



PRÜFUNGSBERICHT

zur Jahresrechnung 2018
der Stadt Schwäbisch Gmünd

20.10.2021

Prüfung der Jahresrechnung 2018

1.	Zusammenfassung	3
2.	Prüfung der Jahresrechnung	4
2.1	Feststellung der vorigen Jahresrechnung durch Gemeinderat	4
2.2	Überörtliche Prüfung	4
2.3	Aufstellung der Jahresrechnung	4
2.4	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Vermögen und Schulden	5
2.4.1	Erlass der Haushaltssatzung 2018	5
2.4.2	Kassenmäßiger Abschluss	6
2.4.3	Haushaltsrechnung allgemein	7
2.4.3.1	Ergebnis der Haushaltsrechnung	8
2.4.3.2	Formale Fehler der Haushaltsrechnung	9
2.4.3.3	Planabweichungen / über- und außerplanmäßige Ausgaben	11
2.4.3.4	Haushaltsreste	13
2.4.4	Kassen- und Rechnungswesen	15
2.4.4.1	Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen	15
2.4.4.2	Einsatz automatisierter Datenverarbeitungsprogramme	15
2.4.4.3	Sonstiges zum Kassen- und Rechnungswesen	16
2.4.5	Vermögensrechnung	17
2.4.5.1	Vermögensübersicht	17
2.4.6	Kreditwirtschaft	17
2.4.6.1	Stand der Verschuldung	17
2.4.6.2	Nachweis der Schulden	19
2.4.6.3	Zulässigkeit der Kreditfinanzierung / Kreditermächtigung	19
2.4.6.4	Zinsaufwand	20
2.4.7	Rücklagen	20
2.4.8	Sicherstellung einer stetigen Aufgabenerfüllung	21
2.4.8.1	Einnahmen	22
2.4.8.2	Zuführungsrate	24
2.4.8.3	Nettoinvestitionsrate	25
2.5	Einzelergebnisse der sachlichen Prüfung	26
2.5.1	Bauprüfung	26
2.5.1.1	Beispiele aus der Rechnungs- und Nachtragsprüfung	27
2.5.1.2	Beispiele aus der Prüfung von Vergabeverfahren	29
2.5.2	Prüfung des Personalwesens	29
2.5.3	Sonstiges aus der sachlichen Prüfung	30
3.	Betätigungsprüfung	31
3.1	Beteiligungsbericht 2018	31
4.	Prüfung von Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung	32
5.	Erledigung von früheren Beanstandungen	33
6.	Prüfung der Jahresabschlüsse von Eigenbetrieben	33
7.	Prüfung von laufenden Kassenvorgängen und Kassenüberwachung	33
8.	Prüfungen bei Dritten	34
9.	Prüfung von Verwendungsnachweisen der Stadt für staatliche Zuschüsse	34
10.	Prüfauftrag, Gegenstand und Umfang der Prüfung	34
11.	Abschließendes Prüfungsergebnis	35

Abkürzungsverzeichnis

Apl. Ausgabe	Außerplanmäßige Ausgabe
B.-W.	Baden-Württemberg
BUA	Bau- und Umweltausschuss
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GemPrO	Gemeindeprüfungsordnung
GPA	Gemeindeprüfungsanstalt
HH-Reste	Haushaltsrest
HAR	Haushaltsausgabereist
HER	Haushaltseinnahmerest
HH	Haushalt
IMA	Ist-Mehrausgabe
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IME	Ist-Mehreinnahme
KEV	Kommunale Einheitliche Vordrucke
RP	Regierungspräsidium
RPA	Rechnungsprüfungsamt
ShV	Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge
SoRe	Sonderrechnung
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Üpl. Ausgabe	Überplanmäßige Ausgabe
VA	Verwaltungsausschuss
VmH	Vermögenshaushalt
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Lieferungen und Leistungen
VwH	Verwaltungshaushalt

1. Zusammenfassung

Das Rechnungsprüfungsamt bestätigt ein hohes Maß an ordnungsgemäßer Abwicklung der Finanzvorfälle. Sofern im Folgenden Beanstandungen ausgesprochen werden, beeinträchtigen sie das grundsätzlich positive Ergebnis der Prüfung nicht. Die beanstandeten Sachverhalte sind im Verhältnis zu der Vielzahl von Vorgängen und dem bewirtschafteten Finanzvolumen von keiner so gravierenden Bedeutung, dass sie der Feststellung der Jahresrechnung entgegenstünden.

Im Lichte der Gegenwart und der sich ab dem Haushaltsjahr 2020 dramatisch verschlechterten Haushaltssituation der Stadt lässt die Betrachtung der überaus positiven Haushaltsentwicklung des Jahres 2018 Wehmut aufkommen.

Der städtische Haushaltskonsolidierungskurs und das damit verbundene Schuldenabbaukonzept trug weiter Früchte, und die städtischen Schulden (Kernhaushalt, Kaufpreisschulden, Sonderrechnung Gügling) konnten um weitere 5,6 Mio. € auf 92,3 Mio. € verringert werden. Ebenfalls war es im Jahr 2018 – entgegen der Annahmen zum Zeitpunkt der Planaufstellung – möglich, der allgemeinen Rücklage fast 3 Mio. € zuzuführen. Geplant war eine Entnahme in Höhe von 9,3 Mio. €. Durch die positive Nettoinvestitionsrate gelang es im Gegensatz zum Vorjahr auch wieder, den Vermögenshaushalt „zu füttern“ und Investitionen aus eigener Kraft zu finanzieren.

Das Rechnungsprüfungsamt erhofft sich hinsichtlich des Zeitpunkts der Prüfung von Jahresrechnungen, künftige Retrospektiven nicht allzuweit in die Vergangenheit richten zu müssen.

Hinweis zu Rechtsgrundlagen:

Obwohl die aktuelle Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) bereits am 1. Januar 2010 in Kraft trat, galt aufgrund einer Übergangsregelung die Vorgängerversion der GemHVO weiter bis zur Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesen auf die Kommunale Doppik – spätestens jedoch bis Beginn des Haushaltsjahres 2020.

Demzufolge wurde für die Prüfung der Jahresrechnung 2018 die „alte Fassung“ der GemHVO zugrunde gelegt. Im Bericht selbst wird deshalb auf die Ergänzung „a.F.“ verzichtet.

Dasselbe gilt für die GemKVO und die GemPrO.

2. Prüfung der Jahresrechnung

Das formelle und inhaltliche Gegenstück zu Haushaltssatzung und Haushaltsplan ist die Jahresrechnung. Hier wird Rechenschaft darüber abgelegt, inwieweit die Verwaltung beides einhielt und ob Abweichungen rechtlich zulässig waren.

Die Jahresrechnung besteht gemäß § 39 GemHVO aus dem kassenmäßigen Abschluss, der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung. Beizufügen sind eine Vermögensübersicht, ein Rechnungsquerschnitt, eine Gruppierungsübersicht sowie ein Rechenschaftsbericht.

2.1 Feststellung der vorigen Jahresrechnung durch Gemeinderat

Die städtische Jahresrechnung 2017 wurde am 26.06.2019 durch Gemeinderatsbeschluss festgestellt. Der entsprechende Prüfbericht trägt das Datum 09.05.2019. Gemäß § 95 Abs. 3 GemO wurde das Regierungspräsidium informiert, die ortsübliche Bekanntgabe sowie die öffentliche Auslegung durchgeführt.

2.2 Überörtliche Prüfung

Die Rechtsaufsichtsbehörde (Regierungspräsidium Stuttgart) ist grundsätzlich für die überörtliche Prüfung zuständig. In der Regel handelt jedoch die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (GPA) in deren Auftrag.

Die überörtliche Prüfung erstreckt sich darauf, ob bei der Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung, der Wirtschaftsführung und dem Rechnungswesen sowie der Vermögensverwaltung der Gemeinde sowie ihrer Sonder- und Treuhandvermögen die gesetzlichen Vorschriften eingehalten worden sind.

Die letzte allgemeine Finanzprüfung der Stadt und ihrer Eigenbetriebe durch die GPA fand im Zeitraum August bis Oktober 2018 statt und betraf die Jahre 2012 bis 2016.

Der ergangene Prüfbericht wurde mit Stellungnahme vom 15. Juli 2020 beantwortet. Die sog. uneingeschränkte Bestätigung nach § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO wurde vom Regierungspräsidium Stuttgart mit Schreiben vom 12.07.2021 erteilt. Der Gemeinderat soll am 27.10.2021 unterrichtet werden.

Ende 2018 wurden auch die Bauausgaben geprüft und zwar die Jahre 2014 bis 2018 betreffend. Der Prüfungsbericht wurde am 20.08.2019 von der GPA unterzeichnet und am 24.03.2021 im Gemeinderat behandelt.

Das Verfahren bzgl. der letzten GPA-Prüfung über die Jahre 2012 – 2016 wird 2021 vollends abgeschlossen.

2.3 Aufstellung der Jahresrechnung

Nach § 95 GemO ist die Jahresrechnung innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Sie ist innerhalb von vier Monaten zu prüfen und schließlich vom Gemeinderat spätestens ein Jahr nach Ende des betreffenden Haushaltsjahres festzustellen.

Die GPA stellte in ihrem letzten Prüfbericht über die Jahre 2012 bis 2016 fest: „Die Jahresrechnungen sind im gesamten Prüfungszeitraum jeweils deutlich verspätet auf- und vom Gemeinderat festgestellt worden. Bereits bei den zwei vorangegangenen Prüfungen ist dies beanstandet worden“.

Somit wird bereits seit dem Haushaltsjahr 2002 bemängelt, dass die Jahresrechnungen zu spät festgestellt werden. Auch das städtische Rechnungsprüfungsamt (RPA) mahnte jährlich. Die Stellungnahme der Stadt vom 15. Juli 2020 lautet wörtlich: „Die Aufstellung der Jahresrechnungen bzw. Jahresabschlüsse soll künftig fristgerecht erfolgen.“

Am 1. Juni 2021 übergab die Kämmerei die Jahresrechnung 2018 zur Prüfung - mit zwei Jahren Verspätung.

Die Haushaltsrechnung 2018 wurde zwei Jahre zu spät aufgestellt.

2.4 Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Vermögen und Schulden

2.4.1 Erlass der Haushaltssatzung 2018

Die Haushaltssatzung mit der Finanzplanung für 2017 bis 2021 wurde im Gemeinderat - nach Änderungen des ersten Entwurfes um 25.000 € Mehrausgaben - erst am 21.03.2018 beschlossen. Gemäß § 81 GemO sollte sie jedoch spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres bereits der Aufsichtsbehörde vorliegen.

Das Regierungspräsidium Stuttgart (Aufsichtsbehörde) bestätigte aufgrund der §§ 81 Abs. 2 i.V.m. 121 Abs. 2 GemO die Gesetzmäßigkeit der Satzung mit Bescheid vom 26.04.2018. Da keine Kredite vorgesehen waren, bedurfte es keiner Genehmigung nach § 87 Abs. 2 GemO.

Verpflichtungsermächtigungen (VE) waren hingegen eingeplant und zwar insgesamt in Höhe von 14.529.000 €. Sie mussten gem. § 87 Abs. 4 GemO ebenfalls nicht genehmigt werden, da laut „mittelfristigem Investitionsprogramm“ auch in den drei Folgejahren, in denen diese Ausgaben voraussichtlich zum Tragen kämen, keine Kredite notwendig sind. Die Sonderrechnung Gügling benötigte keine VE.

Die Haushaltssatzung trat am 18. Mai 2018 in Kraft - dem Tag nach ihrer Bekanntmachung. Der Haushaltsplan beinhaltet folgende Festsetzungen.

Der Haushaltsplan trat erst am 18. Mai 2018 in Kraft.

<u>Kernhaushalt</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>
Verwaltungshaushalt:	156.733.340 €	169.634.290 €
Vermögenshaushalt:	27.589.200 €	32.552.830 €
insgesamt	184.322.540 €	<u>202.187.120 €</u>
Deckungskredite		0 €
Verpflichtungsermächtigungen		14.529.000 €

<u>Sonderrechnung Gügling</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>
Verwaltungshaushalt:	1.480.000 €	79.000 €
Vermögenshaushalt:	0 €	1.670.000 €
insgesamt	1.480.000 €	1.749.000 €
Deckungskredite		0 €
Verpflichtungsermächtigungen		0 €

Der Höchstbetrag der Kassenkredite wurde für die gemeinsame Einheitskasse festgesetzt auf 30.000.000 €.

→ Die Haushaltssatzung 2018 mit Haushaltsplan kam ordnungsgemäß zustande.

Eine Nachtragssatzung wurde nicht erforderlich. Weder war unterjährig ein erheblicher Fehlbetrag zu befürchten, noch standen unverhältnismäßige hohe Ausgaben (gemäß § 82 GemO) an, die nicht im Planwerk enthalten waren.

2.4.2 Kassenmäßiger Abschluss

Die Jahresrechnung besteht nach § 39 GemHVO aus

1. dem kassenmäßigen Abschluss,
2. der Haushaltsrechnung,
3. der Vermögensrechnung.

Der kassenmäßige Abschluss enthält nach § 40 GemHVO gesondert für den Verwaltungshaushalt, den Vermögenshaushalt sowie für die Vorschüsse und Verwahrgelder (=Teil der haushaltsfremden Vorgänge) jeweils als Summe

- die Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben,
- die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben bis zum Abschlusstag,
- die Kasseneinnahme- und die Kassenausgabereste.

Als buchmäßiger Kassenbestand ist der Unterschied zwischen den Summen der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben auszuweisen.

Da sich 2018 ein positiver Bestand ergab, spricht man von einer sog. „Ist-Mehreinnahme“ (IME) - diese betrug 19.178.695,83 €. Sie wurde buchungstechnisch korrekt ins nächste Haushaltsjahr 2019 übertragen, so wie auch die IME des Vorjahres 2017 in Höhe von 9.145.739,39 € korrekt als Anfangsbestand im Sachbuch der haushaltsfremden Vorgänge (ShV) 2018 verbucht wurde.

Der buchmäßige Kassenbestand (IME) betrug 19,2 Mio. €.

Nachdem die Stadtkasse jedoch als Einheitskasse geführt wird, beinhaltet sie außer diesem buchmäßigen Bestand des Kernhaushalts und der Sonderrechnung Gügling auch andere Gelder, wie bspw. die von Eigenbetrieben, von rechtlich selbständigen Stiftungen und aus Liquiditätsverbänden mit Unternehmen, an denen die Stadt nur beteiligt ist.

Trotzdem sei an dieser Stelle auf die Entwicklung der Geldanlagen der gesamten Einheitskasse verwiesen: Gestartet hat das Haushaltsjahr 2018 mit 46 Mio. €. Zum Jahresschluss betrug die Anlage 36 Mio. €.

