



Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

Prüfungsbericht

Allgemeine Finanzprüfung

Stadt Rosenfeld 2013 - 2017

Eigenbetriebe

Sofienbad 2013 - 2017

Wasserversorgung 2013 - 2017

Stuttgart, 07.05.2019

V-ID: 1S-100391

2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

2.1 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

2.1.1 Stadt

Im **Prüfungszeitraum 2013 bis 2017** haben sich die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt im Vergleich zu den Jahren 2008 bis 2012, infolge der stärker als der Zuschussbedarf im Verwaltungs- und Betriebsbereich gestiegenen Nettosteuererhebungen verbessert. Sie sind nach den Anforderungen einer stetigen und gesicherten Aufgabenerfüllung als gut bis sehr gut zu bezeichnen.

Die Zuführungen des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt haben jahresdurchschnittlich 3,6 Mio. EUR betragen und lagen damit mehr als ein Drittel über den Werten des vorangegangenen Prüfungszeitraums. Die Überschussquote ist im Vergleich zu den Jahren 2008 bis 2012 um gut ein Fünftel von 406 EUR auf 492 EUR gestiegen und lag damit wie bereits im vorangegangenen Prüfungszeitraum beim Doppelten des Landesdurchschnitts von 243 EUR. Die Nettoinvestitionsraten waren durch niedrige Tilgungsverpflichtungen begünstigt; sie haben einwohnerbezogen im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2015 mit 472 EUR um mehr als das Doppelte über dem Landesdurchschnitt von 215 EUR gelegen.

Die Investitionsausgaben von 18 Mio. EUR sind ohne Kredite zu 81 % mit Eigenmitteln und zu 19 % mit Zuweisungen und Zuschüssen sehr günstig finanziert worden.

Der allgemeinen Rücklage sind im Prüfungszeitraum saldiert 6,1 Mio. EUR zugeführt worden. Zum Ende des Prüfungszeitraums hat ihr Bestand 19,6 Mio. EUR betragen.

Die Schulden der Stadt im Kämmereihaushalt haben sich im Prüfungszeitraum durch die ordentlichen Tilgungen von 960 TEUR auf 248 TEUR vermindert. Daneben sind die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte von 672 TEUR vollständig getilgt worden. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag Ende 2017 mit 39 EUR bei 12 % des Landesdurchschnitts von 325 EUR. Unter Einbeziehung der Schulden der Eigenbetriebe hat die Gesamtverschuldung der Stadt am 31.12.2017 mit 755 TEUR (118 EUR/Einw.) bei 14 % des Landesdurchschnitts gelegen. Davon waren 442 TEUR Trägerdarlehen denen entsprechende Darlehensforderungen gegenüberstanden.

Die Stadt wendet seit dem 01.01.2018 auf ihre Haushaltswirtschaft die Bestimmungen der Kommunalen Doppik an. Nach der vorläufigen Ergebnisrechnung 2018 zeichnet sich eine Ergebnisverbesserung ab. Anstelle des geplanten Überschusses beim

ordentlichen Ergebnis von 71 TEUR wird voraussichtlich ein Überschuss von rd. 3,8 Mio. EUR erzielt werden können. Das ordentliche Ergebnis des HJ 2018 wird damit die Voraussetzungen an den Haushaltsausgleich erfüllen. Der absehbare Überschuss kann der Ergebnismrücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zugeführt werden.

Die Stadt geht nach den Prognosen der **Haushalts- und Finanzplanung bis 2022** davon aus, dass nach dem HJ 2019 im Finanzplanungszeitraum auskömmliche ordentliche Ergebnisse erzielt werden können. Den im Vergleich mit dem Prüfungszeitraum steigenden Nettodeckungsmitteln steht - u.a. wegen der Ergebniswirksamkeit der Abschreibungen - ein drastisch steigender Zuschussbedarf gegenüber, mit der Folge, dass sich im Durchschnitt der Finanzplanungsjahre nur noch Überschüsse von jahresdurchschnittlich 1,2 Mio. EUR ergeben würden. Wenngleich sich die Ergebnisse u.a. bedingt durch die Umstellung auf die Kommunale Doppik im Vergleich zur kameralen Darstellung deutlich verschlechtern werden, gelänge es vom HJ 2019 abgesehen in sämtlichen Jahren des Finanzplanungszeitraums den Ressourcenverbrauch zu erwirtschaften und damit den Vorgaben des § 80 Abs. 2 Satz 2 GemO an den Haushaltsausgleich in der ersten Stufe nachzukommen. Im HJ 2019 wird der Haushaltsausgleich durch Entnahmen aus der Ergebnismrücklage zu gewährleisten sein.

Nach dem Investitionsprogramm sind im Finanzplanungszeitraum 2019 bis 2022 Investitionsauszahlungen von 39,4 Mio. EUR vorgesehen. Die Finanzierung der Investitionsausgaben soll ohne Kredite zu 79 % mit Eigenmitteln und zu 21 % mit Investitionszuwendungen erfolgen.

Die Liquidität soll, ausgehend vom Jahresende 2017 in Folge der geplanten Investitionsauszahlungen soweit abnehmen, dass Ende 2022 - bei einer voraussichtlichen Mindestliquidität von 357 TEUR - fehlende Liquiditätsmittel von 4,7 Mio. EUR anfallen würden. Die Zahlungsbereitschaft wäre damit über den Finanzplanungszeitraum nicht sichergestellt. Bei der künftigen Finanzplanung ist diesem Umstand Rechnung zu tragen.

Die Verschuldung im Kämmereihaushalt würde nach den Darstellungen der Stadt durch die ordentlichen Kredittilgungen um 155 TEUR soweit abnehmen, dass die Stadt am Ende des Planungszeitraums im Kämmereihaushalt gänzlich schuldenfrei wäre.

Die - unter Außerachtlassung der eingeschränkten Aussagekraft der Ergebnishaushalte - aus der Finanzplanung entwickelte Planbilanz verdeutlicht, dass die vorhandene Liquidität nicht ausreicht um die exorbitanten Vermögenszuwächse beim Sachvermögen zu finanzieren mit der Folge, dass bei Beibehaltung der geplanten Investitionsauszahlungen eine bisher in der Finanzplanung nicht veranschlagte Kreditaufnahme von 5 Mio. EUR zum Haushaltsausgleich erforderlich wäre. Nach allgemeiner Erfahrung er-

scheint die zeitliche Umsetzung der mittelfristig geplanten Investitionen nicht realistisch mit der Folge, dass diesbezüglich ein Nachsteuern (Streichung bzw. zeitliche Streckung von Investitionen) erforderlich ist. **Die aufgestellte Finanzplanung ist insoweit nicht tragfähig.**

Im Übrigen erfordern die der Stadt bekannten Haushaltsrisiken und Unwägbarkeiten weiterhin eine anhaltende Haushaltsdisziplin, um die stetige Aufgabenerfüllung der Stadt sicherstellen zu können. Zur Erhaltung des finanziellen Handlungsspielraums für künftige Aufgaben wird es im Blick auf das Leistungsangebot der Stadt weiterhin notwendig sein, dass im Rahmen der Haushaltskonsolidierung durch eine ständige Aufgabenkritik Leistungen und Leistungsstandards überprüft sowie vorhandene Einsparpotenziale und die Möglichkeiten zur Stärkung der Eigenfinanzierungskraft genutzt werden.

