Schwäbisch Gmünd
Rechnungsprüfungsamt

Anlage 2

zur Drs. 040/2020

PRÜFUNGSBERICHT

zur Jahresrechnung 2017

der Hospitalstiftung zum Heiligen Geist Schwäbisch Gmünd

25.02.2020

Prüfung der Jahresrechnung 2017
der Hospitalstiftung zum Heiligen Geist Schwäbisch Gmünd

1 Allgemeine Bemerkungen 2

1.1 Art, Zweck und Rechtsgrundlagen der Stiftung 2

1.2 Auftrag und Durchführung der Prüfung 3

1.3 Überörtliche Prüfung 3

2 Feststellung der Jahresrechnung des Vorjahres 3

3 Erledigung von früheren Beanstandungen 3

4 Hospitalstiftung im Wandel der Zeit 5

5 Verwendung der Stiftungserlöse und Ausblick 7

6 Verwaltung der unselbständigen Stiftungen 9

7 Einhaltung des Haushaltsplanes 2017 9

7.1 Planaufstellung 9

7.2 Rechnungsergebnis im Vergleich zum Haushaltsplan 10

7.3 Über- und außerplanmäßige Ausgaben 10

8 Abschlussprüfung der Jahresrechnung 2017 10

8.1 Allgemeines 10

8.2 Zuführungsrate 11

8.3 Rücklagen 12

8.4 Haushaltsreste 13

8.5 Kassenführung 13

9 Stiftungsvermögen 14

10 Verschuldung 16

11 Prüfungsergebnis 16

1 Allgemeine Bemerkungen

1.1 Art, Zweck und Rechtsgrundlagen der Stiftung

Die Hospitalstiftung zum Heiligen Geist stammt aus ursprünglich dem 13. Jahrhundert. Das Finanzgericht Stuttgart bestätigte mit Urteil vom 27.8.1954 deren Selbständigkeit als örtliche Stiftung des öffentlichen Rechts. Im Jahr 1977 verfügte das Regierungspräsidium Stuttgart, dass der jeweilige Oberbürgermeister der Stadt Schwäbisch Gmünd zur Vertretung der Stiftung berechtigt ist.

Die Hospitalstiftung ist eine eigenständige juristische Person, die von der Stadt nur treuhänderisch verwaltet wird.

Nachdem der der Gemeinderat von Schwäbisch Gmünd am 4.12.1980 den Wortlaut der notwendigen Stiftungssatzung beschloss, trat diese am 10.4.1981 in Kraft. Als Rechtsform wird darin festgehalten, dass es sich um eine „überkommene rechtlich selbständige örtliche Stiftung des öffentlichen Rechts" handelt.

Damit ist klar, dass die Stadt Schwäbisch Gmünd offiziell Treuhänder des Vermögens ist und dieses grundsätzlich nach den Vorschriften der Gemeindeordnung zu verwalten hat.

Zweck bzw. Aufgabe der Hospitalstiftung ist „**die Betätigung im sozialen Bereich in umfassendem Sinne, insbesondere die Förderung und Unterstützung von Einrichtungen für Alte, Kranke und Hilfsbedürftige**."

Das Stiftungsvermögen besteht hauptsächlich aus Grund und Boden. Es umfasst insgesamt rund 30 Mio. Euro. Dieser Grundstock ist sparsam und wirtschaftlich zu verwalten und in seinem Bestand zu erhalten. Die satzungsmäßigen Aufgaben werden grundsätzlich nur aus den Vermögenserträgnissen erfüllt. Ausnahmen sind möglich.

Als anerkannte örtliche Stiftung wird die Hospitalstiftung von der Gemeinde treuhänderisch verwaltet. Aufgrund von § 101 Abs.1 Gemeindeordnung (GemO) in Verbindung mit § 31 Abs.1 Stiftungsgesetz (StiftG) finden auf die Verwaltung und Wirtschaftsführung die Bestimmungen der GemO Anwendung und somit bspw. auch die Bestimmungen der Gemeindehaushaltsverordnung. Nach dieser sind für die Stiftung ein eigener Haushalts- oder Wirtschaftsplan aufzustellen und eine eigene Rechnung zu führen.

In § 4 der Satzung ist bestimmt, dass die Organe der Hospitalstiftung die der Stadt Schwäbisch Gmünd sind. Das heißt, dass der jeweilige Oberbürgermeister die Stiftung vertritt und die Geschäfte führt, während der jeweilige Gemeinderat die Grundsätze für die Verwaltung der Stiftung festlegt, diese kontrolliert und über alle Angelegenheiten entscheidet, soweit nicht der Oberbürgermeister zuständig ist.

Die Organe der Hospitalstiftung sind die der Stadt.

Nachdem laut Stiftungssatzung die für die Stadt Schwäbisch Gmünd geltenden Vorschriften anzuwenden sind (z.B. Stadtrecht), gelten auch für die Stiftung die in der städtischen Hauptsatzung geregelten Zuständigkeiten:

Es gelten dieselben Vorschriften.

Aufgrund des aus der Hauptsatzung entwickelten verwaltungsinternen Dezernatsverteilungsplanes (DV) obliegt bspw. die Bewirtschaftung des gesamten sozialen Bereiches bis zum Wert von 60.000 € dem Dezernat 3 und somit dem Ersten Bürgermeister.

Die den Dezernatsverteilungsplan weiter detaillierende Zuständigkeitsordnung für das Bewirtschaftungs-, Feststellungs- und Anordnungswesen (ZO)[1] regelt unter anderem, dass beispielsweise die Amtsleitung für Soziales sowie die Amtsleitung für Liegenschaften bis zu einem Betrag von im Einzelfall 10.000 € sachliche Entscheidungen treffen bzw. Rechtsgeschäfte abschließen darf.

1.2 Auftrag und Durchführung der Prüfung

Dass das örtliche Rechnungsprüfungsamt die Jahresrechnung der Hospitalstiftung zum Heiligen Geist Schwäbisch Gmünd zu prüfen hat, ergibt sich aus den §§ 110 und 112 Abs. 1 GemO in Verbindung mit § 4 Ziffer 2 der Satzung der Hospitalstiftung und der Gemeindeprüfungsordnung.

Es ist zu kontrollieren, ob der Haushaltsplan eingehalten wurde, ob Einnahmen und Ausgaben gesetzeskonform erfolgten, ob die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch begründet und belegt sind, ob bei der Vermögensverwaltung rechtmäßig verfahren wurde und ob das Vermögen und insbesondere die Schulden zutreffend nachgewiesen sind.