Beim kassenmäßigen Abschluss weist die Kasse durch die Gegenüberstellung von Soll und Ist auch nach, welche Einnahme- und Ausgabeanordnungen ihr erteilt worden sind, welche Beträge daraufhin tatsächlich eingezogen oder ausgezahlt wurden und in welcher Höhe die sog. „Kassenreste“ entstanden.

Während die Kassenreste im VwH und VmH eher kurzfristigen echten Forderungen oder Verbindlichkeiten gegenüber Dritten entsprechen, stammen die auffallend hohen Beträge im ShV vor allem aus der Abteilung, die als Grundlage der Geldvermögensrechnung dient.

Hier werden bspw. sowohl Beteiligungen und andere Kapitaleinlagen als Kasseneinnahmereste fortgeschrieben, als auch auf der anderen Seite Kredite und Rücklagen als Kassenausgabereiste. Diese Reste müssen als Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber dem VmH verstanden werden, von wo aus dann erst die ergebniswirksamen Verbuchungen nach außen erfolgen, wie bspw. Tilgungen gegenüber einer Bank.

→ Die Prüfung ergab, dass die für den kassenmäßigen Abschluss nötigen Beträge, nämlich die Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben, die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben und die Kasseneinnahmereste und Kassenausgabereiste korrekt aus den Ergebnissen der Sachbücher übernommen wurden. Auch stimmen die Anfangsbestände der Kassenreste mit den Endbeständen des Vorjahres überein.

Was nicht übereinstimmt, sind die hier (nur nachrichtlich) aufgeführten Haushaltsreste. Die Erklärung ergibt sich aus der folgenden Ziff. 2.4.3 Haushaltsrechnung.

2.4.3 Haushaltsrechnung allgemein

In der Haushaltsrechnung wird ersichtlich, inwieweit der Haushaltsplan tatsächlich vollzogen bzw. von ihm abgewichen wurde. Sie ist deshalb in erster Linie eine Soll-Rechnung. Hier sind gemäß § 41 GemHVO - anders als im kassenmäßigen Abschluss – auch die in das folgende Jahr zu übertragenden Haushaltsreste auszuweisen.

Unterjährig werden die fälligen, zum Kassenvollzug angeordneten Einnahmen und Ausgaben zum Soll gestellt. Verzögert sich der Geldfluss (Ist-Buchung) über den kalendarischen Jahreswechsel hinaus, bleiben automatisch sog. „Kassenreste“ stehen. Diese Vorgänge stellt der kassenmäßige Abschluss fest, jedoch nur summarisch.

Im Zuge der Jahresabschlussarbeiten werden aber zusätzlich auch solche Sollstellungen vorgenommen, die nur übrige Planansätze (oder übrige alte HH-Reste) in das Folgejahr übertragen sollen, als sog. „Haushaltsreste“.

Dabei ist zu unterscheiden, ob die übrigen Planmittel bereits verbindlich bewirtschaftet (reserviert) sind - durch Auftrag oder Bestellung oder bei erwarteten Einnahmen bspw. durch Zuwendungsbescheid – oder ob für den geplanten Zweck noch gar keine rechtsverbindliche Vereinbarung besteht. Die ersten Fälle werden

Die Kasse verfügte 2018 stets über Geldanlagen – zum Jahresende betragen sie 36 Mio. €.

Der vorgeschriebene kassenmäßige Abschluss wurde korrekt aus den Sachbüchern erstellt.

„Verpflichtungsreserven“ genannt und müssen zwingend übertragen werden, weshalb die Verwaltung dafür selbst zuständig ist. Bei den zweitgenannten übrigen Planmitteln handelt es sich um sog. „Verfügungsreserven“. Ob diese ins nächste Jahr übertragen werden, bestimmt je nach Höhe der GR durch Beschluss.

Insofern sind die in der Haushaltsrechnung als „Rechnungsergebnis“ genannten Beträge (vgl. Tabelle unten) die Summen aus sowohl zur Zahlung angeordneten Einnahmen und Ausgaben, als auch aus verbindlich bewirtschafteten Planmitteln, die nur noch nicht fällig sind, sowie weiteren übrig gebliebenen Planmitteln je Haushaltsstelle, die erst im Folgejahr für ihren ursprünglich veranschlagten Zweck bewirtschaftet werden sollen.

2.4.3.1 Ergebnis der Haushaltsrechnung

Kernhaushalt:	Plan 2018	Ergebnis	+ / -	%
Verwaltungshaushalt	169.634.290,00 €	170.909.832,87 €	1.275.542,87 €	1%
Vermögenshaushalt	32.552.830,00 €	25.631.559,05 €	-6.921.270,95 €	-21%
Summe	202.187.120,00 €	196.541.391,92 €	-5.645.728,08 €	
Sonderrechnung Gügling:	Plan 2018	Ergebnis	+ / -	%
Verwaltungshaushalt	79.000,00 €	43.326,53 €	-35.673,47 €	-45%
Vermögenshaushalt	1.670.000,00 €	2.151.752,92 €	481.752,92 €	29%
Summe	1.749.000,00 €	2.195.079,45 €	446.079,45 €	

Die Planabweichungen sind in der Spalte +/- ablesbar. Wie meistens, ist die Differenz im Verwaltungshaushalt (VwH) weit geringer als im Vermögenshaushalt (VmH):

Der Kern-VwH schließt per Saldo ziemlich genau (+1 %) nach Plan ab.

Bemerkenswert ist jedoch, dass sich die Zuführung an den VmH im Vergleich zum Planansatz um 5,56 Mio. € erhöhte. Dies kam zustande durch Mehreinnahmen¹ in Höhe von 2,52 Mio. € und Minderausgaben¹ in Höhe von 3,04 Mio. €.

Ungeplante Einnahmen rühren hauptsächlich von der Gruppe der zweckgebundenen Zuweisungen und Zuschüsse vor allem vom Land, sowie aus Gebühren und ähnlichen Entgelten her.

Die Einsparungen gehen hauptsächlich auf die Gruppe der sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen zurück und darin stechen die niedrigen Bewirtschaftungsausgaben für Grundstücke und bauliche Anlagen heraus.

Der Kern-VmH schließt per Saldo um 6,9 Mio. € (-21 %) niedriger als geplant ab.

Von den veranschlagten Einnahmen² gingen 3,356 Mio. € weniger ein – davon allein 1,968 Mio. € an Landeszuweisungen. Dies ist wiederum die Folge von nicht begonnenen Investitionen.

Die Minderausgaben betragen bereinigt³ stattliche 10,465 Mio. €. Die erheblichsten Abweichungen liegen bei den Baumaßnahmen vor: Hier wurde in Summe nur

Der zwingend erforderliche HH-Ausgleich konnte ohne Kredite und ohne Rücklagen-Entnahme erzielt werden.

¹ Die genannten Mehreinnahmen und Minderausgaben sind bereinigt um die sich ohnehin aufhebenden kalkulatorischen Beträge und inneren Verrechnungen.

² Gemeint sind Einnahmen ohne Zuführung aus dem VwH, aus der Rücklage, aus dem Umschuldungskredit und ohne die Absetzung des Kredit-HER aus dem Vorjahr.

die Hälfte der Planansätze zum Soll gestellt - das bedeutet allein schon 9,1 Mio. weniger Ausgaben.

Diese niedrige Zahl kam jedoch hauptsächlich dadurch zustande, weil in 2018 einige der seit Jahren immer weiterverschobenen HAR aufgelöst wurden, was rückblickend bestätigt, dass die vom Rechnungsprüfungsamt stets beanstandeten immer noch höher aufgetürmten HAR unrealistisch waren. Buchungstechnisch wird die Auflösung von HH-Resten dadurch erreicht, dass sie im Zuge der Jahresabschlussarbeiten (s.o.) als Minus-Betrag zum Soll gestellt werden.

→ Der zwingend zu erzielende Haushaltsausgleich wurde insgesamt erreicht.

2.4.3.2 Formale Fehler der Haushaltsrechnung

In der Haushaltsrechnung, die jede einzelne HH-Stelle anzeigen muss, sind den jeweiligen Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben zuzüglich der Haushaltsreste die entsprechenden Haushaltsansätze gegenüberzustellen, aber auch die über- und außerplanmäßig bewilligten und die nach § 17 GemHVO (unechte Deckungsfähigkeit) gedeckten Ausgaben (§ 41 Abs. 1 GemHVO).

In der Haushaltsrechnung 2018 ist festzustellen, dass bei verschiedenen HH-Stellen der dort aufgeführte „alte“ HAR nicht mit dem tatsächlichen HAR des Vorjahres 2017 übereinstimmt.

Infolge dessen (bzw. darüber hinaus) stimmen auch die Summen aller HAR innerhalb der beiden Teilhaushalte Verwaltungs- und Vermögenshaushalt nicht überein, wie folgende Tabelle zeigt:

Auszug aus der HH-Rechnung	Endbestand 2017	Anfangsbestand 2018	Differenz
VwH HAR	5.002.268,14 €	5.033.703,14 €	31.435,00 €
VmH HAR	37.363.412,73 €	37.331.977,73 €	-31.435,00 €

Die Haushaltsrechnung weist bei einzelnen HH-Stellen statt des HAR des Vorjahres einen durch Mittelverschiebung fortgeschriebenen Betrag aus.

Die Ursache liegt in der Infoma-Software: Kiru.Finzen N kameral. Schon im Prüfungsbericht über die Jahresrechnung 2017 wurde auf solche Abweichungen hingewiesen und festgestellt, dass dieses Programm unterjährig - in manchen Fällen von über- oder außerplanmäßigen (üpl./apl.) Ausgaben - die Bestände der alten HAR erhöht oder verringert. Leider gelangen die so veränderten HAR schlussendlich in die neue HH-Rechnung. Dadurch stimmen beim Vergleich der Haushaltsrechnungen Endbestand des Vorjahres und Anfangsbestand des neuen Jahres nicht überein.

Ein HAR darf jedoch nachträglich niemals erhöht werden. Schließlich wurde er als Teil der vorjährigen HH-Rechnung formal festgestellt. Möglich ist nur, dass eine Haushaltsstelle die Erlaubnis erhält, über- oder außerplanmäßige Ausgaben zu leisten. Dadurch wird aber kein Planansatz erhöht⁴ (oder ggf. erschaffen) und schon gar kein HAR.

Dementsprechend vermindern auch auf der Deckungsseite die zur Verfügung gestellten Mittel weder die Höhe eines Planansatzes, noch die Höhe eines HAR.

³ Bereinigt meint hier Ausgaben ohne Umschuldungstilgung und ohne Zuführung an die Rücklage.

⁴ Die Erhöhung oder Verminderung eines Planansatzes ist nur bei sog. „echter Deckungsfähigkeit“ gem. § 18 GemHVO möglich (Deckungskreis), nicht aber bei üpl./apl. Ausgaben gem. § 84 GemO.

Wenn ein HAR für seinen Zweck nicht mehr benötigt wird, erfolgt grundsätzlich ein Soll-Abgang und die so „eingesparten“ Mittel könnten dann zur Deckung einer üpl./apl. Ausgabe verwendet werden.

In der das Jahr abschließenden Haushaltsrechnung ist dann in der Spalte „üpl.A./apl.A. / §17“ ablesbar, bei welchen HH-Stellen zulässige Mehrausgaben vorliegen und bei welchen die entsprechenden Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen. Ansonsten werden in der HH-Rechnung die Planansätze ebenso unverändert ausgewiesen, wie die HH-Reste vom Vorjahr. Soweit die rechtliche Seite.

Durch die Vorgehensweise des Infoma-Programms, das sich jedoch in erster Linie um eine rechnerische Logik bemüht, werden HAR von der einen auf die andere HH-Stelle tatsächlich verschoben. Dadurch bleiben innerhalb der Teilhaushalte VwH und VmH zumindest die Summen aller HAR des Vorjahres grundsätzlich gleich hoch.

Die Ursache für diese Art der Mittelverschiebung ist die Finanzsoftware.

Dass es dennoch zu der beschriebenen Abweichung kommt, liegt an solchen üpl./apl. Fällen, bei denen der deckende HAR aus dem jeweils anderen Teilhaushalt stammt. Insofern verändern sich dann die Teilsummen für VwH und VmH im entsprechend gleichen Verhältnis (siehe obige Tabelle). Die Summe beider Teile ergibt jedoch das richtige Jahresergebnis bzgl. der HARE.

Im Endeffekt hat der Einsatz dieser Finanzsoftware bei Fällen, in denen eine über- oder außerplanmäßige Ausgabe durch einen HAR des Vorjahres gedeckt werden soll, auf die beiden betroffenen HH-Stellen in der Haushaltsrechnung folgende Auswirkungen:

1. Bei der deckenden (gebenden) HH-Stelle verringert sich der HAR um den benötigten Betrag. Bei der bedürftigen HH-Stelle erhöht sich entweder ein bereits vorhandener HAR, oder es wird sogar ein HAR geschaffen.
2. Das bewirkt, dass es bei der gebenden HH-Stelle keinen Soll-Abgang gibt und bei der bedürftigen HH-Stelle keine Soll-Stellung.
3. Das wiederum bewirkt, dass es in der Spalte „Planvergleich +/-“ keine Abweichung gibt - weder bei der deckenden noch bei der bedürftigen HH-Stelle.
4. Und dies hat zur Folge, dass in den Spalten für „üpl./apl. Ausgaben bzw. § 17-Fälle“ kein Betrag ausgewiesen wird, obwohl eine zulässige (ggf. beschlossene) über- oder außerplanmäßige Ausgabe vorliegt.

Insofern entspricht die Haushaltsrechnung 2018 teilweise nicht den Anforderungen des § 41 GemHVO. Im Hinblick darauf, dass lediglich die Jahre 2017 bis 2019 betroffen sind und dass die einzelnen Resteverschiebungen innerhalb der Buchführung nachvollzogen werden können, akzeptiert das Rechnungsprüfungsamt diesen Mangel unter folgender Voraussetzung:

Der HH-Rechnung wird eine Liste über alle HH-Stellen beigefügt, bei denen der HAR des Vorjahres durch die oben beschriebenen Mittelverschiebungen verändert wurde.

Diese Liste wurde inzwischen erstellt.

Hinweis:

Die Gesamtsummen der Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben, der neuen Haushaltsreste und der Haushaltsreste vom Vorjahr sind richtig, wodurch das Jahresergebnis im Sinne von § 41 Abs. 3 GemHVO korrekt ermittelt wurde.

Das Jahres-
endergebnis
ist dennoch
korrekt.

2.4.3.3 Planabweichungen / über- und außerplanmäßige Ausgaben

In der Haushaltsrechnung sind nach § 41 GemHVO sowohl die über- und außerplanmäßig (üpl./apl.) bewilligten Mittel als auch die nach § 17 GemHVO zulässigen Mehrausgaben auszuweisen.