(Rdnrn. 1 bis 14)

2.1.2 Eigenbetrieb Sofienbad

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Eigenbetriebs waren im **Prüfungszeitraum 2013 bis 2017** geordnet. Es ist unterhalb der Höhe der Abschreibungen investiert worden mit der Folge, dass das Anlagevermögen zurückgegangen ist. Durch die Stammkapitalerhöhung 2013 und die seit dem WJ 2014 auf den Kämmereihaushalt übernommenen Verluste ist das Eigenkapital auf 92,8 % der Bilanzsumme angestiegen. Die Fremdkredite konnten durch die ordentlichen Tilgungen planmäßig zurückgeführt werden. Die zu Beginn des Prüfungszeitraums noch bestehende Unterfinanzierung des langfristigen Vermögens konnte nahezu vollständig abgebaut werden.

Die Ertragslage war betriebsbedingt negativ. Im Prüfungszeitraum sind Verluste von insgesamt 652 TEUR angefallen die seit 2014 beschlussgemäß aus dem Kämmereihaushalt abgedeckt worden sind.

Nach der mittelfristigen Finanzplanung sind geringfügige Investitionen von 45 TEUR, Tilgungen von 20 TEUR und Jahresverluste von 750 TEUR vorgesehen. An Finanzierungsmitteln stehen Kapitalzuführungen in Höhe der Jahresverluste und Abschreibungen von 220 TEUR zur Verfügung mit der Folge, dass nach der Planung über den Finanzbedarf hinaus Mittel in Höhe von 155 TEUR zur Verfügung gestellt werden.

(Rdnrn. 38 bis 41)

2.1.3 Eigenbetrieb Wasserversorgung

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Eigenbetriebs waren im **Prüfungszeitraum 2013 bis 2017** mit Einschränkungen geordnet. Das Anlagevermögen ist von 3 Mio. EUR (2012) auf 3,4 Mio. EUR (2017) angestiegen. Das Eigenkapital ist durch die vorgetragenen Verluste zurückgegangen. Infolge der unzureichenden Investitionsfinanzierung ist Ende 2017 eine Unterfinanzierung des langfristigen Vermögens von 211 TEUR eingetreten. Die Zugänge zum Anlagevermögen haben im Prüfungszeitraum 1 Mio. EUR betragen. Die Finanzierungsmittel von 572 TEUR haben zur Investitionsfinanzierung nicht ausgereicht. Die fehlenden Mittel sind im Kassenverbund mit der Stadt aus kurzfristigen Kassenmitteln gedeckt worden.

Obwohl die Verbrauchsgebühr 2014 auf 1,80 EUR/m³ und 2015 auf 1,98 EUR erhöht worden ist konnte die Ertragslage mit einem saldierten Verlust von 182 TEUR im Prüfungszeitraum nicht zufriedenstellen. Das mit dem Beschluss des Gemeinderats vom 15.12.2005 über die Einführung der Konzessionsabgabe erklärte Ziel die Wasserversorgung mit Gewinnerzielung zu betreiben und mit steuerlicher Wirkung Konzessionsabgabe zu erwirtschaften, ist wie bereits im vorangegangenen Prüfungszeitraum auch in den geprüften Wirtschaftsjahren nicht erreicht bzw. verfolgt worden. Bis Ende 2017 sind nachholbare Konzessionsabgaben von 238 TEUR aufgelaufen.

Nach der mittelfristigen Finanzplanung sind u.a. Verluste von insgesamt 162 TEUR, Investitionen von 1,3 Mio. EUR für die Erweiterung und Erneuerung des Leitungsnetzes und Trägerkredite von 1,4 Mio. EUR vorgesehen.

(Rdnrn. 43 bis 45)

2.2 Wesentliche Feststellungen der Prüfung

Überörtliche Kassenprüfung

Bei der Hauptkasse ist 2016 keine örtliche Kassenprüfung durchgeführt worden. Die Kassen der Eigenbetriebe wurden als fremde Kassengeschäfte im Rahmen der verbundenen Sonderkasse mitgeprüft. Die wirksame örtliche Prüfung hat im Übrigen zu Feststellungen geführt, die noch nicht vollständig ausgeräumt worden sind. (Rdnr. 15)

Die Dienstanweisung für das Kassenwesen ist noch nicht an die tatsächlichen Verhältnisse angepasst worden. (Rdnr. 17)

Die Zahlstelle beim Sofienbad wird vom Pächter des Kiosks nicht ordnungsgemäß entsprechend der bestehenden Vereinbarung mit der Stadt geführt. (Rdnr. 18)

Aus Gründen einer sicheren Belegaufbewahrung ist der Einsatz der digitalen Belegarchivierung grundsätzlich zu regeln. (Rdnr. 19)

Aus Gründen der Daten- und Kassensicherheit sind noch schriftliche Regelungen zur Vergabe, Pflege, Änderung und Dokumentation der Zugriffsberechtigungen für das SAP-Programm zu erlassen. (Rdnr. 21)

Für die vorhandenen Geldanlagen in Investmentfonds sind noch entsprechende Anlagerichtlinien zu erlassen. (Rdnr. 24)

Haushalts- und Rechnungswesen

Die Haushaltssatzungen und die zeitgleich erlassenen Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sind verspätet beschlossen worden. (Rdnr. 25)

Das kreditähnliche Rechtsgeschäft „Hinter dem Dorf, Leidringen“ ist 2014 mit der Landesbank BW abgerechnet worden. Die Übernahme der Einnahmen und Ausgaben auf den Kämmereihaushalt ist unvollständig erfolgt. (Rdnr. 28)

Inwieweit der bei den Gebührenkalkulationen angewandte kalkulatorische Zinssatz als angemessen anzusehen ist, konnte wegen der fehlenden Berechnung nicht beurteilt werden. Künftig ist aus Gründen der Rechtssicherheit und der Transparenz die Methode zur Ermittlung des kalkulatorischen Zinssatzes durch eine nachvollziehbare Berechnung zu dokumentieren. (Rdnr. 29)