1.3 Überörtliche Prüfung

Die letzte GPA-Prüfung betraf die Jahre 2012 bis 2016.

Die letzte überörtliche allgemeine Finanzprüfung der Haushaltsjahre 2012 bis 2016 fand im August 2018 durch die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) statt. Der Prüfungsbericht ging im Januar 2019 bei der Verwaltung ein.

2 Feststellung der Jahresrechnung des Vorjahres

Die Feststellung der Jahresrechnung 2016 der Hospitalstiftung zum Heiligen Geist Schwäbisch Gmünd wurde aufgrund der öffentlichen Vorlage Nr. 232/2018, die auch den Prüfungsschlussbericht beinhaltet, am 14.11.2018 im Verwaltungsausschuss vorberaten und am 28.11.2018 vom Gemeinderat beschlossen. Nach § 95 Abs. 2 GemO hätte diese Feststellung bereits Ende 2017 erfolgen müssen.

Die öffentliche Bekanntgabe der festgestellten Jahresrechnung 2016 fand entsprechend den rechtlichen Vorgaben statt.

3 Erledigung von früheren Beanstandungen

Aufgrund von § 6 Gemeindeprüfungsordnung ist im Rahmen der sachlichen Prüfung der Jahresrechnung auch festzustellen, ob Beanstandungen früherer Prüfungsberichte ausgeräumt sind.

Ein GR-Ausschuss für die Hospitalstiftung wurde erst im Jahr 2019 eingerichtet.

a) Die örtliche Prüfung nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass die Stadt mit Neufassung der Hauptsatzung vom 23.10.2019 einen beschließenden Stiftungsausschuss für die Hospitalstiftung eingerichtet hat. Damit wird der Empfehlung im letztjährigen Prüfbericht entsprochen.

[1] DV in der Fassung, die 2017 noch galt

b) In den Prüfberichten 2013 und 2015 wurde dringend empfohlen, im Verwaltungshaushalt zu prüfen, bei welchen Ausgabe-Haushaltsstellen eine Mittelübertragung ins Folgejahr geboten und zulässig ist, um diese durch entsprechende Haushaltsplanvermerke zu legitimieren. Ob eine nachträgliche GR-Beschlussfassung überhaupt zulässig ist, ist rechtlich umstritten.

Mit Blick auf das ab 2020 geltende neue Rechnungswesen, das keine Haushaltsreste in dieser Form kennt, wollte die Stiftungsverwaltung kein entsprechendes Instrument mehr installieren.

→ Dies wird vom Rechnungsprüfungsamt mitgetragen.

c) Von den im Vermögenshaushalt in Form von Haushaltsausgaberesten für den allgemeinen Grunderwerb angesammelten Mitteln sind 2017 nur 10.000 € aufgegeben worden. Der Rest ging erneut ohne die seit langem eingeforderte inhaltliche Begründung ins Folgejahr: Bei der Forstwirtschaft 30.000 € und bei den sonstigen unbebauten Grundstücken 20.000 €.

Allerdings werden die Haushaltsreste - wie von der Kämmerei immer wieder vorgetragen wird - anlässlich der Umstellung des Rechnungswesens spätestens zur Jahresrechnung 2019 komplett aufgelöst.

→ Nachdem die Prüfung der Jahresrechnung erst im Kalenderjahr 2019 erfolgen konnte, wird diese Angelegenheit nicht weiterverfolgt.

d) Der seit 2012 ohne Zweckbindung im Verwaltungshaushalt angesparte Haushaltsausgaberest für allgemeine Unterhaltungszwecke bei baulichen Anlagen umfasste Anfang 2017 den Betrag von 81.500 € und wurde Ende des Jahres unverändert nach 2018 weiterübertragen. Der Vollständigkeit halber ist dazu zu sagen, dass es 2017 auch noch einen Planansatz von 50.000 € gab und insgesamt rund 44.000 € verwendet wurden.

Damit wurden zum wiederholten Male Mittel ohne Zweckbindung als Reserve in Form von Haushaltsresten weitergeschoben und zusätzlich gegen die Vorschrift von § 19 Abs. 2, Satz 3 GemHVO verstoßen, wonach die Mittel spätestens nach zwei Jahren nicht mehr genutzt werden dürfen.

→ Die Angelegenheit wird analog zu lit. c nicht mehr weiterverfolgt.

Dennoch ist zu beanstanden, dass die veranschlagten Beträge ganz offensichtlich nie echten Schätzungen unterlagen und dadurch überflüssigerwiese finanziert wurden. Wider besseren Wissens wurden so auf unzulässige Weise jedes Jahr weitere Mittel angespart.

e) Zur Vermögensrechnung 2017: Seit dem Prüfungsbericht 2010 wird die Beanstandung nicht ausgeräumt, dass es als Grundlage des Anlagevermögens keine übersichtlichen Bestandsverzeichnisse in den Fällen gibt, in denen keine Pflicht zum Führen von Anlagenachweisen besteht (vgl. §§ 37 u. 38 GemHVO a.F.).

Auch kann das Geldvermögen nicht zwischen Stiftungsgrundstockanteilen und restlichen Stiftungserträgen unterschieden werden.

4 Hospitalstiftung im Wandel der Zeit

Im Vorbericht zum Haushaltsplan 2015 war angekündigt, dass verschiedene freiwillige Aufgaben „vom städtischen Haushalt auf die Hospitalstiftung übertragen" werden. Auch Neues käme hinzu.

Als Anlass oder Begründung für eine Erweiterung des Aufgabenspektrums, wurde das Ergebnis des Stadtentwicklungsprozesses „Gmünd 2020" genannt.

Aus Sicht der Hospitalstiftung wurden diese zusätzlichen Aufgaben, die oftmals mit der Schaffung von Personalstellen einhergingen und insofern nicht als Geschäft der laufenden Verwaltung gelten können, wenig diskutiert. Allein der Beschluss des Haushaltsplanes 2015 brachte eine Art offizieller Entscheidung. Doch bereits im Rahmen der Haushaltsberatungen für das Jahr 2016 wurde der nichthaushaltswirksame Antrag auf Erstellung eines Sachstandsberichtes über die an die Hospitalstiftung delegierten Freiwilligkeitsleistungen der Stadt und deren Personal- und sonstigen Kosten gestellt.