Im letzteren Fall geht es um Ausgaben, die durch zweckgebundene Einnahmen finanziert sind, wobei Mehreinnahmen entsprechende Mehrausgaben ermöglichen. Ob eine Zweckbindung vorliegt, ist an verschiedene Voraussetzungen gebunden.

Der bedeutendere Fall ist der, wenn Ausgaben oder Beauftragungen notwendig erscheinen, jedoch keine Haushaltsmittel (mehr) und auch keine Haushaltsreste (mehr) bei der entsprechenden Haushaltsstelle vorhanden sind. Dann ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die in § 84 GemO beschriebene Möglichkeit einer überplanmäßigen oder gar außerplanmäßigen Ausgabe besteht. Eine solche Bewilligung ist nur zulässig, wenn ein dringendes Bedürfnis besteht und die Deckung gewährleistet ist oder wenn die Ausgabe unabweisbar ist und kein erheblicher Fehlbetrag entsteht. Sind die Ausgaben nach Umfang oder Bedeutung erheblich, bedürfen sie der Zustimmung des Gemeinderats.

Im Stadtrecht ist geregelt, was noch zu den Geschäften der laufenden Verwaltung zählt, und ab wann der Gemeinderat oder ein Ausschuss entscheiden muss:

Bis zu	10.000,- €	Kämmerer	Zuständigkeitsordnung
Bis zu	15.000,- €	Oberbürgermeister	Dezernatsvert.plan (Nr. 6)
Bis einschl.	125.000,- €	Verwaltungsausschuss	Hauptsatzung
Mehr als	125.000,- €	Gemeinderat	Hauptsatzung

(in der 2018 gültigen Fassung)

Wie viele Mehrausgaben insgesamt anfielen, ist einer Haushaltsrechnung nicht zu entnehmen, denn bei echten gegenseitig deckungsfähigen HH-Stellen heben sich die Mehrausgaben durch die Minderausgaben in Summe auf. Was sich jedoch innerhalb des VwH und des VmH nicht aufhebt, sind die unechten Deckungsfälle, bei denen Mehrausgaben durch (Mehr-) Einnahmen gedeckt werden und die Fälle, in denen ausnahmsweise eine Deckung aus dem jeweils anderen Haushalt erfolgt.

Zur Einzelbetrachtung:

Im Laufe des Jahres wurden im Gemeinderat oder einem Ausschuss 17 Beschlüsse zu über- und außerplanmäßigen Ausgaben mit einem Volumen von rund 1,4 Mio. € gefasst. Extra erwähnt sei, dass allein vier davon in die GR-Vorlage über die Haushaltsreste 2017 (Drs. 63/2018) eingebettet waren, was das Thema ziemlich unübersichtlich machte. Diese Sitzung fand am 2. Mai 2018 statt.

Als erstes fällt auf, dass in 7 von 17 Fällen der BUA beschlossen hat. Dies geschah sicherlich deshalb, weil in derselben GR-Vorlage meist der Bauvergabe-Beschluss o.ä. beantragt wurde. Diese Vorgehensweise verkennt aber die Bedeutung einer

Mittelumschichtung als Haushaltsangelegenheit, die nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes nur vom GR oder dem VA behandelt werden kann.

Dann fällt auf, dass von den 17 Fällen nur eine Mitteldeckung regulär aus einem anderen Planansatz kam. In 8 Fällen hingegen wurden die Mittel aus HAREn anderer HH-Stellen verwendet.

Ein Fall, in dem noch am 12. Dezember 2018 eine üpl. Ausgabe durch GR-Beschluss genehmigt wurde, wurde anschließend nicht umgesetzt. Dies geschah erst im Mai des darauffolgenden Jahres (2019) und dann aus dem HAR, der inzwischen bei der zur Deckung vorgesehenen HH-Stelle gebildet wurde. (Fraglich ist, wie sich diese Übertragung begründen ließ.)

Dieser Vorgang zeigt, dass die Dringlichkeit eher nicht vorlag. Denn sonst wäre entweder 2018 noch eine Rechnung bezahlt worden oder bei der bedürftigen Haushaltsstelle wäre mit den Deckungsmitteln durch eine Soll-Stellung ein HAR gebildet und nach 2019 übertragen worden. Der hier gewählte Weg ist vom GR nicht abgesegnet, da er eine Entscheidung zum Haushaltsplan 2018 traf und nicht zum Haushaltsplan 2019.

Zu beanstanden ist in 8 Fällen, dass zwar jeweils im genehmigten Antrag steht, die nötigen Deckungsmittel würden der allgemeinen Rücklage entnommen, dies aber nicht umgesetzt wurde. Tatsächlich wurden nur bei den bedürftigen HH-Stellen höhere Ausgaben gebucht, ohne andererseits auch höherer Einnahmen zu realisieren. Das ist nach Auffassung des RPA unzulässig, da durch solches Vorgehen grundsätzlich der Haushaltsausgleich gefährdet werden kann:

Die Kommentierung zu § 84 GemO (üpl. und apl. Ausgaben) besagt, dass jeweils förmlich festgelegt werden muss, aus welchen Einsparungen bzw. Mehreinnahmen eine überplanmäßige Ausgabe gedeckt werden soll. Damit die Deckung im Sinne dieses Paragraphen wirklich „gewährleistet“ ist, müssen die vorgesehenen Mittel haushaltsrechtlich spätestens bis Jahresende verfügbar sein. Das bedeutet bei Mehreinnahmen, sie müssen „ins Soll gestellt“ werden können. (Das ginge bspw. aufgrund einer konkreten Zusicherung einer Zuweisung durch Bescheid).

In einer abschließenden Haushaltsrechnung werden dann, wie oben bereits erklärt, in der Spalte für üpl./apl. Ausgaben und Fälle nach § 17 GemHVO (Zweckbindung von Einnahmen) sowohl die bewilligten Mehrausgaben als auch die damit verbundenen Minderausgaben oder Mehreinnahmen betragsmäßig ausgewiesen. So sind die „Mittelverschiebungen“ nachvollziehbar und der Ausgleich ist garantiert.

Für die hier konkret genannten Fälle mit einer vorgesehenen Deckung durch Einnahmen aus der Rücklage heißt dies, dass die Rücklagenentnahmen „ins Soll gestellt“, also gebucht und damit vollzogen werden müssen - auch dann, wenn rein rechnerisch zum Jahresschluss alle Mehrausgaben durch alle Mehreinnahmen und sonstige Einsparungen finanziert wären.

Abschließend sei noch angemerkt, dass in 2 (der 8) Fällen die überplanmäßigen Ausgaben im Verwaltungshaushalt stattfanden, wo ohnehin grundsätzlich keine Rücklagenmittel zur Deckung eingesetzt werden dürfen, es sei denn, es gibt sonst keine Alternative (vgl. § 22 Abs. 3 GemHVO – Haushaltsausgleich).

Unabhängig von den genannten Beschlussfassungen wurden Stichproben direkt aus der HH-Rechnung gezogen. Deren Prüfung war unauffällig und ließ regelmäßig eine verwaltungsinterne Genehmigung erkennen. Die wegen der Zuständigkeit zu beachtenden Betragsgrenzen waren eingehalten worden.

Obwohl bei acht überplanmäßigen Ausgaben vom GR eine Rücklagen-Entnahme zur Deckung beschlossen war, wurde diese nicht umgesetzt.

Nachtrag zur Einzelbetrachtung:

Die o.g. 17 Beschlüsse zu üpl./apl. Ausgaben, die im GR oder einem Ausschuss gefasst wurden, umfassen nicht alle genehmigten Mehrausgaben. Es gibt darüber hinaus noch mindestens 8 weitere Beschlüsse, die jedoch innerhalb der jeweiligen GR-Vorlage nur als „Übertragung“ von HH-Resten bezeichnet und deshalb bei der ursprünglichen Recherche zu üpl./apl. Ausgaben nicht als solche erkannt wurden.

2.4.3.4 Haushaltsreste

Am 22. Mai 2019 wurde der jährliche GR-Beschluss (Drs. 74/2019) zur Übertragung der Haushaltsreste des HH-Jahres 2018 gefasst.

Zunächst ist unverständlich, dass trotz mehrfacher Hinweise in den letzten Jahren wieder Angelegenheiten der rechtlich vollkommen selbständigen Hospitalstiftung in diese wichtige GR-Vorlage eingebettet wurden. Die Stiftung hat ein komplett eigenes Haushalts- Kassen- und Rechnungswesen, weshalb diese Vermischung nur Unübersichtlichkeit für beide Verwaltungen bedeutet.

Noch größere Unübersichtlichkeit bereitet die sich in den letzten Jahren eingeschlichene Praxis der Vermengung von Haushaltsausgaberesten mit Anträgen auf über- und außerplanmäßige Ausgaben. Die beiden Themen haben nichts miteinander zu tun, solange die jeweiligen Rechtsgrundlagen beachtet werden.

So wurde auch für 2018 die jährliche HH-Reste-Beschlussfassung für Anträge zu über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben benutzt. Diesmal jedoch, um vom Gemeinderat eine Art „Generalermächtigung“ zu erhalten, für Mehrausgaben im Jahr 2019, ausgerechnet bei den VmH-Stellen, bei denen in derselben Sitzung ein HAR womöglich nicht in der eigentlich zulässigen Höhe gebildet wird und später das Geld doch fehlt. Die Deckung sollte jeweils aus der Rücklage kommen.

Weshalb dies nötig schien, ist nicht nachvollziehbar: Warum wird gerade in einer Sitzung im Mai 2019 versucht, eher zu wenig HARE zu bilden, wo zum einen absehbar sein müsste, wieviel Mittel im restlichen Jahr 2019 bei den einzelnen Ansätzen noch nötig sind und wo es zum anderen, vor allem im Hinblick auf die Ende 2019 zwingende Auflösung sämtlicher Haushaltsreste, ohnehin gleichgültig ist, ob die übertragenen HARE den künftigen Bedarf übersteigen?

Selbst wenn zu wenig HARE gebildet wurden und sich ein paar Wochen oder Monate später herausstellt, dass doch zusätzliche Mittel nötig sind, kann immer noch eine ganz reguläre Genehmigung eingeholt werden. In dem Fall wären die 2018 „eingesparten“ Mittel ja in der Rücklage vorrätig.

Zur Erläuterung sei nochmal darauf hingewiesen, dass beim Systemwechsel zur Doppik alle Finanzmittel, die sich Ende 2019 in der letztmals erstellten kameralen Rücklage befinden (in der dann auch alle HARE aus 2019 enthalten sind), komplett in das Eigenkapital (als „Basiskapital“) der Eröffnungsbilanz 2020 einfließen werden. Deshalb sind strategische Überlegungen hinsichtlich der Bildung oder Nichtbildung von Haushaltsresten auch schon 2018 überflüssig gewesen.

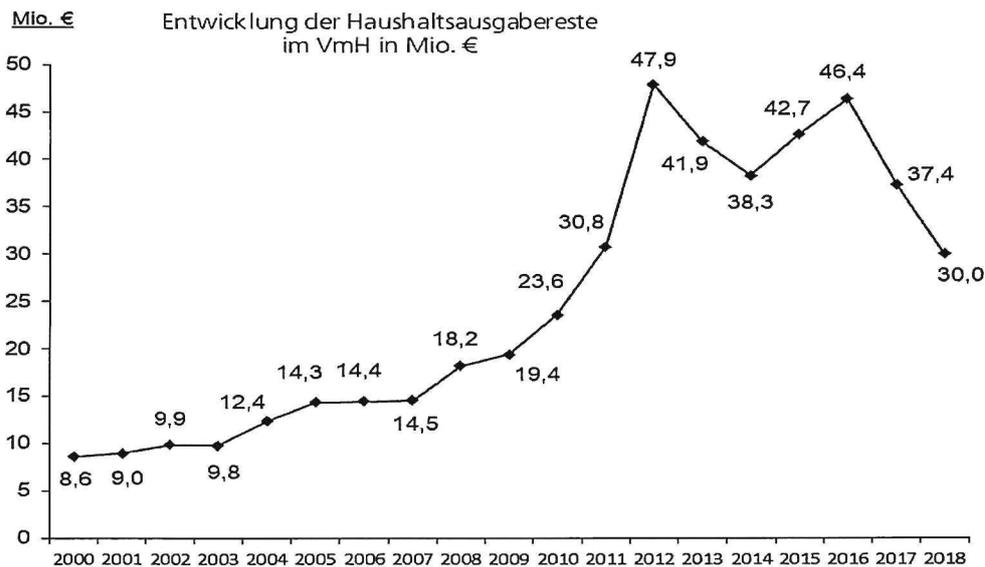
→ Aus den genannten Gründen, erübrigt sich auch die konkrete Prüfung nach § 6 Abs. 2 Nr. 8 GemPrO, ob die einzelnen Haushaltsreste aus Vorjahren ordnungsgemäß verwendet worden sind und ob 2018 die Bildung neuer Haushaltsreste zulässig war.

Im Zuge der jährlichen HH-Reste-Bildung beantragte die Verwaltung eine Art Generalermächtigung für Mehrausgaben im Jahr 2019.

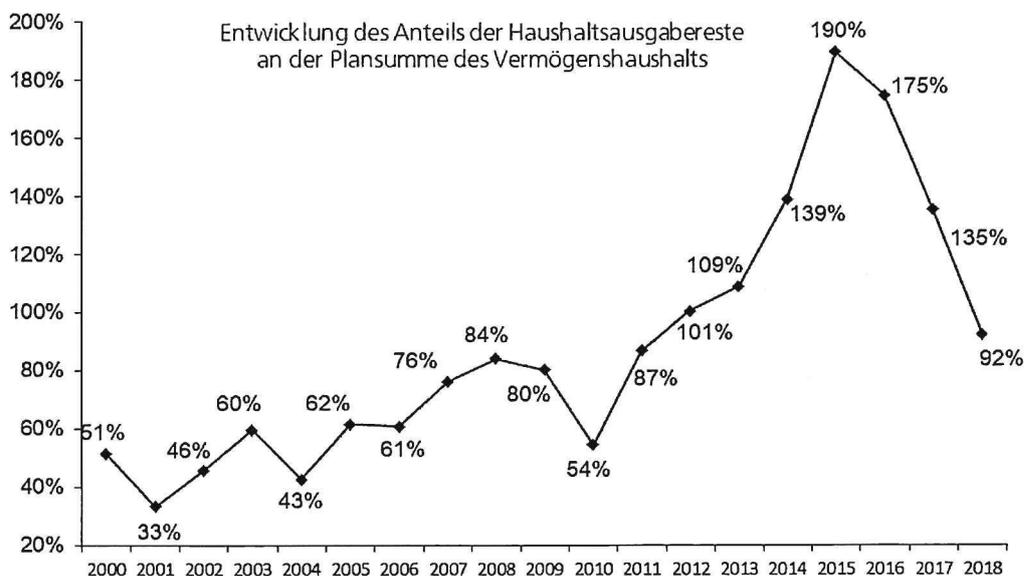
Wegen der Auflösung sämtlicher HAR auf Ende 2019, werden keine einzelnen HH-Reste mehr geprüft.