Der tatsächliche Baufortschritt konnte mit der Haushaltsplanung nicht standhalten. Im Haushaltsjahr 2018 sind von den planmäßig vorgesehenen Investitionsauszahlungen 47 % weniger als vorgesehen zur Auszahlung gelangt. Die allgemeinen Grundsätze für die Haushaltsplanung bedingen eine jahresbezogene Darstellung der Ein- und Auszahlungen im Finanzplan, worauf künftig vermehrt geachtet werden muss. (Rdnr. 31)

Ausgleichsmaßnahmen für den Naturschutz

Die Stadt hat noch keine Satzung zur Erhebung von Kostenerstattungsbeiträgen für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen erlassen. (Rdnr. 34)

Erschließungs- und Anschlussbeiträge

Die Ermittlung des Erschließungsbeitrags (Ablösung) für das Baugebiet „Rosenfeld West Bauabschnitt 5“ war mit Rechtsfehlern behaftet. (Rdnr. 36)

Wasserversorgung

Die angetroffenen finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Eigenbetriebs erfordern eine strategische Neuordnung derselben. Auf die in den Aktenvermerken der KOBERA zu den Jahresabschlüssen mehrfach enthaltenen, nicht umgesetzten Hinweise wird Bezug genommen. (Rdnr. 46)

3 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse der Stadt

Die wichtigsten **Kennzahlen** der Haushalts- und Finanzwirtschaft der Stadt im Prüfungszeitraum 2013 bis 2017 sind mit den Durchschnittswerten der Gemeinden und Städte des Landes zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern (im Folgenden: Landesdurchschnitt) soweit bekannt in **Anlage 1**, weitere finanzwirtschaftliche Daten sind in den **Anlagen 2 bis 4** dargestellt.

Zum Verlauf der Haushalts- und Finanzwirtschaft im Prüfungszeitraum sowie zur mittelfristigen Finanzplanung ist zusammengefasst zu bemerken:

3.1 Ergebnisse und Strukturen des Verwaltungshaushalts

3.1.1 Ergebnisse

- 1 Im Prüfungszeitraum haben sich die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt, im Vergleich zu den Jahren 2008 bis 2012, infolge der kräftig angestiegenen Steuereinnahmen deutlich verbessert. Sie sind nach den Anforderungen einer stetigen und gesicherten Aufgabenerfüllung als gut bis sehr gut zu bezeichnen. Die **allgemeine Zuführung des Verwaltungshaushalts (VwH) an den Vermögenshaushalt (VmH)** hat sich im Prüfungszeitraum, im Vergleich zum Planansatz und zum Landesdurchschnitt, wie folgt entwickelt:

Jahr	Planansatz	Rechnungsergebnis		Landesdurchschnitt
	TEUR	TEUR	EUR/Einw.	EUR/Einw.
2013	2.465	2.916	453	212
2014	205	882	138	230
2015	754	5.646	884	288
2016	1.100	4.735	738	
2017	-514	3.808	592	
Summe	4.010	17.987		

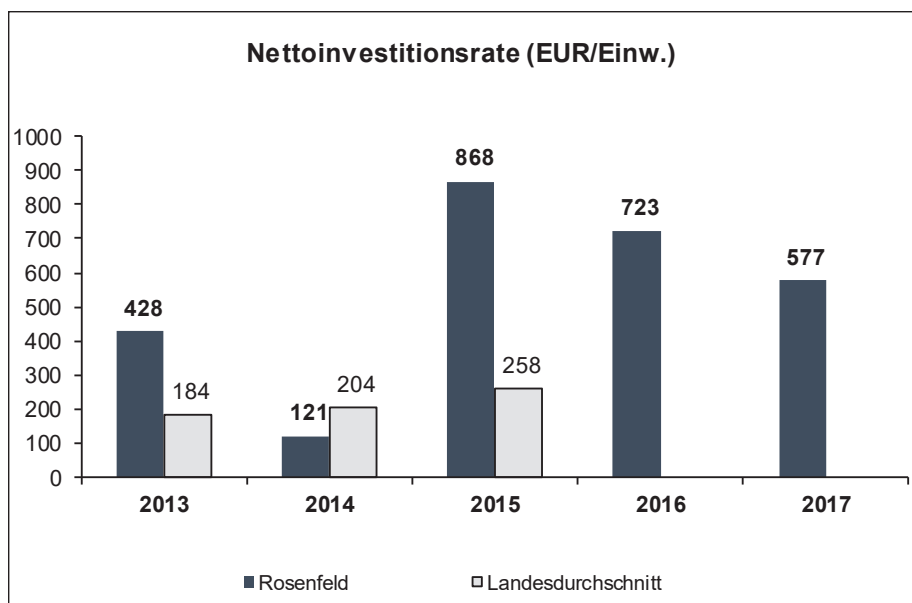
Insgesamt lagen die allgemeinen Zuführungen des VwH an den VmH - bei einer zurückhaltenden Haushaltsplanung - insbesondere aufgrund der Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer (+ 9,3 Mio. EUR netto nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) und den Wenigerausgaben beim Sachaufwand (- 2,2 Mio. EUR) um beachtliche 14 Mio. EUR über den Planansätzen.

Zusammengefasst, nach den beiden Hauptblöcken des Haushalts, war die Entwicklung der Nettosteureinnahmen (Rdnr. 2) und des Zuschussbedarfs des Verwaltungs- und Betriebsbereichs (Rdnr. 3) wie folgt für die allgemeine Zuführung zum VmH ergebnisprägend:

	2013 TEUR	2014 TEUR	2015 TEUR	2016 TEUR	2017 TEUR
Nettosteureinnahmen	6.451	4.525	9.528	9.499	6.941
Zuschussbedarf	-3.535	-3.643	-3.882	-4.764	-3.133
Allg. Zuführung zum VmH	2.916	882	5.646	4.735	3.808

Die jahresdurchschnittlichen Zuführungen zum VmH haben mit 3,6 Mio. EUR mehr als ein Drittel über den Zuführungsraten des Vergleichszeitraums (2,6 Mio. EUR) gelegen. Insgesamt waren sie vor allem auf verbesserte Nettosteureinnahmen von jahresdurchschnittlich 7,4 Mio. EUR (im Vergleichszeitraum waren es 5,4 Mio. EUR) zurückzuführen. Die Überschussquote¹ ist im Vergleich zu den Jahren 2008 bis 2012 um gut ein Fünftel von 406 EUR auf 492 EUR gestiegen und lag damit wie bereits im vorangegangenen Prüfungszeitraum beim Doppelten des Landesdurchschnitts von 243 EUR (s. **Anlage 2** Blatt 2).