Im Februar 2017 erfolgte im Verwaltungsausschuss (GR-Drs. 030/2017 - Hospitalstiftung im Wandel der Zeit) eine Unterrichtung darüber, wie sich die Stadtverwaltung die Zukunft der Stiftung vorstellt. Nämlich, dass der Wohlfahrtsgedanke der Hospitalstiftung heutzutage als Querschnittsauftrag verstanden werden müsse, wodurch die Stiftung generationenübergreifend in allen Bereichen tätig werden solle. Stiftungsarbeit müsse sich den gesellschaftlichen Veränderungen anpassen. Daraus folge, dass neben der klassischen Unterstützung von Einrichtungen für Alte, Kranke und Hilfebedürftige auch Themen wie Sprachförderung, Inklusion, Quartiersentwicklung und drohender Wohnungsverlust mögliche Handlungsfelder seien.

Die bereits begonnene Aufgabenerweiterung soll laut o.g. GR-Vorlage - im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten - sukzessive fortgesetzt werden.

Die Vorlage fährt fort mit der Beschreibung der aktuellen Aufgaben und mit den Haushaltszahlen für 2017 und der Personalausstattung. Zwar ist nicht - wie beantragt - speziell ausgewiesen, wie viele Mitarbeiter bei der Stiftung auf Kosten der Stadt eingesetzt sind. Es ist jedoch durchaus so, dass der Stadthaushalt verschiedene Bereiche zur Finanzierung des Personals bezuschusst.

Dazu zwei Feststellungen:

a) Personalkosten

Bei den 2015 und 2016 übernommenen Aufgaben der Stadt stiegen die Personalkosten im Jahr 2017 deutlich:

zu UA 4350 Wohnungsnotfallhilfe:
Bereits im Haushaltsplan 2016 wurde der Ansatz für Personalausgaben für die Wohnungsnotfallhilfe von zuvor 40.810 € auf 75.710 € erhöht. Im Haushaltsplan 2017 erfolgte nochmal eine Ansatz-Erhöhung (um über 70%) auf 129.840 €. Im Ergebnis betrugen die Ausgaben 111.056 €.

Die Personalkosten stiegen von 2015 bis 2017 stetig.

zu UA 4700 Förderung der Wohlfahrtspflege – Inklusion:
Im Haushaltsplan 2017 wurde der Ansatz für Personalausgaben von zuvor 38.260 € auf 50.430 € erhöht. Im Ergebnis betrugen die Ausgaben 73.627,16 €.

zu UA 4701 Förderung der Seniorenarbeit:
2017 wurde ein neues Projekt („Weitblick – Gmünder pflegen sich") begonnen. Der KVJS[2] bewilligte mit Bescheid einen Betrag über 57.200 € für den Zeitraum von Mai 2017 bis Dezember 2019. Die Mittel sind ausschließlich zur Deckung von Personalkosten gedacht. Ab 2020 ist die Finanzierung der Personalkosten ungeklärt und muss von den Stiftungserlösen gedeckt werden.

b) Finanzierung der zusätzlichen Aufgaben

Dass die verwaltende Gemeinde (Treuhänderin) einer örtlichen Stiftung deren Verluste ausgleicht, sie also subventioniert, ist eigentlich nicht vorgesehen und gemäß § 101 Abs. 4 GemO grundsätzlich auch nicht erlaubt. Ausnahmen sind nur möglich, wenn der verfolgte Zweck auf andere Weise nicht, oder - laut Kommentierung - auf Dauer nur deutlich nachteiliger erreicht werden kann. Allein die Überlegung, es werden sich zur Erfüllung des Stiftungszwecks im Laufe der Zeit Spender finden, ist wenig zielführend.

Eine örtliche Stiftung soll nicht von der sie verwaltenden Gemeinde subventioniert werden.

Der Sinn einer Stiftung liegt darin, einen bestimmten Zweck auf Dauer aus den eigenen Vermögenserträgen zu erfüllen.

Eine örtliche Stiftung darf bezüglich der Aufgaben auch kein Erfüllungsgehilfe der sie verwaltenden Stadt sein. Die Beispiele, in denen lediglich Teile von städtischen Aufgaben (und auch noch mit finanzieller Hilfe) an die Stiftung übertragen wurden, sodass letztlich beide Institutionen zum gleichen Thema tätig sind, deuten jedoch daraufhin.

Deutlich wird dies auch immer wieder anhand von GR-Vorlagen, denen nur schwer zu entnehmen ist, ob sie auch die Stiftung betreffen. (Jüngstes Beispiel: Gemeinderatsdrucksache Nr. 249/2019: „Wohnungsnotfallhilfe- und Obdachlosenbericht 2019"). Die örtliche Prüfung empfahl schon vor Jahren getrennte GR-Vorlagen.

Insofern (also durch nicht gesicherte Finanzierung und unstete Aufgabenerfüllung durch wechselnde „Projekte") erscheint es fraglich, ob der oben beschriebene „Querschnittsauftrag", tatsächlich in dem Sinne besteht oder verstanden werden darf, dass die Stiftung zwar möglichst in allen sozialen Bereichen selbst tätig wird, aber immer nur teilweise. Denn dies dient dem Ziel, das Profil der Stiftung zu stärken, eher nicht. So erscheint beispielsweise die Hospitalstiftung kaum in der Presse, während sich diverse Einzelprojekte meist in aller Ausführlichkeit und völlig unabhängig von der Stiftung präsentieren.

Den Auftrag einer stetigen Zweckerfüllung könnte die Stiftung finanziell mit wesentlich geringerem Risiko umsetzen, wenn sie die verschiedenen Bereiche jeweils nur mit Zuschüssen fördern würde, anstatt sich mit Personal zu belasten. Außerdem wäre sie somit freier und flexibler in der Auswahl der ihr förderwürdig erscheinenden Vorhaben.

Zwar heißt es, ebenfalls in der oben genannten GR-Vorlage 030/2017, dass künftig die Einnahmensituation der Hospitalstiftung weiter verbessert werden solle, etwa durch Erbschaften, Zustiftungen, Verkäufe, Grundstückserlöse, Spenden sowie Fördermittel des Bundes, des Landes und nicht zuletzt der EU.