Die Thematik „künftige Haushaltsreste“ wurde den GR-Fraktionsvorsitzenden sowie den Ortschaftsvertretungen bereits am 26.10.2017 vorgestellt. Ein halbes Jahr später war in der für den Abschluss 2017 vorbereiteten GR-Vorlage über die Bildung von HH-Resten (GR-Drs. 63/2018) zu lesen, dass durch Vorarbeiten im Herbst eine Reduzierung der Haushaltsausgaberreste um rd. 1,6 Mio. € ermöglicht werde.

Wegen der Berichtskontinuität, sei hier nochmal die Entwicklung der Haushaltsausgaberreste insgesamt gezeigt.



Das folgende Bild stellt den weiteren Verlauf des eingeleiteten HAR-Korrekturkurses bei der Betrachtung des Verhältnisses der HAR zu den Planansätzen im VmH dar:



Wie die beiden Diagramme zeigen, entstand bis zu den Jahren 2015 und 2016 ein enormer Investitionsstau. Dass die HAR inzwischen wesentlich niedriger sind, liegt jedoch weniger an der Umsetzung als vielmehr am Aufgeben der Vorhaben.

2.4.4 Kassen- und Rechnungswesen

2.4.4.1 Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen

Im Jahr 2018 wurden insgesamt 408 Niederschlagungsfälle positiv entschieden (im Vorjahr 167), davon lediglich ein Fall mit Vormerkung, d.h. mit befristeter Zurückstellung der Weiterverfolgung des fälligen Anspruchs. Das Volumen aller Forderungen betrug 796.156,93 € (im Vorjahr 27.171,79 €). Voraussetzung für eine Niederschlagung ist, dass die Einziehung keinen Erfolg haben würde, oder die Kosten dafür unverhältnismäßig hoch wären.

Von bestehenden Forderungen wurden 796 T€ niedergeschlagen und 31 T€ erlassen.

Des Weiteren wurden die Ansprüche in 12 Fällen erlassen, weil deren Einziehung für die betroffenen Schuldner eine besondere Härte wäre. Die Summe dieser Forderungen betrug 31.131,81 €.

Die stichprobenweise Prüfung ergab keine wesentlichen Anstände darüber, ob die Voraussetzungen für die Niederschlagung oder den Erlass vorlagen.

2.4.4.2 Einsatz automatisierter Datenverarbeitungsprogramme

Sowohl bei der Buchführung (§ 23 Abs. 2 GemKVO) als auch beim Anordnungs- und Feststellungsverfahren (§ 11 Abs. 1 GemKVO) muss in erster Linie sichergestellt sein, dass nur gültige ADV-Programme verwendet werden, die vor ihrem Echteininsatz förmlich freigegeben wurden. Die freigebende Stelle (hier Kämmereileitung) muss sich dabei vergewissern, dass die Programme verlässlich getestet worden sind - entweder vom Entwickler selbst oder von dritter Seite (z.B. Rechenzentrum) - nötigenfalls oder ergänzend auch durch eigene Tests.

Zur Finanzsoftware „Kiru.Finzen N (kameral)“ von Infoma:

Dieses Programm war bei der Stadt ab 1. Januar 2017 im Einsatz. Seine förmliche kassenrechtliche Freigabe (=interne Anweisung an die betroffenen Dienststellen) wurde erst am 26. Oktober 2018 erteilt. Die Erklärung enthält keinen Hinweis darauf, welche Tests der Freigabe zugrunde liegen und ob das Programm nach § 114a GemO⁵ bereits geprüft ist.

Die Freigabe für die Finanzsoftware enthält keinen Hinweis auf vorhandene Mängel.

Obwohl die Finanzsoftware den unter Ziff. 2.4.3.2 beschriebenen Mangel hat, ist in der Freigabe darüber nichts vermerkt. Es gab auch nachträglich aufgrund des Prüfungsberichtes zur Jahresrechnung 2017, in welchem bereits eine dementsprechende Beanstandung erfolgt war, keine Einschränkung oder einen ergänzenden Hinweis für eine ordnungsmäßige Programmanwendung.

Bescheinigungen über ordnungsgemäße Anwendung:

Im Zusammenhang mit der kassenrechtlichen Freigabe ist zumindest einmalig eine sog. Einsatzbescheinigung durch die Stelle zu erteilen, die technisch für die Ordnungsmäßigkeit der Programme und ihres Einsatzes zuständig ist. Bei Änderungen ist diese zu erneuern.

⁵ Es ist zu unterscheiden zwischen Programmprüfung und Anwendungsprüfung. Für eine Programmprüfung nach §114a GemO ist die GPA zuständig.

Dagegen ist jährlich wiederkehrend eine (Teil-) Feststellungsbescheinigung nach § 11 Ab. 2 GemKVO auszustellen. Für das Jahr 2018 liegt diese Bescheinigung von ITEOS, der damaligen Nachfolgeinstitution des Kommunalen Informationsverarbeitungszentrums Reutlingen-Ulm (KIRU), vor. Sie bescheinigt für alle von ihr zur Verfügung gestellten und von der Stadt in Anspruch genommenen automatisierten Anordnungs- und Feststellungsverfahren, dass die zugrunde gelegten Daten mit gültigen Programmen ordnungsgemäß verarbeitet und gespeichert worden sind, und dass die Datenausgabe, einschließlich des Gesamtbetrags der jeweils miterstellten Überweisungsträger oder sonstigen Datenträger im beleglosen Datenträgeraustausch, vollständig und richtig ist.

→ Im Ergebnis ist zu beanstanden, dass es außer für die o.g. Finanzsoftware, für alle anderen finanzrelevanten DV-Programme offenbar keine Freigaben gibt und keine aktuellen Einsatzbescheinigungen.

Zudem gibt es meist nur unzureichende Teil-Feststellungsbescheinigungen derjenigen Mitarbeiter, die für die sachliche und rechnerische Feststellung im automatisierten Verfahren zuständig sind. Hier geht es um das Pendant zur o.g. Bescheinigung von ITEOS, mit denen das noch vor der Verarbeitung notwendige vollständige und richtige Erfassen und Eingeben von Daten bestätigt wird.

Im Prüfungsbericht zur Jahresrechnung 2016 wurde bereits auf die Schwachstellen im DV-Bereich hingewiesen. Bei der Besprechung dieser Prüfanstände (März / April 2018) wurde seitens der Kämmerei zugesagt, dieses Thema bald anzugehen. Das Rechnungsprüfungsamt bot damals seine beratende Unterstützung an.

Bis 2021 gab es jedoch keine Verbesserungen, was sicherlich auch der NKHR-Umstellung geschuldet ist. Im Zuge der Prüfung dieser Jahresrechnung 2018, leitete die Kämmerei nun erste Vorbereitungsmaßnahmen ein.

2.4.4.3 Sonstiges zum Kassen- und Rechnungswesen

Zur Sonderrechnung Gügling:

Im Jahr 2018 gab es für die Sonderrechnung Gügling erstmals einen Verwaltungshaushalt. Und in Folge konnten endlich die Kreditzinsen innerhalb der Sonderrechnung verbucht werden. Finanziert wurden sie durch eine „umgekehrte“ Zuführung vom VmH an den VwH.

Seit Jahren moniert das Rechnungsprüfungsamt, dass sowohl Kreditzinsen als auch die ordentlichen Tilgungsraten aus dem Kern-Haushalt der Stadt bezahlt wurden, Dadurch waren die tatsächlichen Kosten der Sonderrechnung stets unrichtig abgebildet. Immerhin geht es in Summe um einen 6-stelligen Betrag. Obwohl es zumindest bezüglich der ordentlichen Tilgung schon bisher keinen Grund gab, sie im Kern-Haushalt zu finanzieren, wurden sie erst im Jahr 2018 im VmH der Sonderrechnung gebucht.

Nach jahrelanger Beanstandung wurde 2018 für die Sonderrechnung Gügling endlich ein VwH geschaffen, wodurch sie ihre Kreditzinsen nun im eigenen Haushalt finanziert.

Die ordentlichen Tilgungsleistungen betragen	325.118,14 €
Die Zinsausgaben betragen	<u>43.326,53 €</u>
Summe	368.444,67 €

2.4.5 Vermögensrechnung

Weil weder der kassenmäßige Abschluss noch die Haushaltsrechnung den zwingenden Nachweis für Schulden und Vermögen liefern, ist die Vermögensrechnung der dritte Bestandteil der Jahresrechnung.

Die Stadt Schwäbisch Gmünd erstellt als Nachweis des städtischen Vermögens stets nur eine Geldvermögensrechnung mit dem Mindestinhalt nach § 43 Abs.1 GemHVO. Das bedeutet, dass kein Sachanlagevermögen ersichtlich ist, jedoch alle Gelder, die die Stadt ihren Eigenbetrieben und anderen Unternehmen „ausgeliehen“ hat. Genauer gesagt, alle Darlehensforderungen, Kapitaleinlagen und Beteiligungen. Hinzu kommen die kurzfristigen Geldanlagen. Diese eingeschränkte Vermögensdarstellung ist noch bis einschließlich 2019 zulässig.

Die stichprobenweise Prüfung der Vermögensrechnung ergab keine Anstände.

2.4.5.1 Vermögensübersicht

Nachdem die Stadt lediglich eine Geldvermögensrechnung führt, ist es gemäß § 39 i.V.m. § 44 GemHVO ihre Pflicht, darüber hinaus noch eine sog. Vermögensübersicht zu erstellen, die wenigstens die Werte des Anlagevermögens der kostenrechnenden Einrichtungen enthält. Eine solche, sowohl nach Aufgabebereichen (Unterabschnitten des Haushaltsplans) als auch nach Vermögensarten sortierte Übersicht liegt vor.

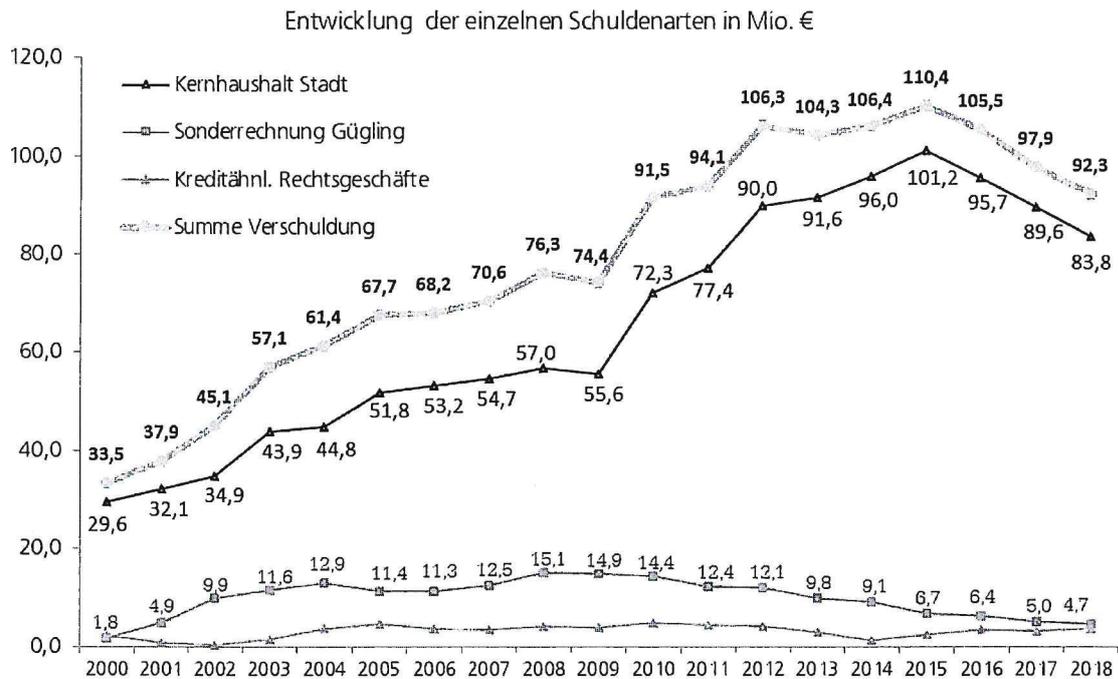
2.4.6 Kreditwirtschaft

2.4.6.1 Stand der Verschuldung

Der Schuldenstand änderte sich gegenüber dem Vorjahr folgendermaßen:

	2017	2018	Differenz
Kernhaushalt	89.610.066,85 €	83.794.146,07 €	-5.815.920,78 €
Sonderrechnung Gügling	5.047.532,34 €	4.722.414,20 €	-325.118,14 €
Kreditähn. Rechtsgeschäfte	3.233.644,00 €	3.780.440,32 €	546.796,32 €
Summe Schulden:	97.891.243,19 €	92.297.000,59 €	-5.594.242,60 €

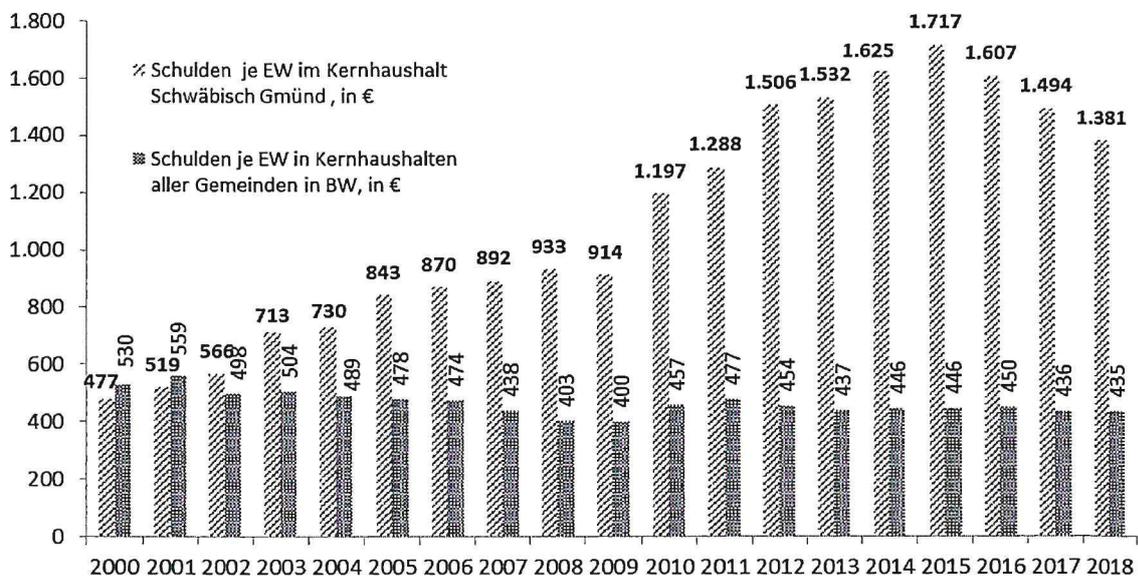
Die jeweilige Differenz entspricht dem Saldo aus Zugängen (neue Schulden) und Abgängen (Tilgungen): Während im Kernhaushalt, bis auf eine sich neutralisierenden Umschuldung, nur Tilgungen erfolgten, ebenso wie in der Sonderrechnung Gügling, wurden bei dem Posten Kreditähnliche Rechtsgeschäfte (hier Kaufpreisschulden) außer den Tilgungen auch neue Rückzahlungsverpflichtungen eingegangen, sodass sich dieser Bestand erhöhte. Im Gesamten aber ist die Verschuldung um 5,594 Mio. € gesunken.