Die nach Abzug der ordentlichen Kredittilgung und Kreditbeschaffungskosten verbliebene **Nettoinvestitionsrate**, als wichtigste Kennzahl zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Haushalts, hat sich wie folgt entwickelt:



¹ Allgemeine Zuführung netto je Einwohner im Durchschnitt der Haushaltsjahre 2013 bis 2015.

Die Nettoinvestitionsraten waren durch niedrige Tilgungsverpflichtungen begünstigt; sie haben einwohnerbezogen im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2015 mit 472 EUR um mehr als das Doppelte über dem Landesdurchschnitt von 215 EUR gelegen.

3.1.2 Strukturen

Steuereinnahmen und Finanzausgleich

- 2 Die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen, die allgemeinen Finanzausweisungen und die nach Abzug der steuerkraftabhängigen Umlagen verbliebenen Nettosteuerereinnahmen haben sich - ausgehend vom Basisjahr 2012 - wie folgt entwickelt:

	Basisjahr	Prüfungszeitraum				
	2012 TEUR	2013 TEUR	2014 TEUR	2015 TEUR	2016 TEUR	2017 TEUR
Gewerbsteuer	9.722	7.621	7.072	12.092	11.703	11.050
Grundsteuer A und B, sonstige Gemeindesteuern	662	648	657	709	677	690
Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer	2.885	3.060	3.189	3.393	3.610	3.861
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	13.269	11.329	10.918	16.194	15.990	15.601
Allgemeine Zuweisungen	515	552	575	661	770	650
Steuerkraftabhängige Finanzumlagen	-5.846	-5.430	-6.968	-7.327	-7.261	-9.310
Nettosteuerereinnahmen	7.938	6.451	4.525	9.528	9.499	6.941
EUR/Einw.	1.225	1.003	709	1.491	1.481	1.079
Landesdurchschnitt EUR/Einw.	752	727	776	840		

Das Aufkommen aus **Steuern und steuerähnlichen Einnahmen** ist im Vergleich zu den Haushaltsjahren 2008 bis 2012 von jahresdurchschnittlich 10,2 Mio. EUR auf 14,4 Mio. EUR im Prüfungszeitraum in hohem Maße gestiegen. Die Zuwächse bei den Steuereinnahmen entfallen hauptsächlich auf die Gewerbesteuer, die ab dem Haushaltsjahr 2015 ausnahmslos auf seither nicht erreichte Spitzenwerte angewachsen ist. Daneben hat sich auch der Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer von durchschnittlich 2,6 Mio. EUR (2008 bis 2012) auf 3,4 Mio. EUR im Prüfungszeitraum um nahezu ein Drittel erhöht. Angesichts der beschriebenen Entwicklung lag die Steuerquote¹ mit 2.001 EUR um gut 80 % über dem Landesdurchschnitt von 1.104 EUR.

¹ Steuern und steuerähnliche Einnahmen je Einwohner im Durchschnitt der Haushaltsjahre 2013 bis 2015

Die Ist-Einnahmen¹ bei der Gewerbesteuer lagen bei nahezu dem 3,5 - Fachen des Landesdurchschnitts. Bei den übrigen finanzwirtschaftlich bedeutenden Steuerarten insbesondere der Grundsteuer B konnte der Landesdurchschnitt vor allem bedingt durch die unterdurchschnittlichen Hebesätze, nicht erreicht werden. Die seit langem unveränderten **Realsteuer-Hebesätze** lagen durchgängig deutlich unter dem jeweiligen Landesdurchschnitt und bieten deshalb bei Bedarf noch Einnahmereserven (**Anlage 1** Zeilen 32 bis 34).

Der **Gemeindeanteil an der Einkommensteuer** nahm im Prüfungszeitraum ab 2012 aufgrund der zugeteilten höheren Schlüsselzahl und der gestiegenen Verteilungsmasse kontinuierlich zu. Er war im Prüfungszeitraum - mit deutlichem Abstand - nach der Gewerbesteuer die zweitwichtigste Einnahmequelle der Stadt im VwH lag aber jahresdurchschnittlich mit 402 EUR/Einw. in den Jahren 2012 bis 2016 immer noch um ein Fünftel unter dem Landesdurchschnitt von 509 EUR (**Anlage 1** Zeile 38). Infolge der starken Gewerbesteuer lag der **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer**, der sich u.a. am früheren Aufkommen der weggefallenen Gewerbekapitalsteuer bemisst über dem Landesdurchschnitt (**Anlage 1** Zeile 39).

Die **Steuerkraft** der Stadt - gemessen an der Steuerkraftmeßzahl - ist im Prüfungszeitraum kräftig gestiegen; sie hat beachtliche 64 % über dem Landesdurchschnitt² gelegen (**Anlage 1** Zeile 40).

Die **allgemeinen Zuweisungen** haben im Vergleich zu den Jahren 2008 bis 2012 von jahresdurchschnittlich 495 TEUR auf 640 TEUR zugenommen. Im Prüfungszeitraum bestand kein Anspruch der Stadt auf Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft. Die FAG-Quote³ lag, bedingt durch die sog. Abundanz mit 93 EUR bei lediglich 25 % des Landesdurchschnitts von 372 EUR.

Die Steuerkraftsummen, als Bemessungsgrundlagen für die Finanzumlagen (Gewerbesteuer-, Finanzausgleichs- und Kreisumlage) sind ungeachtet der geringen Schlüsselzuweisungen im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 um mehr als das Doppelte über dem Landesdurchschnitt geblieben (**Anlage 1** Zeile 41). Deshalb haben die **Finanzumlagen** - nachdem sie von jahresdurchschnittlich 5,3 Mio. EUR (2008 bis 2012) auf 7,3 Mio. EUR (2013 bis 2017) beträchtlich gestiegen sind - mit 635 EUR/Einw. um nahezu 50 % über dem Landesdurchschnitt⁴ gelegen (**Anlage 2** Blatt 1).

¹ Durchschnittswert der HJ 2013 bis 2016

² Durchschnittswerte der Jahre 2013 bis 2017.

³ Allgemeine FAG-Zuweisungen, Umlagen und sonstige Ausgleichsleistungen je Einwohner im Durchschnitt der Haushaltsjahre 2013 bis 2015.