---

[2] KVJS = Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg

Bislang ging jedoch erst eine allgemeine Spende an die Hospitalstiftung ein (Ende 2019). Zustiftungen kamen noch nicht vor. Einnahmen aus dem Verkauf von Stiftungsvermögen wiederum dürfen nicht für Stiftungszwecke verbraucht werden. Und die für die neuen Aufgaben verbuchten Fördermittel basieren auf Bewilligungsbescheiden, die an die Stadt adressiert sind, was ohnehin wegen der formalen Zweckbindung nicht unproblematisch ist, da ggf. Rückforderungen drohen. (Hier ist für die Zukunft zu prüfen, ob eine Stiftung in Bezug auf die jeweils anvisierte Zuweisung überhaupt förderberechtigt ist.)
Eine verbesserte Einnahmesituation erscheint also insgesamt wenig aussichtsreich.

Die meisten Bewilligungsbescheide über Zuwendungen haben als Adressat die Stadt, anstelle der Hospitalstiftung.

→ Es wird der Stiftungsverwaltung empfohlen, weitere Übernahmen von zuvor städtischen Aufgaben kritisch zu bewerten und auf eine klare Abgrenzung zu achten,

a) bei den Entscheidungen (bisher steht meist das Interesse der Stadtverwaltung im Mittelpunkt),
b) bei Verträgen und Anträgen (oft wird nicht beachtet, dass eine verpflichtende Unterschrift ausdrücklich im Namen der Stiftung erfolgen muss),
c) bei der Finanzierung (Stadt bezahlt für die übergebenen Aufgaben),
d) bei der Publikation von Stiftungstätigkeiten (es wird oft vom Amt für Familie und Soziales berichtet, statt von der Hospitalstiftung),
e) durch eigenen Briefkopf im Schriftverkehr.

5 Verwendung der Stiftungserlöse und Ausblick

Im Folgenden werden - sortiert nach Unterabschnitten (UA) - die Salden aus allen Einnahmen und Ausgaben dargestellt. In der Tabelle ist ablesbar, welche Aufgabengruppen in welcher Höhe Stiftungserlöse verbrauchen (Abmangel) und welche Bereiche Stiftungserlöse erwirtschaften:

UA	Bezeichnung	Einnahmen	Ausgaben	Saldo	add. Salden
0000	Stiftungsorgane	0 €	9.244 €	-9.244 €	
0200	Stiftungsverwaltung	0 €	86.995 €	-86.995 €	**-96.239 €**
4000	Allg. Soz.Verw., Sprach-Kitas	66.222 €	66.222 €	0 €	
4001	Fördg und Unterst. Hilfsbed. Pers.	15.472 €	15.472 €	0 €	**0 €**
4310	Generationentreff Spitalmühle	5.140 €	126.611 €	-121.471 €	
4311	Café Spitalmühle	40.754 €	91.275 €	-50.522 €	**-171.993 €**
4320	soz. Einricht. für pflegebed. Ältere	15.463 €	107.421 €	-91.958 €	**-91.958 €**

4350	Wohnungsnotfallhilfe	167.376 €	128.675 €	38.701 €	
4602	Jugendhilfe	16.475 €	16.475 €	0 €	
4700	Inklusion	52.769 €	91.405 €	-38.636 €	
4701	Seniorenarbeit	76.446 €	99.881 €	-23.435 €	**-23.369 €**
4980	unselb. Stiftungen für soz. Zwecke	1.938 €	1.938 €	0 €	
4981	unselb. Stiftung Dr. Huhn-Fonds	2.410 €	2.410 €	0 €	**0 €**
8550	Forstwirtsch. Betriebe	67.819 €	11.836 €	55.984 €	
8800	unbebautes Grundvermögen	98.630 €	6.285 €	92.344 €	
8810	bebautes Grundvermögen	513.643 €	236.797 €	276.846 €	**+425.174 €**
9100	Zinsen	288 €	0 €	288 €	**+288 €**

Zwischensumme: Überschuss im VwH (im engeren Sinne): **41.903 €**

(Fortsetzung der Tabelle unten)

Überschuss im engeren Sinne soll hier heißen, dass in den Ausgaben auch Abschreibungen[3] und kalkulatorische Zinsen[4] enthalten sind und in den Einnahmen zum Teil aufzulösende Staatszuschussraten. Diese Werte (Aufwendungen und Erträge) sind hier besonders hervorgehoben, weil die Kameralistik normalerweise nur kassenwirksame Einnahmen und Ausgaben kennt. In bestimmten Fällen jedoch werden (zum Zwecke einer Kosten-Leistungsrechnung) auch solche kalkulatorischen Werte berechnet und verbucht.

Das hat zur Folge, dass insbesondere die Ausgaben wesentlich höher ausfallen und damit aber der Überschuss (Saldo) für weitere Stiftungszwecke wesentlich niedriger ist, als bei einer reinen Geldflussbetrachtung:
So beträgt dieser Überschuss nur **41.903 €**, während sich der in der Haushaltsrechnung 2017 ausgewiesene Überschuss (Zuführungsrate) auf **204.987 €** beläuft.

Das kamerale System kommt auf dieses letztgenannte Ergebnis, weil es für jeden einzelnen kalkulatorischen Wert im Haushaltsplan-Abschnitt für allgemeine Finanzwirtschaft (UA 9100) jeweils denselben Wert mit neutralisierendem Vorzeichen (minus oder plus) bucht. Dadurch heben sich alle nicht kassenwirksamen Buchungen auf.

(Fortsetzung der Tabelle)

UA	Bezeichnung	Einnahmen	Ausgaben	Saldo	add. Salden
9100	Gegenbu. AfA / Auflösung v. Zuweis.	123.468 €	32.270 €	91.198 €	
9100	Gegenbuchung kalk. Zinsen	71.886 €	0 €	71.886 €	**+163.084 €**

Summe: Überschuss im VwH = Zuführungsrate: **204.987 €**

Diese neutralisierenden Buchungen wird es jedoch ab dem Jahr 2020, mit Einführung des neuen Rechnungswesens, nicht mehr geben, weil dann der Werteverzehr oder Ressourcenverbrauch interessiert, also alle kalkulatorischen Kosten.

[3] Abschreibungen = Absetzung für Abnutzung = AfA
[4] Fiktive Verzinsung des Anlagevermögens

Um bereits das Ergebnis des Verwaltungshaushaltes 2017 im Lichte der neuen Regeln zu sehen und um abschätzen zu können, inwieweit die stetige Aufgabenerfüllung noch gesichert ist (§ 77 GemO), wurde diese Aufstellung gemacht.