Dass die Fortführung der eingeleiteten Entschuldungspolitik weiterhin für notwendig gehalten wird, darauf weist das Regierungspräsidium in seinem Erlass zur HH-Satzung 2018 erneut hin.

Einhergehend mit dem Sinken der Verschuldung im Ganzen, geht auch die Pro-Kopf-Verschuldung zurück. Allerdings sinken diese Durchschnittsbeträge auch durch die nun im dritten Jahr steigende Anzahl der Einwohner.

Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung seit dem Jahr 2000:



Hinweis: Werte sind ohne Sonderr. Gügling und ohne Kaufpreisschulden

Quellen: Stat. Landesamt

2.4.6.2 Nachweis der Schulden

Die Verbuchung der einzelnen Kreditaufnahmen wie auch der einzelnen Tilgungen erfolgt ergebniswirksam als Einnahmen oder Ausgaben im Vermögenshaushalt (VmH).

Die Fortschreibung der Bestände wird jedoch im Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge (ShV) vorgenommen. Dort kann die Entwicklung jedes einzelnen Darlehens oder jeder sog. Kaufpreisschuld abgelesen werden, d.h. wieviel im vergangenen Jahr getilgt wurde, wie viel neue Rückzahlungspflichten dazu kamen und wieviel aktuell noch zurückzuzahlen ist.

Am Jahresende werden aus diesem ShV heraus die Summen für die drei o.g. Kreditarten (Kernhaushalt, Sonderrechnung und kreditähnliche Rechtsgeschäfte) in die Vermögensrechnung übernommen. Dort wird der in § 110 Abs. 1 Nr. 4 GemO geforderte Nachweis der Schulden für die Jahresrechnung erbracht.

Für den Abgleich zwischen dem ShV und dem VmH ist wichtig zu wissen, dass im ShV nur kassenwirksame IST-Beträge verbucht werden, während die ergebniswirksamen Soll-Beträge im VmH meist anders lauten (siehe Ziff. 2.4.3).

So kommt es 2018 bspw. bei der Betrachtung der Tilgungen zu folgender Konstellation im Kern-Vermögenshaushalt:

Kern-VmH (UA 9100)	Soll	Ist
Summe ordentl. und außerord. Tilgungen:	5.123.640,78 €	6.556.640,78 €
davon Umschuldungstilgungen:	-740.720,00 €	-740.720,00 €
bereinigte Tilgungen:	4.382.920,78 €	5.815.920,78 €

Warum die Sollstellung in diesem Beispiel niedriger als der Ist-Betrag ist, liegt daran, dass hier der Tilgungs-HAR aus dem Vorjahr in Höhe von 1.433 Mio. € realisiert wurde und damit zwar eine Ist- aber keine Soll-Stellung bewirkte.

(Nur nachrichtlich sei hier erwähnt, dass im Prüfbericht 2017 die künstliche Resteschaffung genau dieses HAR beanstandet worden ist.)

Die Rückzahlungsverpflichtungen aus Kreditähnlichen Rechtsgeschäften betragen Ende 2018 in Summe 3.780.440,32 €. Im ShV ist im Unterabschnitt 9350 „Kaufpreisschulden“ ablesbar, dass es sich insgesamt um 18 Verträge handelt. Während des Jahres wurden 8 endgültig durch Zahlung der Restschulden abgelöst, jedoch 5 neue Verträge geschaffen. Im VmH sind die Ratenzahlungen in der Regel bei der HH-Stelle für den Erwerb unbebauter Grundstücke zu finden.

2.4.6.3 Zulässigkeit der Kreditfinanzierung / Kreditermächtigung

Eine neue Kreditermächtigung ist im Haushaltsplan 2018 nicht enthalten, der HER aus 2017 wurde aufgelöst.

Im letzten Bericht wurde bereits nachgewiesen, dass eigentlich dieser HER für Kredite nicht hätte gebildet werden dürfen, weil seine Grundlage entfiel. Dass er trotzdem nach 2018 übertragen wurde, ließ zusammen mit der künstlichen Restebildung zum Zwecke einer Sondertilgung nur den Schluss zu, dass die Sondertil-

Die Auflösung des HER für Kredite war ohnehin überfällig.

trotzdem nach 2018 übertragen wurde, ließ zusammen mit der künstlichen Restebildung zum Zwecke einer Sondertilgung nur den Schluss zu, dass die Sondertilgung zu einem großen Teil durch einen Kredit finanziert werden soll, was unzulässig ist.

Vor diesem Hintergrund war die komplette Auflösung dieser Kreditemächtigung in Form des HER einfach nur notwendig.

2.4.6.4 Zinsaufwand

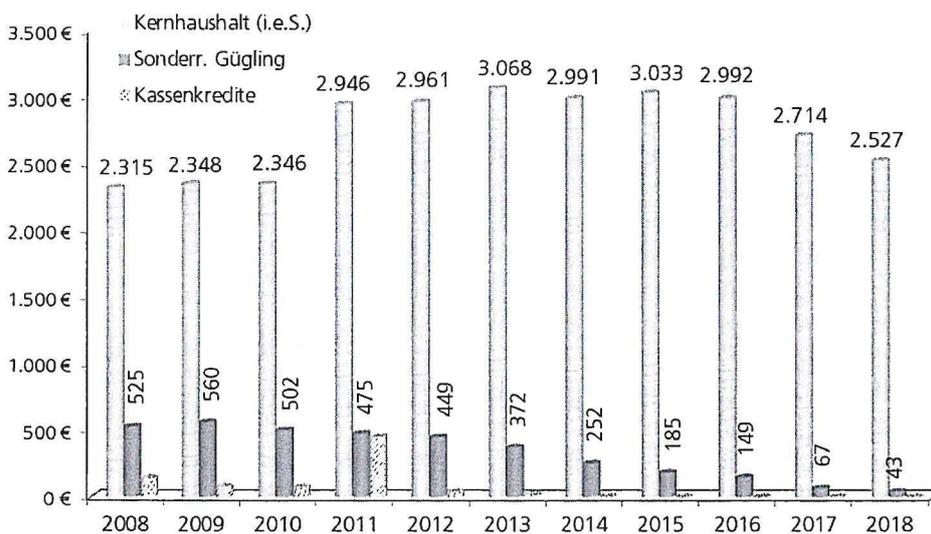
Im Jahr 2018 betrug die Ausgaben für Zinsen 2.569.829,96 €. Sie sanken damit erstmals spürbar, nämlich um 211.496,58 € gegenüber dem Vorjahr.

Die Zinsausgaben sanken weiter.

Im Einzelnen resultieren die Zinsen aus:

	Soll-Erg. 2018	in Prozent
- Darlehen des Kernhaushalts	2.526.503,43 €	98,3%
- Darlehen der Sonderrechnung Gügling	43.326,53 €	1,7%
- Kassenkrediten (innere und äußere)	0,00 €	0,0%
Summe	2.569.829,96 €	100,0%

Entwicklung der Zinsausgaben seit 2008 in T€:



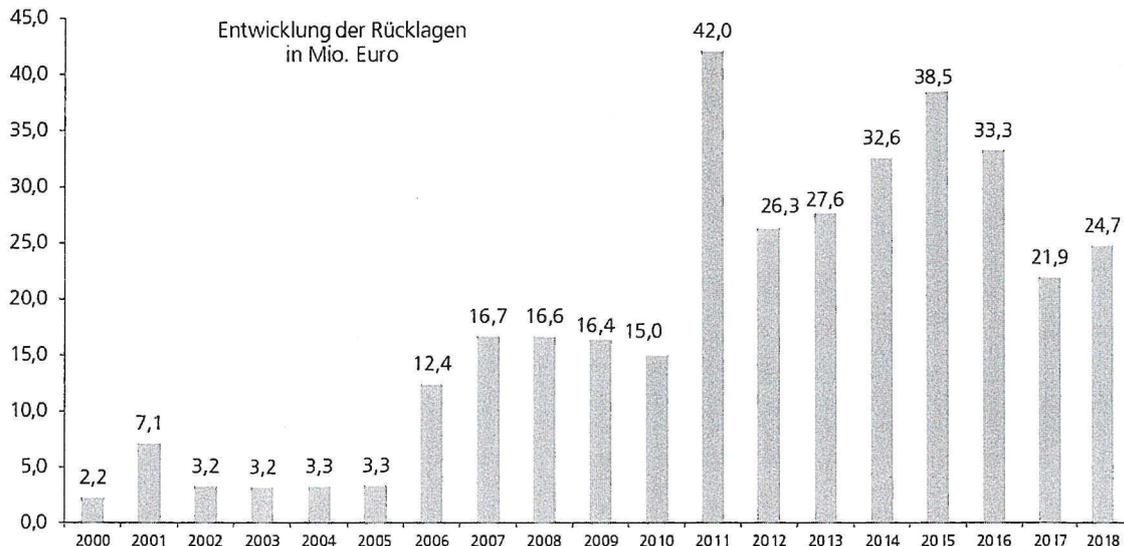
2.4.7 Rücklagen

Entgegen aller Annahmen stieg der Rücklagenstand im Jahr 2018 wieder an und zwar um 2.849.790 € auf 24.743.352,86 €. Im Haushaltsplan war sogar eine Entnahme in Höhe von 9.296.080 € veranschlagt.

Der Rücklage wurden 2,85 Mio. € zugeführt, ihr Endbestand betrug dann 24,7 Mio. €.

Im Einzelnen setzt sich die Zuführung folgendermaßen zusammen:

Anfangsbestand	<u>21.893.562,86 €</u>
Zugang an die allg. Rücklage	+ 2.696.456,00 €
Zugang an die Stellplatz-Rücklage	+ 132.000,00 €
Zugang an die sonst. zweckgeb. Rücklage	<u>+ 21.334,00 €</u>
Endbestand Rücklage	24.743.352,86 €



Die allgemeine Rücklage soll u.a. die stete Liquidität der Kasse sichern. Zu diesem Zweck muss ein Betrag vorhanden sein, der sich in der Regel auf mindestens zwei Prozent der durchschnittlichen VwH-Ausgaben der letzten drei Jahre beläuft. Insofern ergab sich bei diesem Bestand keine Zuführungspflicht.

Die Gründe für die enorme Verbesserung gegenüber dem Plan in Höhe von 12.099.536 € sind unter Ziffer 2.4.3.1 „Ergebnis der Haushaltsrechnung 2018“ beschrieben.

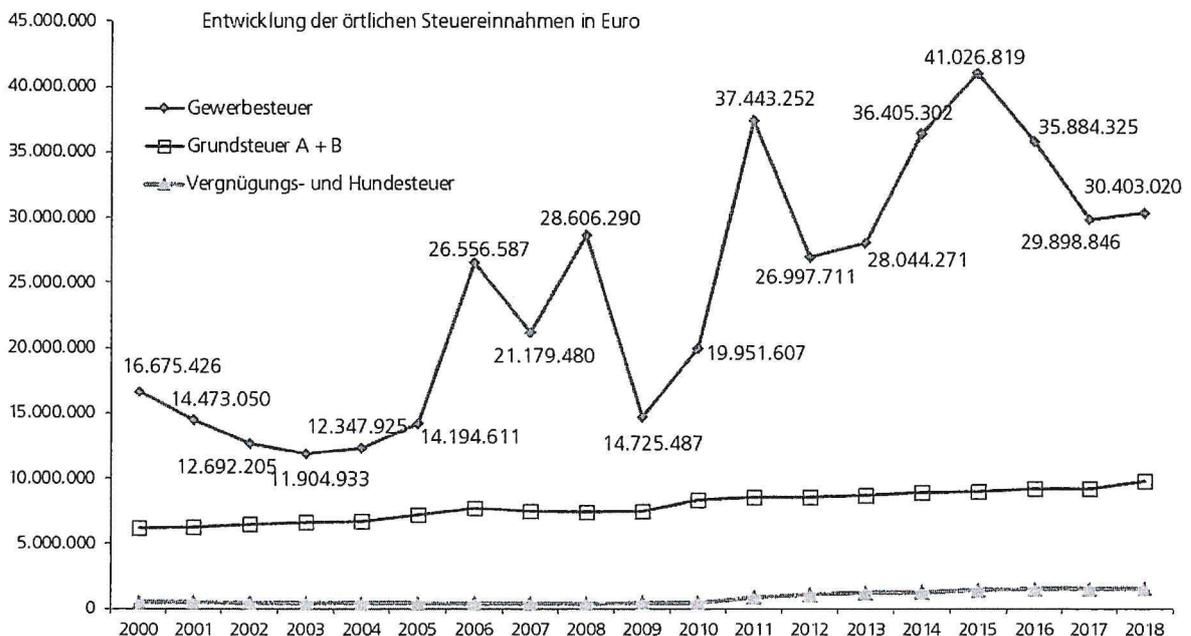
2.4.8 Sicherstellung einer stetigen Aufgabenerfüllung (Einnahmen, Zuführungsrate, Nettoinvestitionsrate)

Der oberste Haushaltsgrundsatz heißt: Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Sparsames und wirtschaftliches Agieren gehört ebenfalls dazu (§77 GemO). Diese Grundsätze sind nicht nur allgemeine Verhaltensgebote, sondern stellen verbindliche Rechtsvorschriften dar.

Da zahlreiche Aufgaben sogenannte „Pflichtaufgaben“ sind, hat deren Finanzierung erste Priorität. Insofern seien nachfolgend die Haupt-Einnahmequellen vorgestellt, auf die die Gemeinde nur in ganz geringem Maße Einfluss hat: Die Gewerbe- und Grundsteuer, die anteilige Einkommensteuer sowie die Finanzzuweisungen.