⁴ Durchschnittswerte der Jahre 2013 bis 2015

Die **Netto-Steuererinnahmen** haben im Prüfungszeitraum vom Haushaltsjahr 2015 mit 9,5 Mio. EUR einen neuen Spitzenwert erreicht. Über den Prüfungszeitraum betrachtet haben sie im Vergleich zu den Jahren 2008 bis 2012 von jahresdurchschnittlich 5,4 Mio. EUR auf 7,4 Mio. EUR zugenommen; mit 1.068 EUR/Einw. lagen sie im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2015 um beachtliche 37 % über dem Landesdurchschnitt von 781 EUR/Einw.

Verwaltungs- und Betriebsbereich

- 3 Die Einnahmen und Ausgaben sowie der Zuschussbedarf im Verwaltungs- und Betriebsbereich haben sich wie folgt entwickelt:

	Basisjahr	Prüfungszeitraum				
	2012 TEUR	2013 TEUR	2014 TEUR	2015 TEUR	2016 TEUR	2017 TEUR
Betriebseinnahmen	3.123	3.209	3.244	3.246	3.222	3.556
davon						
Gebühren und ähnliche Entgelte	1.308	1.309	1.332	1.391	1.413	1.585
Mieten, Verkaufserlöse, Erstattungen u. Ä.	861	913	1.134	926	977	1.074
Zuweisungen und Zuschüsse	954	987	778	929	832	897
Sonstige Finanzerinnahmen (einschl. Zinserinnahmen)	418	436	417	359	350	309
Betriebsausgaben	6.596	7.085	7.273	7.454	8.206	6.986
davon						
Personalausgaben	3.094	3.137	3.347	3.489	3.642	3.844
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	3.046	3.399	3.292	3.269	3.864	2.481
Zuweisungen und Zuschüsse	456	549	634	696	700	661
Sonstige Finanzausgaben (einschl. Zinsausgaben)	68	95	31	33	130	12
Zuschussbedarf	3.123	3.535	3.643	3.882	4.764	3.133
EUR/Einw.	482	550	570	608	743	487
Landesdurchschnitt EUR/Einw.	448	496	544	549		

Die **Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb** (Betriebseinnahmen) sind im Vergleich zum vorangegangenen Prüfungszeitraum von jahresdurchschnittlich 2,77 Mio. EUR (2008 - 2012) auf 3,3 Mio. EUR (2013 - 2017) gestiegen.

Zu den Steigerungen haben Gebührenerhöhungen für die Benutzung der Kindergärten und im Bereich der Abwasserbeseitigung sowie die marktbedingt gestiegenen Holzverkaufserlöse beigetragen. Die Betriebseinnahmenquote¹ lag mit jahresdurchschnittlich 505 EUR in den Jahren 2013 bis 2015 um 11 % über dem Landesdurchschnitt von 454 EUR.

Bei den im Kämmereihaushalt geführten kostenrechnenden Einrichtungen wurde dem Vorrang der Entgeltfinanzierung (§ 78 Abs. 2 GemO) grundsätzlich Rechnung getragen (s. **Anlage 4** und GPA-Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2018,32). Im Prüfungszeitraum sind u.a. die Benutzungsgebühren für die Kindergärten, die Abwasserbeseitigung der Kostenentwicklung angepasst worden. Bei den Kindergärten ist die Stadt allerdings deutlich hinter den gemeinsamen Empfehlungen der Kirchen und der Kommunalen Landesverbände zur Festsetzung der Elternbeiträge zurückgeblieben. Bei den Hallen und Bürgerhäusern sind die Benutzungsgebühren seit vielen Jahren nicht mehr angepasst worden; eine Überprüfung erscheint deshalb aus zeitlichen Gründen geboten (§ 78 Abs. 2 GemO). Beim Bestattungswesen ist eine Gebührenanpassung angesichts des rückläufigen und mit durchschnittlich 29,5 % im Prüfungszeitraum auch unterdurchschnittlichen Kostendeckungsgrads geboten; nach den Aussagen des Fachbediensteten für das Finanzwesen ist für 2019 eine Gebührenerhöhung vorgesehen.

Bei den **sonstigen Finanzeinnahmen** haben sich in erster Linie die Gewinnanteile und Konzessionsabgaben der Stromversorger und die Ausschüttungen aus den ENBW-Aktien und Aktienfonds ausgewirkt. Daneben war das Aufkommen durch abgabenrechtliche Säumniszuschläge beeinflusst. Einwohnerbezogen lagen die Einnahmen mit 63 EUR im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2015 um 10 % unter dem Landesdurchschnitt von 70 EUR.

Die **Personalausgaben** sind im Prüfungszeitraum von 3,1 Mio. EUR (2012) um 24 % auf 3,84 Mio. EUR angestiegen. Die Kostensteigerung resultiert, neben den gesetzlichen und tariflichen Veränderungen im öffentlichen Dienst, insbesondere aus Stellenmehrungen im Bereich der Kernverwaltung, der Kindergärten (z.B. U3-Betreuung, konzeptionelle Änderungen) und des Bauhofs. Im Gegenzug sind Stellenreduzierungen im Bereich der Eigenreinigung erfolgt, die Zug um Zug durch Umstieg auf die Fremdreinigung reduziert worden ist. Die jahresdurchschnittliche Personalausgabenquote² 2013 bis 2015 lag mit 519 EUR um 5 % über dem externen Durchschnittswert (492 EUR).

¹ Betriebseinnahmen je Einwohner.

² Personalausgaben je Einwohner.

Die GPA erhebt - trotz vielfältiger struktureller Unterschiede, die in den Städten und Gemeinden bestehen können - den Personalstand auf der Grundlage der Stellenpläne (Sollzahlen) und ermittelt so, nach Größengruppen differenziert, durchschnittliche **Personalkennzahlen für die Kernverwaltungen** und für die Hilfsbetriebe. Für Städte und Gemeinden zwischen 4.000 und 8.000 Einwohnern liegt der ermittelte Durchschnittswert für die Kernverwaltung bei 2,34 Stellen/1.000 Einwohner. Die rechnerische Abweichung zum Stellenplan 2018 beträgt 0,57 Stellen/1.000 Einwohner bzw. 3,7 Stellen. Der Mehrbedarf ist im Wesentlichen durch die im Prüfungszeitraum durchgeführten Stellenvermehrungen im Bereich der Kernverwaltung entstanden.

Die **personelle Besetzung des Hilfsbetriebs Bauhof/Fuhrpark/Gärtnerei** liegt mit 11,6 Bediensteten bzw. 1,8 Stellen/1.000 Einw. um 1,6 Kräfte über der von der GPA und im Allgemeinen bei Hilfsbetrieben für sachgerecht und wirtschaftlich erachteten Personalausstattung von 1,55 Bediensteten/1.000 Einwohner.