Würden aus dem o.g. Überschuss von 41.903 noch die städtischen Zuschüsse für Personal herausgerechnet, um die Subventionierung abzuschaffen, ergäbe sich ein Minusbetrag. Allerdings ist anzufügen, dass Teile der Stadtzuschüsse aus Zuweisungen von Dritten stammen.

Fazit: Ab dem Jahr 2018 hätte hinsichtlich der schrumpfenden Stiftungserlöse auf die weitere Übernahme freiwilliger Aufgaben verzichtet werden sollen.

6 Verwaltung der unselbständigen Stiftungen

Das Vermögen der von der Hospitalstiftung mitverwalteten sechs unselbständigen Stiftungen betrug zum Jahresschluss 2017 unverändert 579.271,30 €.

Während im Verwaltungshaushalt die Stiftungserlöse, d.h. die Zinseinnahmen aus den jeweiligen Geldanlagen sowie die Ausschüttung an Bedürftige verbucht werden, ist die Fortschreibungen der Vermögenswerte im Sachbuch für haushaltsfremde Vorgänge (ShV) ablesbar.
Der Gesamtbetrag der Stiftungskapitalien erscheint in der Vermögensrechnung.

Die Erlöse der unselbständigen Stiftungen betrugen nur noch 4.347 €.

Im Jahr 2017 gab es nur noch Zinserträge in Höhe von 4.347,09 €. Aus Haushaltsresten der Vorjahre wurden zusätzlich 8.933,40 € verteilt.

Wie inzwischen auch die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) beanstandet hat, sind die in der Stiftungssatzung unter § 4 Abs. 5 aufgelisteten unselbständigen Stiftungen, die die Hospitalstiftung mitverwaltet, um die vor vielen Jahren hinzugekommenen, aber bislang nicht erwähnten Stiftungen, zu ergänzen.

7 Einhaltung des Haushaltsplanes 2017

7.1 Planaufstellung

Die Haushaltssatzung 2017 für die Hospitalstiftung zum Heiligen Geist wurde unter öffentlicher Vorlage Nr. 058/2017/1 am 15.03.2017 im Gemeinderat beschlossen. Die öffentliche Bekanntmachung (am 26.05.2017) der Haushaltssatzung und das öffentliche Auslegen des Haushaltsplans erfolgten (gem. § 81 GemO) vorschriftsmäßig.

Der Plan sah folgende Einnahmen und Ausgaben vor:

	Haushaltsplan 2016	Haushaltsplan 2017
Verwaltungshaushalt	1.188.360 €	1.291.970 €
Vermögenshaushalt	2.451.290 €	113.780 €
Gesamtvolumen:	3.639.650 €	1.405.750 €

Es gab keine Kreditermächtigung.
Für Kassenkredite galt der Höchstbetrag von 250.000 €.

7.2 Rechnungsergebnis im Vergleich zum Haushaltsplan

Nach Vollzug des Haushaltsjahres 2017 weicht im Ergebnis die Summe sämtlicher Einnahmen und Ausgaben im Verwaltungshaushalt (VwH) per Saldo nur um 3% vom Plan ab - die im Vermögenshaushalt (VmH) um 84%.

2017	Haushaltsplan	Rechnungs-ergebnis	Abweichung	
			absolut	prozentual
Verwaltungshaushalt	1.291.970,00 €	1.336.199,04 €	44.229,04 €	+3 %
Vermögenshaushalt	113.780,00 €	209.306,80 €	95.526,80 €	+ 84 %
Gesamtvolumen	1.405.750 €	1.545.505,84 €	139.755,84 €	+ 10 %

Der auffallend große Unterschied im Vermögenshaushalt ist vor allem mit der wesentlich höheren Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt zu begründen. Zusätzlich gab es aber auch einige Veränderungen bei den geplanten Ver- und Zukäufen von Grundstücken:

Einnahmen:	
Überplanmäßige Zuführung des VwH (Mehr-Einnahmen im VmH)	+131.206,80 €
nicht vollzogene Grundstücksverkäufe (Minder-Einnahmen)	- 35.680,00 €
Summe der Mehr-Einnahmen im VmH:	95.526,80 €
Ausgaben:	
Nicht vollzogene Grundstückszukäufe (Minder-Ausgaben)	+ 50.000,58 €
div. Veränderungen bei sonst. soz. Sicherung (Minder-Ausgaben)	+ 1.050,36 €
daraus folgt eine	
überplanmäßige Zuführung zur Rücklage (Mehr-Ausgaben im VmH)	- 146.577,74 €
Summe der Mehr-Ausgaben im VmH:	95.526,80 €

Prüfrelevant ist jedoch nicht, wie sich das gesamte Haushaltsvolumen änderte, sondern ob die einzelnen Abweichungen von den Ansätzen des Haushaltsplans zulässig waren.

7.3 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Die Prüfung ergab lediglich Beanstandungen im kleineren Umfang, die sich auf das gesamte Ergebnis nicht auswirken.

Wünschenswert wäre, dass bei größeren Planabweichungen im Rechenschaftsbericht die Gründe dargelegt werden, auch dann, wenn die Deckung durch andere Mittel automatisch zulässig ist und deshalb keiner Genehmigung mehr bedürfen.

8 Abschlussprüfung der Jahresrechnung 2017

8.1 Allgemeines

Zur Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung werden bereits unterjährig die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise daraufhin kontrolliert, ob sie sachlich und rechnerisch begründet sind, d.h. ob nach dem Gesetz und den bestehenden Vorschriften verfahren worden ist, ob sie belegt und von den zuständigen Personen angeordnet wurden.

Erst nach Vorliegen der Jahresrechnung selbst können Punkte geprüft werden, wie bspw. Zuführungsrate, Haushaltsreste, Haushaltsausgleich, Rücklagen, sowie die Frage, ob das Vermögen und die Schulden richtig nachgewiesen sind.

Nach § 39 GemHVO besteh t die Jahresrechnung aus der Haushaltsrechnung (Ergebnis jeder einzelnen Haushaltsstelle), dem kassenmäßigen Abschluss und der Vermögensrechnung. Beizufügen sind die Anlagen: Rechnungsquerschnitt, Gruppierungsübersicht sowie ein Rechenschaftsbericht, in dem insbesondere die wichtigsten Ergebnisse und erhebliche Abweichungen vom Plan zu erläutern sind.

Die Jahresrechnung ist nach § 95 GemO innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen und vom Gemeinderat bis spätestens Ende dieses Jahres festzustellen. Dazwischen, bzw. ab Aufstellung der Jahresrechnung hat das Rechnungsprüfungsamt innerhalb von vier Monaten die örtliche Prüfung nach §110 GemO durchzuführen.