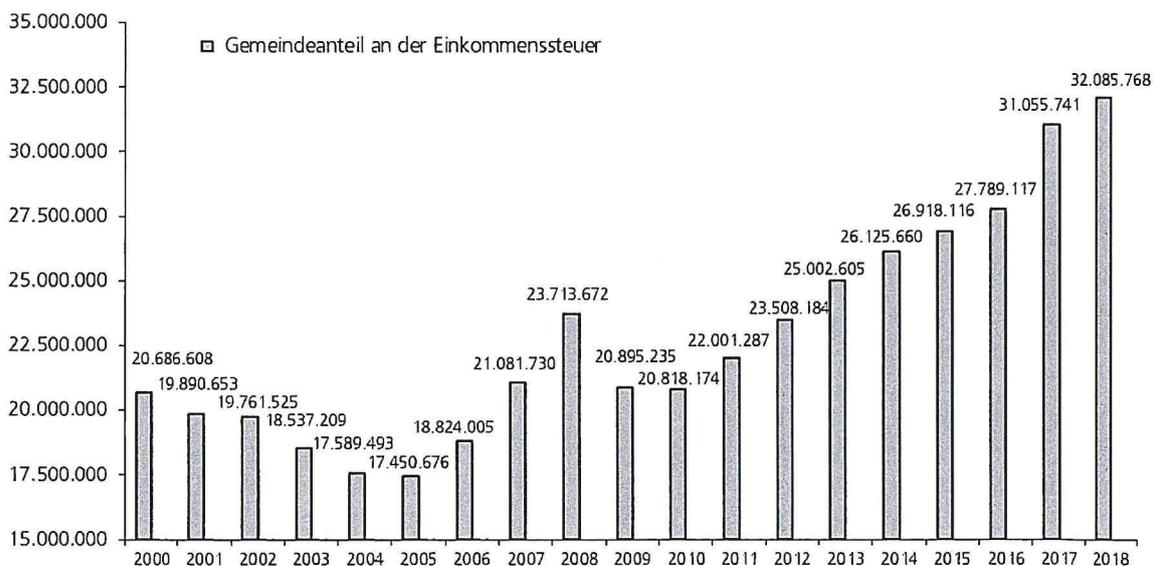
2.4.8.1 Einnahmen

Die Einnahmen aus Steuern, die die Stadt selbst erhebt, entwickelten sich wie folgt



Im Gegensatz zu der unruhigen Entwicklung der Gewerbesteuer steigt der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (s.u.) nun seit 2010 gleichmäßig und stetig an.

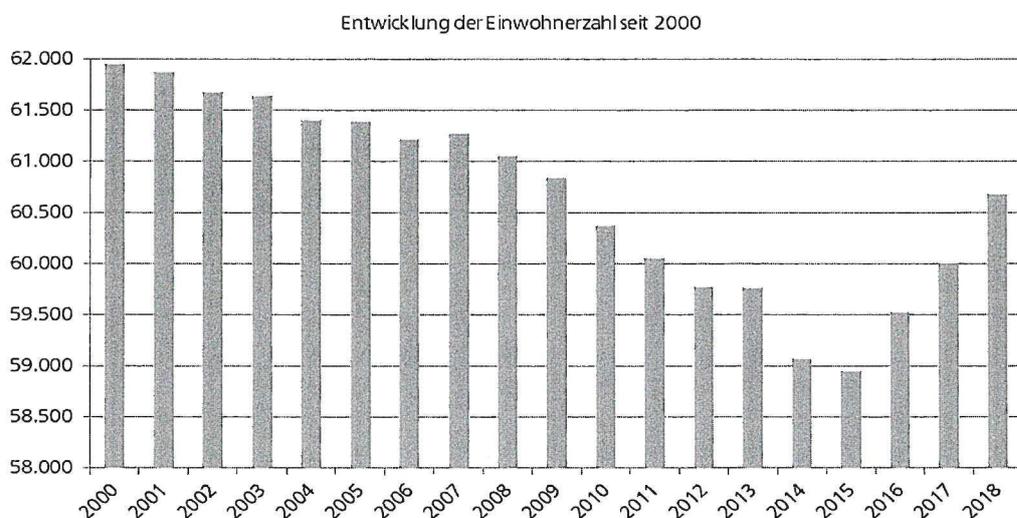
Nachfolgend die Entwicklung des Gmünder Anteils an der Einkommensteuer.



Der Vergleich der beiden Bilder zeigt, dass der Einkommensteueranteil ⁶ in den Jahren 2017 und 2018 höher war als die Einnahmen aus Gewerbesteuer. Sie gewinnt an Bedeutung.

⁶ Zu beachten ist, dass höhere Einkommensteueranteile die künftigen Finanzzuweisungen und Umlagen senken

Weil die Höhe der Einkommen-, Umsatzsteuer und Finanzaufweisungen auch von der Einwohnerzahl abhängt, lohnt es sich, diese im Auge zu behalten. Das folgende Bild zeigt, dass nach einem langanhaltenden Abwärtstrend, die Umkehr gelang und die Einwohnerzahl seit 2016 wieder steigt.



Zur Sicherung der Aufgabenerfüllung gehört auch die gemeindefinanzielle Vorgabe, dass Einnahmen und Ausgaben zu überwachen⁷ sind.

Ob die der Gemeinde zustehenden Einnahmen vollständig erfasst und rechtzeitig eingezogen werden, wird unterjährig geprüft. Zum Teil gibt es auch EDV-technische Kontrollen. Ebenso wird unterjährig beobachtet, dass Ausgabemittel erst dann in Anspruch genommen werden, wenn die Erfüllung der Aufgaben es erfordert. Auftretende Beanstandungen werden stets unmittelbar geklärt. Gravierende Missstände ergaben sich nicht.

Noch konsequenter als im VwH ist bei den einzelnen Investitionen und sonstigen Maßnahmen im VmH darauf zu achten, dass die eingeplanten Einnahmen auch rechtzeitig realisiert werden können, sprich insgesamt die Finanzierungsmittel gesichert sind. Die Kämmerei steuert und kontrolliert dergestalt, dass mit der „Freischaltung“ des Haushaltsplanes – nach Inkrafttreten – zunächst generell alle Ansätze einer 20%-igen Sperre unterliegen.

Im Jahr 2018 wurden von der Kämmerei zwei Finanzzwischenberichte gefertigt und dem Gemeinderat zur Kenntnis gebracht:

Im ersten Bericht, der den Zeitraum Januar 2018 bis Mitte Juni 2018 betrifft (vgl. GR-Drs. 124), war der Stand zumindest im VwH unbedenklich. Einnahmen und Ausgaben lagen mit jeweils 44,5 % zu 44,2 % der Planansätze praktisch gleichauf.

Im VmH betrug jedoch die Ausgaben bereits 3,2 Mio. €, während die Einnahmen erst bei 2,2 Mio. € lagen.

⁷ Siehe §§ 25, 26, 27 GemHVO.

Im zweiten Bericht, der den Zeitraum Januar bis Mitte November 2018 betrifft (vgl. GR-Drs. 246), waren im VwH die Einnahmen zu 96 % der Planansätze realisiert und die Ausgaben zu 89 %. Das bedeutete einen „Überschuss“ von rund 19 Mio. €. Die planmäßige Zuführung zum VmH beträgt nur 9,1 Mio. € - die Lage stellte sich zu diesem Zeitpunkt komfortabel dar.

Im VmH dehnte sich zwischen Juni und November die Deckungslücke (im engen Sinne, d.h. ohne Zuführungsrate und ohne Rücklagenentnahme) weiter aus: Die Ausgaben betragen 11 Mio. € (34 % des Plans), während die Einnahmen bei 7 Mio. Euro (51 % des Plans) lagen. Das Delta betrug nun, Mitte November, 4 Mio. €, was jedoch zu diesem Zeitpunkt durch den Überschuss im VwH leicht zu finanzieren gewesen wäre.

Nachdem aber bis Jahresende laut VmH-Plan noch weitere Ausgaben in Höhe von 22 Mio. € (66 % des Plans) anstanden und weitere Einnahmen in Höhe von 7 Mio. € (49 % des Plans) zu generieren waren, musste in den verbleibenden 6 Wochen ein besonderes Augenmerk auf die Haushaltsüberwachung gelegt werden.

Was zur abschließenden Beurteilung dieser Haushaltssituation positiv hinzukommt, ist die in Höhe von 9,3 Mio. € veranschlagte Rücklagenentnahme, die in der obigen Betrachtung noch nicht einbezogen ist.

Alles in allem erschien der Haushaltsausgleich im Verlauf des Haushaltsjahres 2018 nicht gefährdet, weshalb auch keine Pflicht nach § 28 GemO bestand, den Gemeinderat unverzüglich zu unterrichten.

Der Haushaltsausgleich war im Verlauf des Haushaltsjahres zu keinem Zeitpunkt gefährdet.

2.4.8.2 Zuführungsrate

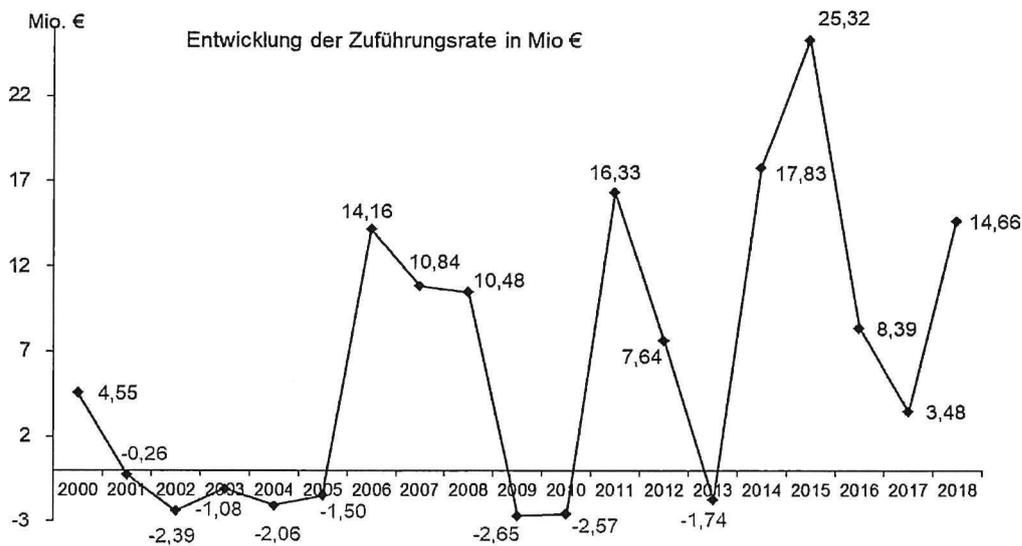
Der Haushaltsplan sah für die Zuführung des VwH an den VmH 9.099.450 € vor. Als zusätzliche Herausforderung sollten darüber hinaus 1.600.000 € erwirtschaftet werden, was durch die Veranschlagung der Globalen Minderausgabe eingepreist war.

Am Ende des Haushaltsjahres konnte sowohl die Globale Minderausgabe erreicht werden als auch ein stattlicher Überschuss in Höhe von 14.659.714 € erzielt und dem VmH zugeführt werden. Die Verbesserung gegenüber dem Plan betrug also 5.560.264 €.

Die Mindestzuführung nach § 22 GemHVO, wonach mindestens die Kreditbeschaffungskosten und die ordentliche Tilgung von Krediten gedeckt werden können, war gewährleistet. Außerdem hätten auch noch die sog. Ersatzdeckungsmittel mit 10,8 Mio. € zur Verfügung gestanden.

Die Zuführung soll insgesamt mindestens so hoch sein, wie die aus Entgelten gedeckten Abschreibungen. Diese lagen bei rund 1 Mio. €.

→ Die Zuführungsrate entsprach den rechtlichen Anforderungen mehr als ausreichend.



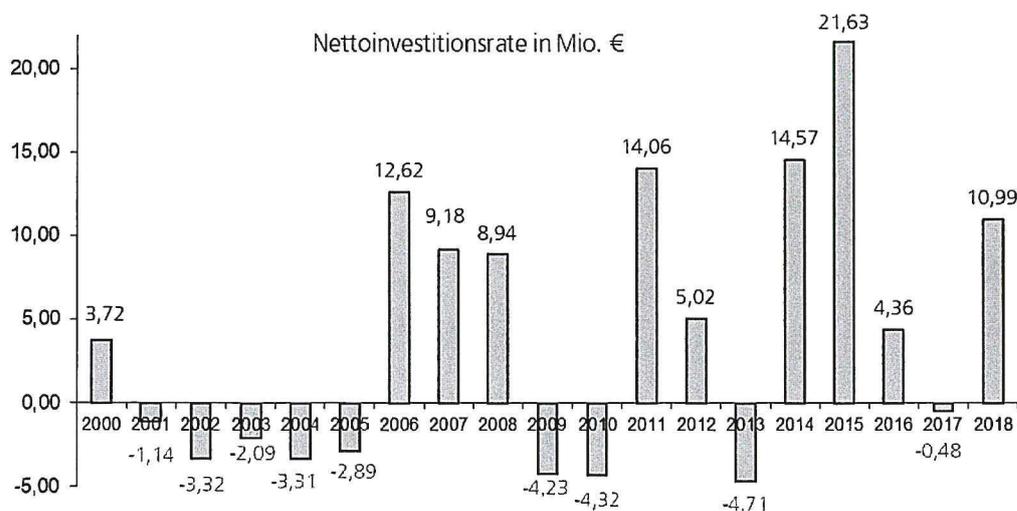
2.4.8.3 Nettoinvestitionsrate

Die sogenannte Nettoinvestitionsrate ist im kameralen Haushaltssystem ein wichtiges Merkmal der kommunalen Eigenfinanzierungskraft. Zur Ermittlung dieser Kennzahl wird der im Verwaltungshaushalt erwirtschaftete Überschuss (sog. Zuführung zum Vermögenshaushalt) um die ordentliche Kredittilgung und Kreditbeschaffungskosten reduziert.

Was bleibt, nennt man auch freie Mittel, da mit ihnen neue Investitionen möglich sind.

Am folgenden Bild ist die Entwicklung der letzten Jahre abzulesen. Erfreulicherweise stieg die Rate 2018 mit 10.992.663,73 € gegenüber dem Vorjahr deutlich an. Sie war auch doppelt so hoch, wie sie aufgrund des HH-Planes (5.420.350 €) gewesen wäre.

2018 fiel die Nettoinvestitionsrate, im Vergleich zu den beiden Vorjahren, eigentlich gut aus.