Der hauptsächlich von den Folgekosten der öffentlichen Einrichtungen und Gebäude beeinflusste **sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand** ist im Vergleich der Prüfungszeiträume um 13 % von jahresdurchschnittlich 2,73 Mio. EUR (2008 bis 2012) auf 3,26 Mio. EUR (2013 bis 2017) gestiegen. Einwohnerbezogen stieg die Sachkostenquote¹ von 421 EUR (2008 bis 2012) auf 519 EUR an und lag damit gut ein Drittel über dem Landesdurchschnitt von 385 EUR.

Die **Zuweisungen und Zuschüsse** waren von den gestiegenen Betriebskostenzuschüssen an den kirchlichen Kindergartenträger, den Abwasserverband Oberes Schlichemtal und die Verlustabdeckungen an das Sofienbad geprägt. Ausgehend vom Basisjahr sind die Ausgaben von 456 TEUR (2012) auf nahezu 661 TEUR (2017) gestiegen. Die in engem Zusammenhang mit dem sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand stehenden Ausgaben lagen einwohnerbezogen mit 98 EUR aber immer noch ein Drittel unter dem Landesdurchschnitt von 146 EUR.

Die einzelnen Einnahmen- und Ausgabenblöcke sind wegen der zwischengemeindlichen Struktur- und Aufgabenunterschiede nur begrenzt mit landesdurchschnittlichen Werten vergleichbar. Noch am ehesten für einen überörtlichen Vergleich eignet sich der **Zuschussbedarf des Verwaltungs- und Betriebsbereichs**², der aufzeigt, in welchem Umfang allgemeine Deckungsmittel für die Erfüllung kommunaler Aufgaben eingesetzt wurden. Dieser ist im Vergleich zu den Jahren 2008 bis 2012 von jahresdurchschnittlich 2,7 Mio. EUR um 40 % auf 3,8 Mio. EUR (2013 bis 2017) enorm gestiegen. Er lag einwohnerbezogen im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2015 mit 576 EUR 9 %

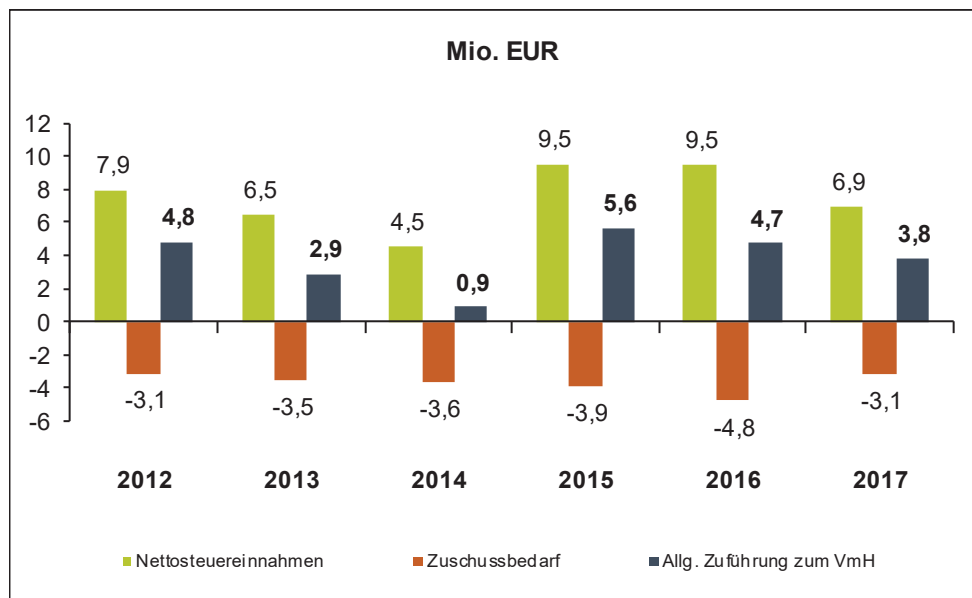
¹ Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2015.

² Personal-, Sach-, Zuschuss- und Zinsausgaben abzgl. der Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb und der sonstigen Finanzeinnahmen - **ohne** innere Verrechnungen und kalkulatorische Einnahmen und Ausgaben; vgl. **Anlage 2** Blatt 1 und 2 und **Anlage 3** Blatt 2.

über dem Landesdurchschnitt von 530 EUR. Über den Prüfungszeitraum betrachtet standen die überdurchschnittliche Steuerkraft der Stadt und der ebenso überdurchschnittliche Zuschussbedarf allerdings immer noch in einem angemessenen Verhältnis zu einander. Der mittelfristig u.a. bedingt durch den Umstieg auf die Kommunale Doppik prognostizierten, hohen Steigerung des Zuschussbedarfs sollte aber nachhaltig entgegengewirkt werden.

Gesamtverlauf

- 4 Zusammengefasst haben sich die vorstehend dargestellten Hauptblöcke wie folgt entwickelt:



3.2 Vermögenshaushalt

- 5 In den Vermögenshaushalten 2013 bis 2017 sind 18 Mio. EUR für folgende Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bereitgestellt worden:

Schwerpunkte der Investitionstätigkeit waren Hallenbauten, Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Erschließung von Baugelände und die Abwasserbeseitigung.

Die Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sind ohne Kredite zu

- 81 % mit Eigenmitteln (14,5 Mio. EUR),
- 19 % mit Zuweisungen und Zuschüssen (3,5 Mio. EUR)

sehr günstig finanziert worden.

3.3 Rücklagen, Liquidität, Verschuldung

3.3.1 Allgemeine Rücklage

- 6 Der allgemeinen Rücklage sind im Prüfungszeitraum saldiert 6,1 Mio. EUR zugeführt worden. Zum Ende des Prüfungszeitraums hat ihr Bestand bei einem nach § 20 Abs. 2 GemHVO geforderten Mindestbetrag von 425 TEUR 19,6 Mio. EUR betragen (**Anlage 1** Zeile 42). Die Rücklagenmittel sind im Zuge der Aufstellung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2018 neu zu bewerten.