Die Jahresrechnung 2017 wurde erheblich verspätet aufgestellt.

→ Während für die Jahresrechnung 2017 zwei der Bestandteile im Januar 2019 vorab zur Prüfung vorgelegt wurden, folgte der dritte Bestandteil erst im Februar 2020.

8.2 Zuführungsrate

Um einen Haushaltsausgleich nach der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) zu erzielen, müssen stets Einnahmen und Ausgaben gleich hoch sein. Es ist jedoch nicht gleichgültig, welche Einnahmen bestimmte Ausgaben decken. So müssen bspw. Kredittilgungen, die im Vermögenshaushalt verbucht werden, durch Überschüsse im Verwaltungshaushalt erwirtschaftet werden, soweit im Vermögenshaushalt selbst keine sog. Ersatzdeckungsmittel gem. § 22 Abs. 1 GemHVO (z.B.: Grundstückserlöse oder Rücklagenentnahmen) zur Verfügung stehen.

Diese Zuführung aus dem Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt betrug im Prüfjahr 204.986,80 € und damit 131.206,80 € mehr als geplant.

Als Ursache sticht nicht eine besondere Einzelsparmaßnahme oder eine unerwartete Einnahmequelle heraus. Vielmehr sind es mehrere Haushaltsstellen, die in Summe den Überschuss im Verwaltungshaushalt ergeben. So wurden bspw. Mehreinnahmen von rund 43.000 € erwirtschaftet aus Mieten, (Holz)-erlösen und sonstigen Betriebseinnahmen und für rund 60.000 € ergaben sich nicht eingeplante Erstattungen anderer öffentlicher Institutionen. Aber auch Wenigerausgaben von rund 45.000 € aus sächlichem Verwaltungs- und Betriebsaufwand schlugen zu Buche.

Die Zuführung 2017 war hoch genug, um alle Anforderungen aus § 22 GemHVO zum Haushaltsausgleich zu erfüllen: Da die Stiftung seit April 2016 schuldenfrei ist, entfiel bspw. von vornherein die Pflicht, eine Kredittilgung zu erwirtschaften. Des Weiteren bestand auch kein Erfordernis, die Ansammlung von Rücklagen zu finanzieren, da diese ohnehin seit Jahren hoch genug sind (vgl. Ziff. 8.3).

Die Zuführungsrate entspricht zwar dem Gemeindewirtschaftsrecht, als grundsätzlich positive Aussage zur Lage der Stiftung taugt sie jedoch nicht.

Die Zuführung soll lt. § 22 GemHVO insgesamt so hoch sein, wie die aus Entgelten gedeckten (erwirtschafteten) Abschreibungen. Da sie jedoch ohnehin höher war, als die Summe aller Abschreibungen (123.467,71 €), entstand hier ebenfalls kein Handlungsbedarf.

→ Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Zuführung an den Vermögenshaushalt im Sinne des Haushaltsausgleichs gem. § 22 GemHVO ordnungsgemäß war.

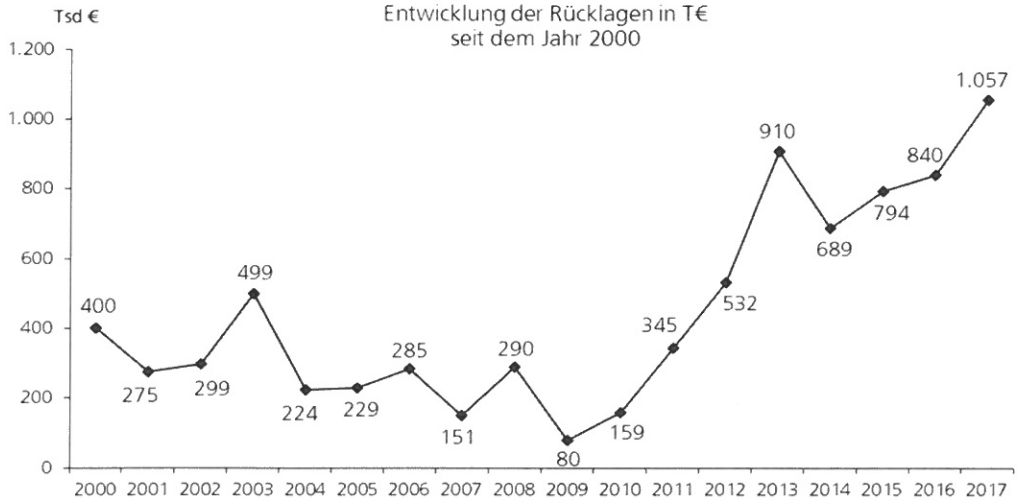
Anmerkung: Eine hohe Zuführungsrate ist bei einer Stiftung kein grundsätzlich positives Signal, denn die Ursachen von Überschüssen sind nicht zwingend höhere Stiftungserträge. Sie können ebenso auf der Vernachlässigung nötiger Unterhaltungsmaßnahmen beruhen, oder auch aus zu niedrigen Ausschüttungen zur Umsetzung des Stiftungszweckes herrühren. Sollte ggf. auf eine umfangreichere Stiftungsmaßnahme gespart werden, so müsste dies kenntlich gemacht werden.

8.3 Rücklagen

Die Rücklage wird aus dem Überschuss des Vermögenshaushalts gespeist. Im Jahr 2017 betrug dieser 217.357,74 €. Geplant waren nur 70.780 €.

Der Überschuss setzte sich zusammen aus den 204.986,80 € Zuführung des Verwaltungshaushalts, reduziert um 3.000 €, die laut Haushaltsplan einen kleinen Teil des veranschlagten Grunderwerbs decken sollten. Hinzu kommen die laut Ergebnis im Vermögenshaushalt selbst „eingesparten" Mittel in Höhe von 15.370,94 €.

Zum 31.12.2017 belief sich somit der Rücklagenstand auf 1.057.467,54 €.



Zweck einer allgemeinen Rücklage ist zum einen die kassenmäßige Sicherung für die rechtzeitige Leistung von Ausgaben. Vor allem aber sollen diese aus Vorjahren angesammelten Haushaltsüberschüsse dazu beitragen, den Bedarf künftiger Vermögenshaushalte zu decken. Davon unabhängig sind theoretisch aber auch Sonderrücklagen möglich.