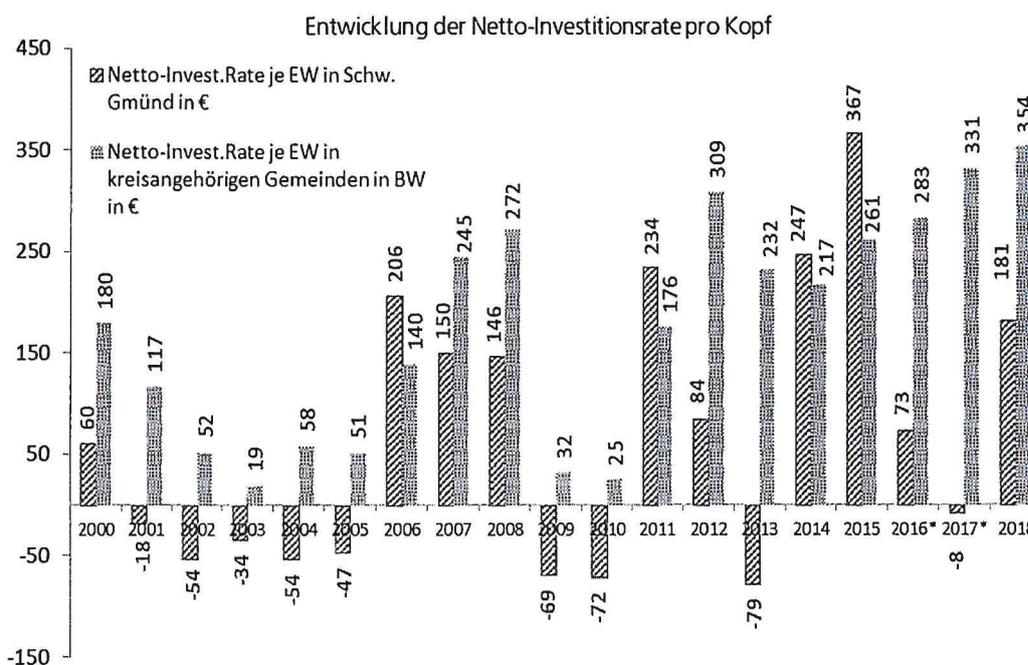


In der Tabelle unten ist ab 2012 dargestellt, inwieweit diese sog. freien Mittel die von der Stadt durchgeführten Investitionen und die an Dritte geleisteten Investitionszuweisungen finanziert haben.

Die Beträge sind in Mio. € angegeben.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Investit. / Zuweis.	45,953	29,732	25,418	20,281	20,985	21,958	17,679
sog. „freie Mittel“	5,018	-4,706	14,568	21,626	4,360	-0,475	10,993
Finanzierungsrate	11%	-16%	57%	107%	21%	-2%	62%

Das nächste Bild zeigt den Vergleich mit anderen Städten in Pro-Kopf-Werten:



Quelle: GPA-Geschäftsberichte

* Die Werte für 2016 und 2017 aktualisierten sich – wie angekündigt – durch jüngere GPA-Berichte. Auch der Wert für 2018 ist bereits endgültig.

In den letzten 10 Jahren (2009 – 2018) lag die durchschnittliche Rate aller kreisangehörigen Gemeinden in 7 Jahren höher als die der Stadt Schwäbisch Gmünd.

2.5 Einzelergebnisse der sachlichen Prüfung

2.5.1 Bauprüfung

Im Jahre 2018 wurden insgesamt 206 Auszahlungsvorgänge mit einem Auszahlungsvolumen von ca. 6,6 Mio. € geprüft.

Hievon entfielen im Rahmen der Schlussrechnungs- und Nachtragsprüfung 2,6 Mio. € auf Maßnahmen des Amtes für Gebäudewirtschaft (67 geprüfte Schlussrechnungen und 8 Nachträge) sowie 3,1 Mio. € auf Maßnahmen des Tiefbauamts (36 geprüfte Schlussrechnungen und 15 Nachträge).

Insgesamt wurden 78 Schlussrechnungen über Ingenieurleistungen mit einem Abrechnungsvolumen von ca. 618.000 € geprüft.

Weitere Schlussrechnungs- bzw. Nachtragsprüfungen von sonstigen Ämtern fielen in Höhe von 260.000 € an.

Rechnungskürzungen wurden in Höhe von über 143.000 € vorgenommen.

2.5.1.1 Beispiele aus der Rechnungs- und Nachtragsprüfung

- Falsche Einheitspreise in Rechnung gestellt

Bei einer Rechnung über ein Hochbaugewerk wurden vom Unternehmer falsche Einheitspreise in Rechnung gestellt. Nach Mitteilung des Unternehmers wurde bei der Rechnungsstellung ein anderer Vertrag zu Grunde gelegt. Die Rechnung musste vom Unternehmer zurückgenommen werden. Bei einem Auftragsvolumen von ca. 8.200 € betrug die Differenz zwischen alter und neu erstellter Rechnung ca. 2.600 €.

- Vornahme von Leistungsänderungen durch den Unternehmer ohne Ankündigung

Ohne die Bauherrin bzw. das mit der Bauleitung beauftragte Architekturbüro zu informieren, nahm ein Unternehmer bei Bodenbelagsarbeiten Leistungsänderungen am Auftrag vor und stellte diese entsprechend in Rechnung. Die Feststellung der Leistungsänderung erfolgte mit der Schlussrechnungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt. Zuvor waren weder Bauherrin noch Architekturbüro informiert worden, dementsprechend wurden auch keine Preisanpassungen in die Wege geleitet (§ 2 Abs. 5 oder 6, VOB/Teil B).

Die im Nachgang zur Bauausführung lückenhaft vorgelegte Bilddokumentation ließ den zweifelsfreien Schluss hinsichtlich der Ausführung der in Rechnung gestellten Arbeitsgänge nicht zu. Aus diesem Grund wurde der beauftragte Unternehmer verpflichtet,

- die Gleichwertigkeit der Ausführung zu bestätigen,
- den ausgeführten Aufbau sowie die verwendeten Materialien nachzuweisen,
- eine Zustandsfeststellung des Bodens zu fertigen und diese zu dokumentieren sowie
- die Gewährleistung bezüglich der Dichtigkeit auf 10 Jahre zu verlängern. Die reguläre Gewährleistungsfrist hätte 4 Jahre betragen.

Aufgrund fehlender Nachweise einiger Arbeitsgänge war der Unternehmer darüber hinaus mit einer Rechnungskürzung in Höhe von ca. 3.700 € einverstanden.

- Abzug wegen nicht erbrachter Aufmaßeleistungen

Einem Unternehmer musste anhand seiner Rechnungsstellungen (Abschlagszahlungen und Schlussrechnung) aufgezeigt werden, welche vertraglichen Vereinbarungen nicht eingehalten wurden. Oft fehlten auch die rechnungsbegründenden Unterlagen und der Bezug zur Örtlichkeit der erbrachten Leistungen. Um die unvollständigen Angaben in einen prüffähigen Rahmen zu bekommen, entstand der Auftraggeberin ein Mehraufwand in Höhe von ca. 1.500 €, der entsprechend in Abzug gebracht wurde.

- Schlussrechnung und Nachträge fehlerhaft

Bei der Rechnungsprüfung einer größeren Straßenbaumaßnahme konnten Einsparmaßnahmen in Höhe von ca. brutto 35.300 € vorgenommen werden. Die Gesamtkostenreduzierung beinhaltet im Wesentlichen drei Faktoren und konnte durch den Nachweis

- eines Aufmaß- bzw. Abrechnungsfehlers
- von Nachtragskürzungen infolge nichtberechtigter Anspruchsforderungen und
- eines Zahlenübertragungsfehlers

begründet und auch verhandelt werden.

- Nachtrag nicht anerkannt, da Leistungen bereits im Hauptvertrag beinhaltet

Bei einer umfangreichen Abbruchmaßnahme stellte das Rechnungsprüfungsamt fest, dass eine Nachtragsrechnung Positionen umfasste, welche mit dem Hauptvertrag in Form eines Pauschalvertrags bereits abgegolten bzw. in diesem enthalten waren.

Dies führte zu Einsparungen in Höhe von insgesamt ca. 72.200 €.

Im selben Zug konnte auch die Schlussrechnung des die Abbruchmaßnahme bauleitenden Ingenieurbüros um ca. 2.000 € zu Gunsten der Stadt korrigiert werden.

- Umgang mit Nachtragsangeboten

Wiederholt stieß das Rechnungsprüfungsamt im Zusammenhang mit Nachtragsangeboten auf Unstimmigkeiten. Grundsätzlich ist vom Oberbürgermeister festgelegt, dass Nachtragsangebote vor Beauftragung ab einem Betrag von 500 € je Einzelposition (Preis für eine Position x Menge; ab 19.05.2019: 3.000 € pro Einzelposition) vom Rechnungsprüfungsamt geprüft werden müssen. Diese Prüfung setzt eine Bewertung des Nachtragsangebots durch den Projektverantwortlichen des entsprechenden Fachamts voraus. Dies gilt selbstverständlich auch dann, wenn die Bauleitung an ein externes Ingenieurbüro vergeben wurde.

In mehreren Fällen kamen Nachtragsangebote erst mit der Schlussabrechnung der Maßnahme zur Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt. In anderen Fällen wurden vom Fachamt erst auf Nachhaken des Rechnungsprüfungsamts die vollständigen Unterlagen zur Prüfung der Nachtragsangebote vorgelegt. Hierzu zählen u.a. Kalkulationsunterlagen des Hauptangebots, die zur Beurteilung der Preispositionen der Nachtragsangebote dringend notwendig sind.

Hinzukommt, dass oft ein zeitlicher Versatz zwischen dem Zeitpunkt der Ausführung der den Nachtrag begründenden Maßnahme und der Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt erfolgt. Eine Prüfung der Notwendigkeit eines Nachtrags nach Fertigstellung des Projekts erweist sich oft als äußerst schwierig. Das Rechnungsprüfungsamt legt deshalb großen Wert auf die eingangs erwähnte Regelung der Prüfung des Nachtragsangebots vor der Beauftragung.

Nachtragsangebote kommen oftmals viel zu spät zum Rechnungsprüfungsamt.

- Rechnungsabwicklung und Auszahlungsanordnung

Bei 36 Baumaßnahmen lagen die Zeiträume zwischen Rechnungsstellung und Schlussrechnungsprüfung durch das Fachamt bzw. dem damit beauftragten Ingenieurbüro bei mehr als 30 Tagen.

In 26 Fällen lag der Zeitraum zwischen der Rechnungsstellung und der Prüfung durch das Fachamt bei 3 Monaten und länger bis hin zu einem Zeitraum von 28 Monaten. Dieser zeitliche Versatz übersteigt die Zahlungsfristen gemäß § 16 Abs. 3 Nr. 1 VOB Teil B in so deutlichem Maße, dass die Gefahr bestand, dass von Seiten des Auftragnehmers Verzugszinsen geltend gemacht werden.

Das Rechnungsprüfungsamt betonte wiederholt, die Überwachung der Bauherrenaufgaben gegenüber dem beauftragten Ingenieurbüro zu intensivieren und die Rechnungsprüfung von Seiten des Fachamts zu forcieren.

Durch die Vorlage bzw. einfache Weiterleitung unvollständiger Unterlagen (erforderliche Nachweise wie Ausschreibung, Submission und Preisspiegel, Vergabeunterlagen, Auftragsschreiben, Leistungsverzeichnis, Aufmaße, Nachträge, Stundenlohnberichte und Schriftverkehr sowie Tagesberichte sofern für Abrechnung maßgebend bzw. vereinbart) an das Rechnungsprüfungsamt verzögerte sich die Prüfung zusätzlich.

Zum Teil ver-
gehen zwischen
Rechnungs-
stellung und
Prüfung durch
das bewirt-
schaftende
Amt 3 Monate
und mehr.

2.5.1.2 Beispiele aus der Prüfung von Vergabeverfahren

- Freilegungsarbeiten direkt beauftragt.

Eine Baufirma wurde zur Durchführung von Freilegungsarbeiten ohne Ausschreibung und ohne Einholung eines Angebots direkt beauftragt.

Das beauftragende Amt konnte keine stichhaltigen und plausiblen Gründe für die vorgenommene Art und Weise der Vergabe liefern. Der Auftragswert betrug ca. 24.000 €.

- Restaurierungsmaßnahmen ohne Ausschreibung

Zur Durchführung von Restaurierungsarbeiten in der historischen Innenstadt wurden drei Ateliers bzw. Firmen ohne Ausschreibung und ohne Einholung von Vergleichsangeboten direkt beauftragt:

In beiden Fällen widerspricht die Vorgehensweise der Verwaltung den Vergaberichtlinien nach §3, Absatz 2 und 5 VOB/A. Insofern wurden die Bestimmungen des Haushaltsrechts missachtet, indem den Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen nicht entsprochen wurde. Nicht zuletzt, um diesen Grundsätzen zu entsprechen, sind die Kommunen zur Anwendung und Beachtung der VOB verpflichtet.

2.5.2 Prüfung des Personalwesens

Das Rechnungsprüfungsamt legt großen Wert auf eine hohe Prüfdichte im Personalbereich. Dies ist wegen der Höhe der Ausgaben und der Schwierigkeit des Rechtsgebietes geboten. Außerdem dient eine richtige und rechtssichere Lohn- und Gehaltsabrechnung dem Betriebsfrieden. Vom Rechnungsprüfungsamt werden

auch zu geringe Lohn- und Gehaltszahlungen gegenüber der Personalabteilung beanstandet.

Die meisten Unstimmigkeiten konnten im Dialog mit der Personalabteilung bereinigt werden.

2.5.3 Sonstiges aus der sachlichen Prüfung

- Stärkere inhaltliche Differenzierung bei Haushaltsstellen für „sonstige Zweckausgaben“ führte zu Steuereinsparung

Aufgrund eines Prüfungsvermerks erfolgte eine Aufteilung der Ausgabepositionen im o.g. Sammelbereich. Die Steuerabteilung filterte Ausgaben, die BgA (Betrieben gewerblicher Art) zugeordnet werden konnten heraus und ordnete sie entsprechend neu zu. Dies führte im Bereich der Wartungskosten für Sporthallen zu einer Steuerrückerstattung in Höhe von ca. 3.000 €. Im Sammeltopf der sachlichen Zweckausgaben wären diese vorsteuerabzugsberechtigten Ausgaben steuerlich nicht berücksichtigt worden.

- Förderung nichtstädtischer Kindertageseinrichtungen – fehlende Ermächtigung durch Gemeinderatsbeschluss

Bei der Prüfung der Förderung nichtstädtischer Kindertagesstätten fiel auf, dass bei drei Kindergartengruppen eine 100%-Förderung entgegen der vom Gemeinderat beschlossenen Förderung in Höhe von 63% bzw. 65% für Betriebsausgaben erfolgten. Die entsprechenden Beschlüsse waren mit der Kindergartenbedarfsplanung 2019 nachzuholen. Diese erfolgten in der Sitzung des Gemeinderates am 10.04.2019.