3.3.2 Liquidität

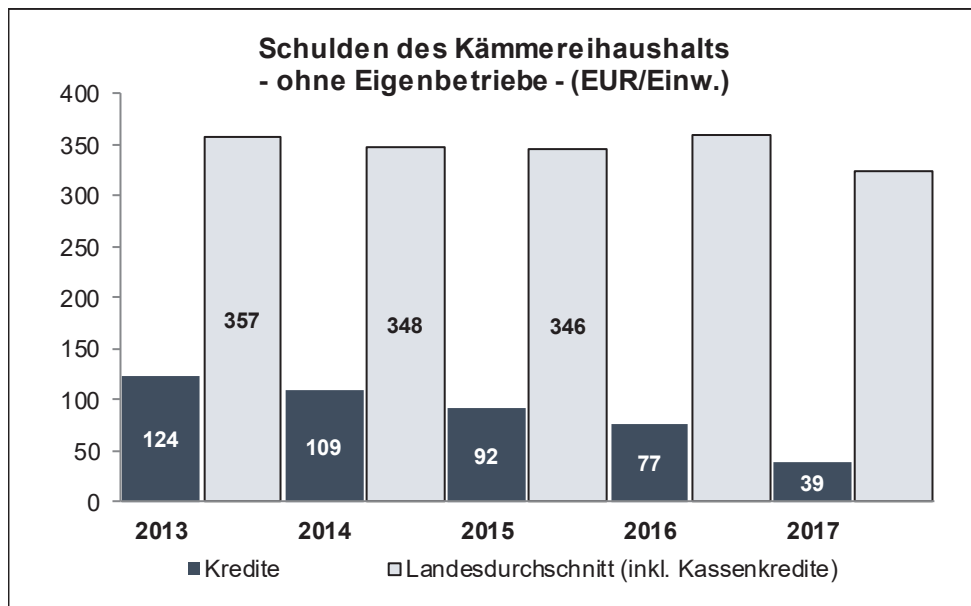
- 7 Die Liquidität der Stadtkasse war im Prüfungszeitraum aus eigenen Mitteln gewährleistet. Zum Zeitpunkt der Prüfung bestanden in Aktienfonds eingelegte Geldanlagen in Höhe von 12,6 Mio. EUR.

3.3.3 Verschuldung

- 8 Die Schulden der Stadt im Kämmereihaushalt¹ haben sich im Prüfungszeitraum durch die ordentlichen Tilgungen von 960 TEUR auf 248 TEUR (31.12.2017) vermindert. Daneben sind die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte von 672 TEUR (Stand: 31.12.2012) vollständig getilgt worden.

¹ Fundierte Schulden, d.h. ohne Kassenkredite, innere Darlehen und kreditähnliche Rechtsgeschäfte und ohne die in Sonderrechnungen nachgewiesenen Schulden der Sonder- und Treuhandvermögen.

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



Die Pro-Kopf-Verschuldung lag Ende 2017 mit 39 EUR bei 12 % des Landesdurchschnitts von 325 EUR.

Unter Einbeziehung der Schulden der Eigenbetriebe hat die Gesamtverschuldung der Stadt am 31.12.2017 mit 755 TEUR (118 EUR/Einw.) bei 14 % des Landesdurchschnitts gelegen (**Anlage 1** Zeilen 46 bis 49). Davon waren 442 TEUR Trägerdarlehen denen entsprechende Darlehensforderungen gegenüberstanden.

3.4 Haushaltsjahr 2018 und Finanzplanung

- 9 Die Stadt hat zum 01.01.2018 ihre Haushaltswirtschaft auf die Kommunale Doppik umgestellt. Die nachstehenden Ausführungen beruhen auf dem Entwurf der Haushalts- und Finanzplanung 2019 (Stand: Dezember 2018).

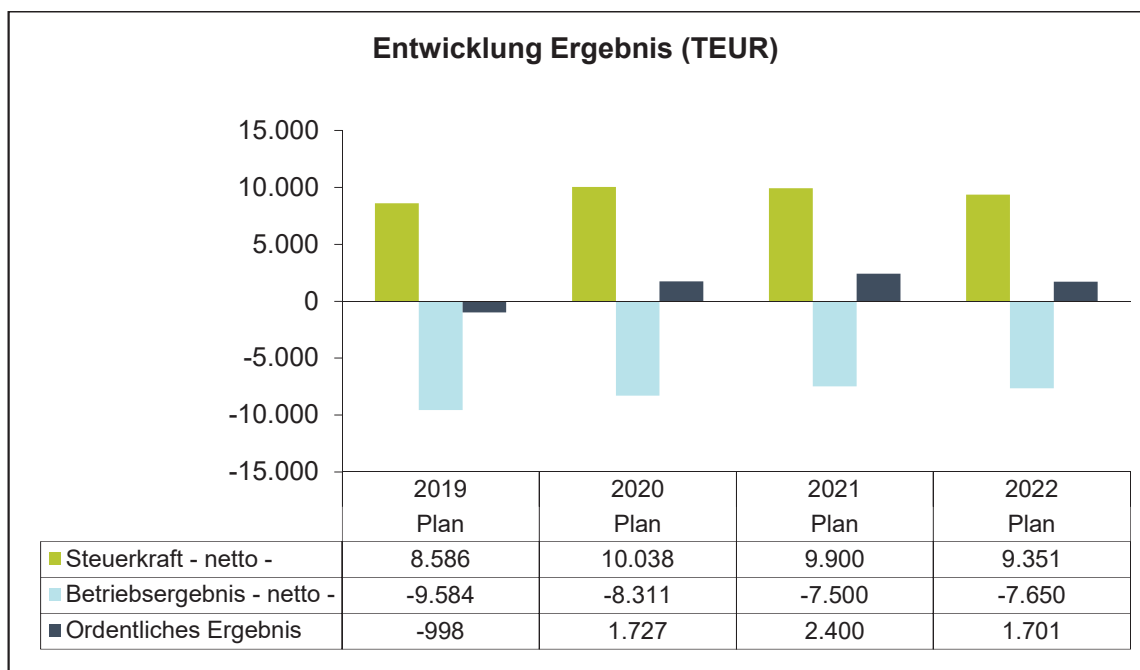
3.4.1 Vorläufiges Ergebnis der Ergebnisrechnung 2018

- 10 Nach der vorläufigen Ergebnisrechnung **2018** zeichnet sich eine Ergebnisverbesserung ab. Anstelle des geplanten Überschusses beim ordentlichen Ergebnis von 71 TEUR wird voraussichtlich ein Überschuss von 3,8 Mio. EUR erzielt werden können. Das ordentliche Ergebnis des HJ 2018 wird damit die Voraussetzungen des § 80 Abs. 2 Satz 2 GemO an den Haushaltsausgleich erfüllen. Der absehbare Überschuss kann der Ergebnizrücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses (§§ 49 Abs. 3, 23 GemHVO) zugeführt werden.