Die Rücklage ist so hoch wie nie. Wieviel davon jedoch zum Stiftungsgrundstock gehört, muss erst noch ermittelt werden.

Nachdem der gesetzliche Mindestbestand für die Liquidität nur 23.260,92 € betrug (vgl. Rechenschaftsbericht Seite 29), waren die nötigen Kassenmittel im Wirtschaftsjahr 2017 mehr als ausreichend vorhanden. Es lag auch keine Anforderung vor, künftige Vermögenshaushalte mitzufinanzieren. Denn weder müssen Kredite getilgt werden, noch ist laut Finanzplan eine Investition vorgesehen. Insofern ist dieser Zweck der Rücklage hinfällig.

Dass die Rücklage trotzdem so hoch ist, liegt daran, dass sich in ihr Teile des Stiftungsgrundstockes befinden, die durch Grundstücksverkäufe (saldiert mit Zukäufen) der letzten Jahrzehnte zu Geldvermögen wurden. Außerdem liegen Überschüsse des konsumtiven Bereichs darin - das heißt, Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten, die weder zur Kredittilgung noch für Investitionen gebraucht wurden. Seit Jahren mahnt die örtliche Prüfung, eine Aufteilung in diese beiden Herkunftsbereiche darzulegen.

Insofern kommt die von der GPA in ihrem jüngsten Bericht (über die Jahre 2012 bis 2016) empfohlene Sonderrücklage zur Kapitalerhaltung (vgl. Ziff. 9) nicht von ungefähr.

8.4 Haushaltsreste

Laut Gemeindeprüfungsordnung ist zu kontrollieren, ob Haushaltsreste aus Vorjahren ordnungsgemäß verwendet wurden und ob die Bildung neuer Reste zulässig war.

Unter Ziffer 3 „Erledigung von früheren Beanstandungen" (lit. b bis d) wurden bereits verschiedene Einzelfälle erwähnt. Hier noch weitergehende Betrachtungen:

Im Verwaltungshaushalt, in dem Haushaltsreste eigentlich die Ausnahme sein sollen, reduzierte sich der Bestand von 203.680,48 € auf 157.869,05 €. Es handelt sich zum Großteil um Mittel für die Unterhaltung von baulichen Anlagen (dieses Ansparen wird regelmäßig beanstandet). Außerdem gibt es Haushaltsreste beim Seniorennetzwerk, die noch aus der Mittelübertragung von der Stadt an die Stiftung im Jahr 2015 stammen und von Jahr zu Jahr fortgeschrieben werden.
Nach der Zweijahresregel (§ 19 GemHVO) war keine der Übertragungen erlaubt.

Im Vermögenshaushalt, in dem Haushaltsreste grundsätzlich zulässig sind, solange die betreffende Maßnahme noch nicht beendet ist, reduzierte sich der Bestand von 238.087 € auf 128.600 €.

Dieser Betrag beinhaltet 50.000 € für den unbestimmten Erwerb von Grundstücken, was mangels Zweckbestimmung seit Jahren eine unzulässige und deshalb stets beanstandete Reserve-Ansammlung darstellt.
Weitere 77.000 € wurden für eine restliche Brandschutzverbesserung im Amtshaus (Stadtbibliothek) übertragen. Da die Maßnahme jedoch bereits 2015 fertig gestellt war, hätte schon damals gar kein Haushaltsausgaberest (HAR) mehr gebildet werden dürfen, geschweige denn in den Jahren 2016 und 2017. Umso deutlicher muss die Beanstandung der Übertragung in das Jahr 2018 ausfallen, weil die Mittel dann - wenn auch mit GR-Beschluss (18.07.2018) - komplett für die Deckung einer überplanmäßigen Ausgabe bei einer vollkommen anderen Maßnahme (Fassadensanierung Spital) und überdies auch noch im Verwaltungshaushalt verwendet wurden. Gemäß § 19 GemHVO dürfen Ausgabenansätze nur bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck übertragen werden.

Obwohl eine bauliche Maßnahme längst abgeschlossen war, wurden Haushaltsreste zweimal weiterübertragen, um sie anschließend zweckfremd zu verwenden.

8.5 Kassenführung

Das Vermögen der Hospitalstiftung wird von der Stadt treuhänderisch verwaltet (§ 97 GemO), weshalb nicht nur eine Sonderrechnung, sondern auch eine Sonderkasse nötig ist. Diese Sonderkasse wird – wie es die Gemeindeordnung empfiehlt - von der Stadtkasse mitgeführt, wobei die Gelder in der gemeinsamen sog. „Einheitskasse" liegen.

Das Kapital der sechs unselbständigen Stiftungen stellt wiederum für die Hospitalstiftung Sondervermögen (§96 GemO) dar, welches zwar innerhalb des Haushaltsplanes, jedoch gesondert ausgewiesen werden muss. Diese Stiftungen werden deshalb in zwei separaten Unterabschnitten verbucht.

Die Kassenprüfung bei der Stiftung wird also durch die gesetzliche Prüfung der Stadtkasse (Einheitskasse) miterledigt.

Der kassenmäßige Abschluss wurde korrekt aus den Sachbüchern erstellt - er ergab eine sog. Ist-Mehreinnahme in Höhe von 1.374.407,08 € (= buchmäßiger Kassenüberschuss).

Der buchmäßige Kassenbestand 2017 betrug Ende des Jahres 1,37 Mio. €.

Zu prüfen war, ob die Kassenführung den maßgeblichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, den geltenden Verträgen und den stadtinternen Dienstanweisungen entsprach.

Die im Zusammenhang mit der Übernahme neuer Stiftungsaufgaben erteilten Bewirtschaftungsbefugnisse waren viel zu weitreichend und wurden aufgrund des Einspruchs seitens des Prüfungsamtes wesentlich beschränkt. Auch mussten erteilte Befugnisse bei einer neu eingerichteten Zahlstelle anders geordnet werden.

9 Stiftungsvermögen

Die Verwaltung des Vermögens ist eine der wesentlichen Aufgaben der Stiftungsorgane.

Laut Stiftungssatzung sind das „Stiftungsvermögen die im Grundbuch auf den Namen der Hospitalstiftung eingetragenen Grundstücke, sowie das in der eigenen Rechnung nachgewiesene Geldvermögen." „Das Stiftungsvermögen ist sparsam und wirtschaftlich zu verwalten und in seinem Bestand zu erhalten."