- Vereinszuschuss höher als Ausgaben des Vereins

Hinsichtlich einer Vereinsbezuschung aus dem Bereich der Wirtschaftsförderung fiel dem Rechnungsprüfungsamt auf, dass die jährlichen Zuschüsse an den Verein regelmäßig höher waren als die Ausgaben des Vereins. Sparsames Handeln einer Kommune gebietet, Dritte nicht über den tatsächlichen Bedarf hinaus zu bezuschussen. Aufgrund dieser Beanstandung beschloss der Gemeinderat einen Kürzungsvorbehalt für den Fall, dass der Mittelbedarf geringer als die Zuschusshöhe ist. Dies ist mittels eines einzufordernden Verwendungsnachweis zu überprüfen.

- Schwerpunktprüfung Grundstücksverkehr

Im Rahmen einer Schwerpunktprüfung wurden die Grundstücksverkehrsgeschäfte der Stadt Schwäbisch Gmünd des Jahres 2016 geprüft. Exemplarisch wurde ein Baugebiet ausgewählt, welches sich im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans befindet. Untersucht wurde sowohl das An- wie auch das Verkaufsverfahren bei den sich im Geltungsbereich des Bebauungsplans befindlichen Grundstücken.

Bei den zu prüfenden Punkten war im Hinblick auf die Preis- und Kostenkalkulation stichprobenweise zu untersuchen ob:

- Grunderwerbskosten inkl. Grunderwerbsteuer, Vertragskosten usw. berücksichtigt worden sind
- Notarkosten und Verkehrswert ordnungsgemäß ermittelt wurden
- Grunderwerbsteuer richtig berechnet und abgeführt wurde
- Vorhaltekosten noch zeitgemäß sind
- Ausgleichsbeträge für Landschaftsentwicklung erhoben wurden
- Beiträge für Breitbandversorgung erhoben wurden
- Strukturbeiträge Wohnraumförderprogramm erhoben wurden
- Abwasserbeiträge satzungsgemäß ermittelt wurden
- Erschließungsbeiträge korrekt aus der Gesamtkostenzusammenstellung ermittelt wurde.
- Kalkulierter Verkaufspreis stimmt

In die Prüfung einbezogen wurden:

- der entsprechende Bebauungsplan
- Kauf- und Tauschverträge im Wege des Grundstücksankaufs
- Kaufverträge im Wege des Grundstücksverkaufs

Die Prüfung erstreckte sich auf ein Baugebiet mit 34 Bauplätzen. Für die Bauplätze wurde entsprechend der Nettobaulandpreiskalkulation bzw. der Verkaufspreiskalkulation ein Bauplatzpreis festgesetzt. Im Kaufpreis waren bereits die Anliegerleistungen für Abwasser- und Erschließungsbeitrag inkludiert. Die Vorhaltekosten wurden vom Rechnungsprüfungsamt vor dem Hintergrund der großen Nachfrage nach Bauplätzen kritisch hinterfragt.

In die Prüfung einbezogen wurden weiter:

- Gemeinderatsbeschluss - Festlegung der Bauplatzpreise
- Gemeinderatsbeschlüsse hinsichtlich der Vergabe von Wohnbauplätzen

Das RPA prüfte die Vergabe von 25 Bauplätzen im Wohnbaugebiet. Neun Bauplätze wurden den Alteigentümern vertragsmäßig vergeben. Die Vergabe und Zuweisung der Bauplätze wurde unter Berücksichtigung des Bauplatzwunsches und der persönlichen Verhältnisse der einzelnen Bewerber und deren genannten Alternativ-Wunschbauplätze in Abstimmung mit der Ortschaftsverwaltung vorgenommen.

Insgesamt konnte eine ordnungsgemäße Abwicklung der Grundstücksverkehrsangelegenheiten bestätigt werden.

3. Betätigungsprüfung

3.1 Beteiligungsbericht 2018

Der Beteiligungsbericht für das Jahr 2017 wurde dem Gemeinderat am 17.06.2020 vorgestellt.

4. Prüfung von Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung

Im Bereich der Organisation der Stadtverwaltung musste das Rechnungsprüfungsamt wieder feststellen, dass Fachämter über ihre Fach- und Kernkompetenz bzw. Mitarbeiter über ihre berufliche Qualifikation hinaus mit fachfremden Aufgaben betraut wurden. Die andersartig gelagerte Fachkompetenz führte dazu, dass die Aufgaben nicht fehlerfrei ausgeübt werden konnten. Diese Fehler hätten durch eine fachgerechte Verteilung bzw. Zuweisung der Aufgabe vermieden werden können und müssen. Im städtischen Aufgabengliederungsplan sind die Zuständigkeiten der Fachämter klar geregelt.

Zuständigkeiten nach dem Aufgabengliederungsplan wurden nicht beachtet.

Es ist anzustreben, dass bei einer breit aufgestellten Wissenskompetenz einer Verwaltung immer diejenigen Mitarbeiter mit der dem Thema bzw. Sachverhalt nächstgelegenen Spezialkompetenz eingesetzt werden, um Fehler von vornherein zu minimieren. Dies muss insbesondere für ämterübergreifende Projekte gelten und von Seiten der Dezernate entsprechend gesteuert werden.

Besondere Bedeutung erhält der umsichtige Personaleinsatz immer dann, wenn Dritte bzw. Auftragnehmer der Stadt „mit im Spiel sind“. Nur durch den geeigneten Personaleinsatz im obigen Sinne kann erreicht werden, dass sowohl Stadt als auch (Geschäfts-)Partner auf Augenhöhe und mit der vergleichbaren Wissenskompetenz operieren.

Das Rechnungsprüfungsamt sieht die Beratung der städtischen Ämter als wichtigen Teil seiner Aufgaben, jedoch immer unter der Voraussetzung, dass das jeweilige Amt bzw. der anfragende Mitarbeiter auch für das entsprechende Thema sachlich zuständig und inhaltlich kompetent ist.

Es ist jedoch unbefriedigend und nicht zielführend, wenn die Beratungen und Korrekturen stattfinden müssen, weil der mit der Aufgabe betraute Mitarbeiter aus einem fachfremden Bereich kommt. Der operative Part wird durch den fachfremden Einsatz inhaltlich erheblich geschwächt.

Nachfolgend hierzu Beispiele aus dem Rechnungsjahr 2018:

Es handelt sich hier um Maßnahmen, welche nicht von den zuständigen Fachämtern abgewickelt wurden, bzw. in den dafür einschlägigen Fachämtern (Tiefbauamt und Amt für Gebäudewirtschaft) besser aufgehoben wären. Die außerhalb dieser Ämter nicht vorliegende Fachkenntnis führt teilweise zu gravierenden Fehlern, z.B.:

- Freiräumung eines Baugeländes (siehe auch Punkt 2.5.1.2)

Das Vergabeverfahren wurde nicht regelkonform durchgeführt.

- Abbruchmaßnahme (siehe auch Punkt 2.5.1.1)

Ohne Prüfung des Rechnungsprüfungsamts hätte hier aufgrund eines falsch beurteilten Nachtrags eine Überzahlung in Höhe von 72.200 € stattgefunden.

- Freilegung und Altlastensanierung eines Baugeländes

Wieder wurde erneut eine Abbruchmaßnahme bzw. Baureifmachung von einem Mitarbeiter betreut, dem es in Sachen Rechnungs- und Nachtragsprüfung an Fachwissen fehlte. Der Verweis des Rechnungsprüfungsamts, entsprechend eines mit

Dezernenten und Amtsleitern am 12.04.2018 geführten Gesprächs, das zuständige Fachamt zu Rate zu ziehen, ist zwar erfolgt, aber nach Meinung des Rechnungsprüfungsamts im Ergebnis bei weitem nicht so weit, als dass sowohl Rechnungen als auch Nachträge hätten „sachlich und rechnerisch richtig“ gezeichnet werden können.

5. Erledigung von früheren Beanstandungen

Im Zuge der sachlichen Prüfung der Jahresrechnung (§ 6 GemPrO) ist u.a. festzustellen, ob Beanstandungen früherer Prüfungsberichte noch unerledigt sind.

Zuständigkeiten nach dem Aufgabengliederungsplan nicht beachtet

Wie ein roter Faden zieht sich insbesondere im Bereich der Bauprüfung die Prüfungsfeststellung durch, dass Fehler deshalb entstehen, da fachlich unkundige Mitarbeiter mit Aufgaben betraut werden, für die sie aufgrund ihrer Qualifikation nicht geeignet sind (siehe hierzu auch die obenstehenden Ausführungen). Wenn daraus finanzielle Nachteile für die Stadt entstehen, ist dies auch deshalb bedauerlich, da die Stadtverwaltung Spezialisten für Fachgebiete beschäftigt. Aufgrund des geforderten Aufgabenpensums kommt es zu oft vor, dass inhaltlich falsche Aufgabenzuordnungen im Wege der Delegation erfolgen. Der ermächtigte Mitarbeiter arbeitet dann unter erhöhtem Druck und der Botschaft: „Eine(r) muss es ja machen...“

Prüfung der Bestandsverzeichnisse

Die Prüfung der Bestandsverzeichnisse im Jahr 2017 hat zutage gefördert, dass die Inventarisierung der Vermögensgegenstände lückenhaft und insgesamt systematisch verbesserungswürdig ist. Für das Rechnungsprüfungsamt ist es insbesondere wichtig, im Rahmen einer vollständigen und lückenlosen Inventarisierung auch diejenigen Vermögensgüter zu erfassen, die aufgrund ihres Wertes (unter 800 € netto Anschaffungswert) von einer bilanziellen Aktivierungspflicht ausgenommen sind und somit nicht im Anlagenspiegel der Bilanz erscheinen müssen. Die Verwaltung sicherte zu, eine entsprechende Aktualisierung der bestehenden Dienstanweisung zu formulieren.

6. Prüfung der Jahresabschlüsse von Eigenbetrieben

Die Prüfungen der Eigenbetriebe

- Stadtentwässerung Schwäbisch Gmünd,
- Stadtgarten Schwäbisch Gmünd,
- Fernwärme II Bettringen Nordwest

für das Wirtschaftsjahr 2018 sind abgeschlossen.

7. Prüfung von laufenden Kassenvorgängen und Kassenüberwachung

Die Stadtkasse wurde auch im Jahr 2018 geprüft. Bei der großen Anzahl der sog. Zahlstellen werden unvermutete Kassenprüfungen nach den Vorgaben des § 1 GemPrO fortlaufend durchgeführt. Die zahlreichen Handvorschüsse werden ebenfalls unterjährig kontrolliert. Hier ist eine Kassenprüfung erst ab einem bestimmten Betrag Pflicht.

8. Prüfungen bei Dritten

Neben den gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen bei der Stadt wurde dem Rechnungsprüfungsamt gem. § 112 Abs. 2 GemO auch die Prüfung bei anderen juristischen Personen übertragen.

Bei folgenden Institutionen wurden Jahresabschlüsse überprüft:

- Touristik & Marketing GmbH Schwäbisch Gmünd
- Zentrum für Gestaltung und Wirtschaftskommunikation GmbH (ZfGW)
- Schwäbisch Gmünder Volkshochschule e.V.
- Technische Akademie für berufliche Bildung Schwäbisch Gmünd e.V.
- Zentrum für Forschung und Bildung in der Oberflächentechnik Schwäbisch Gmünd e.V. (ZOG)
- Stiftung Gold- und Silberschmiedekunst in Schwäbisch Gmünd
- Erika-Künzel-Stiftung

Die Prüfungsberichte wurden den jeweiligen Geschäftsführern zugeleitet.

9. Prüfung von Verwendungsnachweisen der Stadt für staatliche Zuschüsse

Die Stadt ist als Zuschussempfängerin verpflichtet, die Verwendungsnachweise für staatliche Zuschüsse vorab durch das Rechnungsprüfungsamt prüfen zu lassen. Es wurden insgesamt Verwendungsnachweise mit einem Ausgabevolumen von insgesamt 3,7 Mio. € geprüft.

Die Ausgabepositionen entfielen auf nachfolgende Projekte:

- Sanierung Altstadtquartiere Bocksgasse
- Neubau Kinderhaus Schießtal
- Projekt „Gemeinsam in Vielfalt“
- Projekt „Gmünd goes America“
- Projekt „Orte der Integration im Quartier.“ – Hardt
- Sanierung Fünfknopfturm
- ELR-Programm Baureifmachung eines Grundstücks in Lindach
- Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“

10. Prüfauftrag, Gegenstand und Umfang der Prüfung

Die Prüfung der Jahresrechnung ist kraft § 110 GemO zwingend vorgesehen. Die Prüfung von einzelnen Vorgängen, die laufend erfolgen, sind als Teilprüfungen zur Jahresabschlussprüfung zu verstehen.

Den Dezernaten und Ämtern wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Themen, die durch die Stellungnahmen als erledigt zu betrachten sind oder die von unwesentlicher Bedeutung sind, sind nicht Bestandteil des Berichtes.

11. Abschließendes Prüfungsergebnis

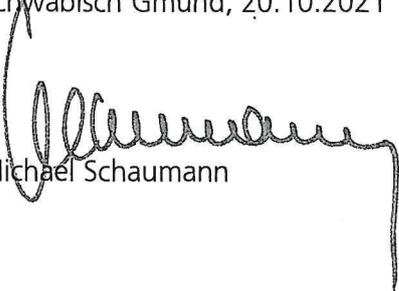
Die Jahresrechnung 2018 der Stadt Schwäbisch Gmünd war nach § 110 Abs. 1 GemO daraufhin zu prüfen, ob

1. bei den Einnahmen und Ausgaben und bei der Vermögensverwaltung nach dem Gesetz und den bestehenden Vorschriften verfahren worden ist,
2. die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch in vorschriftsmäßiger Weise begründet und belegt sind,
3. der Haushaltsplan eingehalten worden ist und
4. das Vermögen und die Schulden richtig nachgewiesen worden sind.

Die Haushalts- und Kassenführung sowie die Vermögensverwaltung im Haushaltsjahr waren insgesamt in Ordnung.

Ein hohes Maß ordnungsgemäßer Abwicklung der Finanzvorfälle wird bescheinigt. Die in diesem Bericht erwähnten Prüfungsbemerkungen und Ausführungen über einzelne Sachverhalte beeinträchtigen das grundsätzlich positive Ergebnis der Prüfung nicht, da ihre Anzahl im Verhältnis zu den vielen ordnungsgemäßen Vorgängen gering und ihre finanzielle Tragweite im Hinblick auf das abgewickelte Finanzvolumen insgesamt nicht gravierend sind. Sie wirken sich auf das Ergebnis der Haushaltsrechnung (§ 41 Abs. 3 GemHVO) und auf die Vermögensrechnung (§ 43 GemHVO) nicht so aus, dass sie der Feststellung der Jahresrechnung entgegenstünden.

Schwäbisch Gmünd, 20.10.2021


Michael Schaumann