Zur Konkretisierung wird dieses ursprüngliche Stiftungsvermögen im Allgemeinen auch „Stiftungsgrundstock" genannt, da eine Stiftung neben dem unbedingt zu erhaltenden Grundstock auch noch anderes Vermögen haben kann.

Weiter heißt es in der Satzung: „Auf die Verwaltungs- und Wirtschaftsführung der Hospitalstiftung finden die für die Stadt Schwäbisch Gmünd geltenden Vorschriften entsprechend Anwendung."

> Zu diesen Vorschriften gehören unter anderem die §§ 91 und 92 GemO, die den Erwerb, die Verwaltung und schließlich die Veräußerung von Vermögen regeln: Neues Vermögen soll demnach nur erworben werden, wenn es zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Es ist pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Verkauft werden darf Vermögen nur dann, wenn es nicht mehr gebraucht wird.
> Für den Vermögensnachweis sind gemäß den §§ 37 und 38 GemHVO Bestandsverzeichnisse und Anlagenachweise zu führen.

Die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) bemerkt in ihrem jüngsten Bericht über die Jahre 2012 bis 2016, dass der Stiftungsgrundstock nicht näher beziffert sei und dass man anhand der Vermögensrechnungen nicht erkennen könne, ob und inwieweit das Vermögen in seinem Bestand erhalten blieb.
Durch eine Kapitalerhaltungsrücklage (im Rahmen der Abgabenordnung) wäre gewährleistet, dass das Stiftungsvermögen in seinem Wert ungeschmälert bliebe.

Auch die GPA beanstandet fehlende Fortschreibung der Zusammensetzung des Stiftungsgrundstockes.

→ Das Rechnungsprüfungsamt verweist hierzu auf seine Prüfberichte zu den Jahresrechnungen 2010, 2011 und 2012 sowie auf die seitdem immer wiederkehrenden Beanstandungen.

Wie damals die Stiftungsaufsicht (Regierungspräsidium Stuttgart) auf Nachfrage selbst erklärte, müsse der Stiftungsgrundstock zwingend erst in der Eröffnungsbilanz im Rahmen des neuen Haushaltsrechts ausgewiesen werden.

Dennoch müssten in Nebenaufzeichnungen die Vermögensveränderungen festgehalten werden. Dies ist insbesondere beim Verkauf von Grundstücken relevant, da sich in diesen Fällen das Geldvermögen zulasten des Grundvermögens erhöht. Die Aufsichtsbehörde ging davon aus, dass solche Verkaufserlöse - soweit keine Reinvestition erfolge - im Weiteren als Geldanlage in der Vermögensrechnung erscheinen würden, was in Schwäbisch Gmünd jedoch so nicht praktiziert wurde.

Dem Prüfungsamt wurden bisher auch keine Nebenaufzeichnungen zur Vermögensrechnung überlassen. Außer den Anlagenachweisen, die aber nach § 38 GemHVO nur für kostenrechnende Einrichtungen Pflicht sind, ist nach § 37 GemHVO das Führen von Bestandsverzeichnissen vorgeschrieben. Allerdings wurden diese mit Blick auf die ohnehin geplante Vermögenserfassung im Zuge der Einführung des neuen Rechnungswesens immer mehr vernachlässigt. Insofern ist eine Prüfung theoretisch zwar möglich, jedoch mit unzumutbarem Aufwand verbunden

Zu der von der GPA nun empfohlenen Kapitalerhaltungsrücklage ist festzustellen, dass das Regierungspräsidium damals äußerte, dass es genüge, das Vermögen in der kameralen Vermögensrechnung nach § 43 GemHVO nur nominell auszuweisen. Es müssten also gerade keine Vorkehrungen - in Form einer besonderen Rücklage - getroffen werden, das durch Abnutzung, Inflation oder sonstigen Werteverfall verringerte Vermögen quasi wieder „aufzufüllen". Und für Gelder, die aus Verkaufserlösen stammen, ist die Kapitalerhaltungsrücklage nicht das richtige Instrument.

Prüfung einzelner Grundstücksverkäufe

Im Prüfjahr 2017 wurden Grundstücke weder verkauft noch erworben.

2017 wurden Grundstücke weder verkauft noch erworben.

Allerdings wurden im Jahr 2018 zwei Grundstücke verkauft, zu einem Preis von insgesamt rund 30.000 €. Beide Vorgänge erfolgten allein im Interesse der Stadt im Rahmen von Verhandlungen mit Gewerbetreibenden. Für die Hospitalstiftung hingegen sind die Verkäufe unwirtschaftlich, da verflüssigtes Kapital bei der derzeitigen Zinslage keinen Erlös bringt, während Grund und Boden verpachtet werden könnten.

Zwei Fälle aus dem Jahr 2018 sind hingegen zu beanstanden.

Bereits vor einigen Jahren wurde im Prüfbericht zur Jahresrechnung beanstandet, dass Grundstücksgeschäfte stets im Interesse der Stadt erfolgen. Im Prüfgespräch kamen die Beteiligten überein, dass künftig die Kämmerei einzubeziehen ist und ein Vermerk über den Vorteil für die Stiftung erstellt werden muss.

Erleichtert oder begünstigt wird dieses Vorgehen durch die Tatsache, dass im Haushaltsplan immer wieder ohne konkreten Zweck Gelder für Grunderwerbungen veranschlagt werden und diese über Jahre hinweg in Form von Haushaltsausgaberesten - ohne Zwecknennung (vgl. Ziff.3 c)) - angesammelt werden. So sind immer stille Reserven vorhanden.

10 Verschuldung

Die Hospitalstiftung ist seit dem 1. April 2016 schuldenfrei.

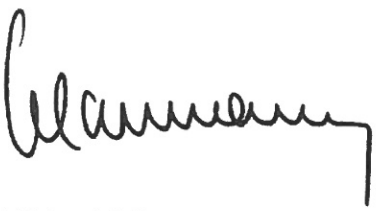
11 Prüfungsergebnis

Für die Hospitalstiftung zum Heiligen Geist in Schwäbisch Gmünd sind die für die Stadt Schwäbisch Gmünd geltenden Vorschriften anzuwenden. Insofern ist eine Jahresrechnung gemäß § 110 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.

Aufgrund unserer durch die Prüfung gewonnenen Erkenntnisse, ergab sich kein Hinderungsgrund, der einer Feststellung der Jahresrechnung 2017 entgegenstünde.

Schwäbisch Gmünd, den 25.02.2020



Michael Schaumann