3.4.2 Ergebnishaushalt bis 2022

11 Die Stadt geht nach den Prognosen der Haushalts- und Finanzplanung bis 2022 davon aus, dass nach dem HJ 2019 im Finanzplanungszeitraum auskömmliche ordentliche Ergebnisse erzielt werden können. Den im Vergleich mit dem Prüfungszeitraum von jahresdurchschnittlich 7,4 Mio. EUR (2013 bis 2017) auf 9,5 Mio. EUR (2019 bis 2022) steigenden Nettodeckungsmitteln steht - u.a. wegen der Ergebniswirksamkeit der Abschreibungen - ein drastisch steigender Zuschussbedarf von jahresdurchschnittlich 8,3 Mio. EUR gegenüber, mit der Folge, dass sich im Durchschnitt der Finanzplanungsjahre nur noch Überschüsse von jahresdurchschnittlich 1,2 Mio. EUR ergeben würden. Wenngleich sich die Ergebnisse u.a. bedingt durch die Umstellung auf die Kommunale Doppik im Vergleich zur kameralen Darstellung deutlich verschlechtern werden, gelänge es vom HJ 2019 abgesehen in sämtlichen Jahren des Finanzplanungszeitraums den Ressourcenverbrauch zu erwirtschaften und damit den Vorgaben des § 80 Abs. 2 Satz 2 GemO an den Haushaltsausgleich in der ersten Stufe nachzukommen. Im HJ 2019 wird der Haushaltsausgleich durch Entnahmen aus der Ergebnisrücklage zu gewährleisten sein.

Die Aussagekraft der Ergebnishaushalte 2019 bis 2022 ist allerdings angesichts der im Planungszeitraum in unveränderter Höhe von 1,38 Mio. EUR - bei Investitionsauszahlungen von 39,4 Mio. EUR - eingestellten, planmäßigen Abschreibungen eingeschränkt. Nach dem Ergebnis der überörtlichen Prüfung waren wegen der fehlenden Eröffnungsbilanz keine exakten Angaben zur Höhe der Abschreibungen und zum diesbezüglich notwendigen Korrekturbedarf möglich.

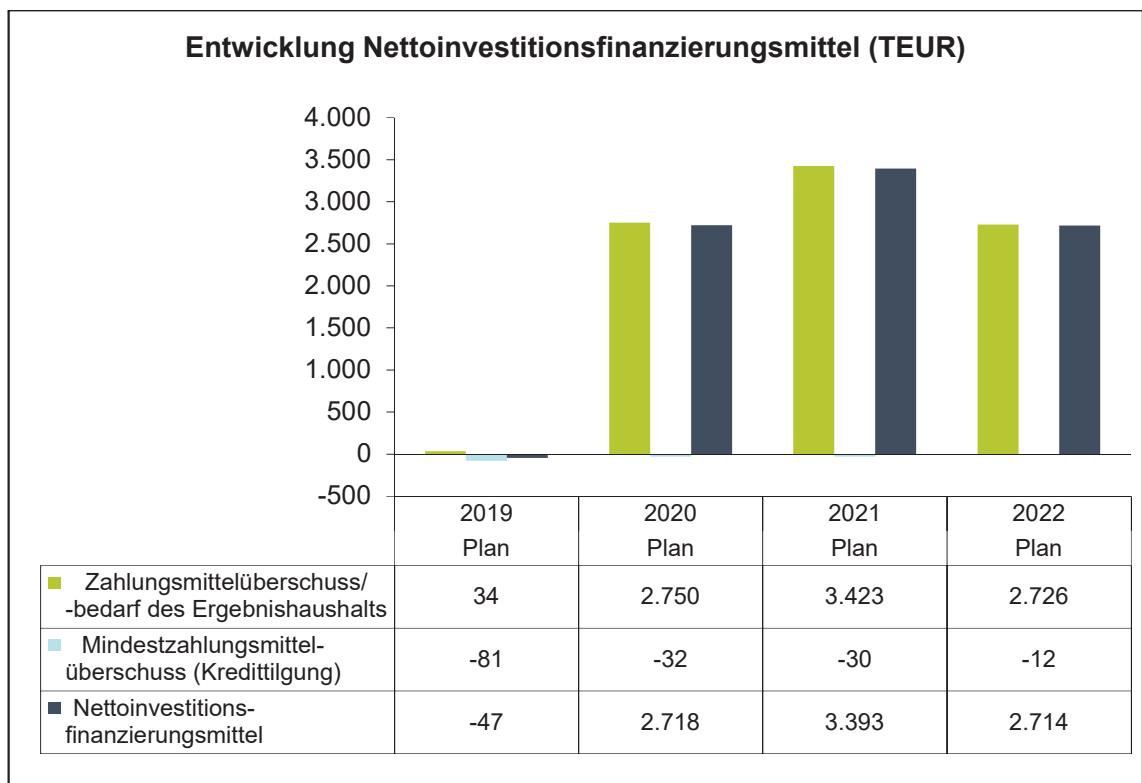


3.4.3 Vorläufiges Ergebnis der Finanzrechnung 2018

- 12 Wie die Ergebnisrechnungen, wird sich auch die Finanzrechnung 2018 deutlich verbessern. Statt des geplanten Zahlungsmittelüberschusses von 1,1 Mio. EUR kann nach dem vorläufigen Ergebnis ein Überschuss 3,7 Mio. EUR ausgewiesen werden. Der Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung 2018 wird einwohnerbezogen bei 577 EUR liegen; ein vergleichbarer Landesdurchschnittswert lag noch nicht vor.

3.4.4 Finanzhaushalt bis 2022

- 13 Im Finanzplanungszeitraum sollen sich der Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts und die nach Abzug des Mindestzahlungsmittelüberschusses verbleibenden **Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel** wie folgt entwickeln:



Die Stadt rechnet im Zeitraum 2019 bis 2022 mit einem Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts von 5,1 Mio. EUR. Nach Abzug der ordentlichen Kredittilgungen von 150 TEUR werden Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel von 4,9 Mio. EUR oder jahresdurchschnittlich 2,2 Mio. EUR erwartet. Der Mindestzahlungsmittelüberschuss in Höhe der ordentlichen Tilgungen und Kreditbeschaffungskosten kann damit über den Finanzplanungszeitraum problemlos erreicht werden.

Nach dem Investitionsprogramm sind im Finanzplanungszeitraum 2019 bis 2022 Investitionsauszahlungen von 39,4 Mio. EUR vorgesehen. Investitionsschwerpunkte bilden bei den Baumaßnahmen von 32,2 Mio. EUR im Wesentlichen die Erschließungsmaßnahmen, Breitbandausbau, der Bau der Turnhalle Täbingen und der Anschluss an die Kläranlage Balingen. Die Finanzierung der Investitionsausgaben soll ohne Kredite zu 79 % mit Eigenmitteln (vorhandene freie liquide Mittel und Veräußerungserlöse) und zu 21 % mit Investitionszuwendungen erfolgen.

Die Liquidität (Zahlungsmittelbestand) würde sich danach wie folgt entwickeln:

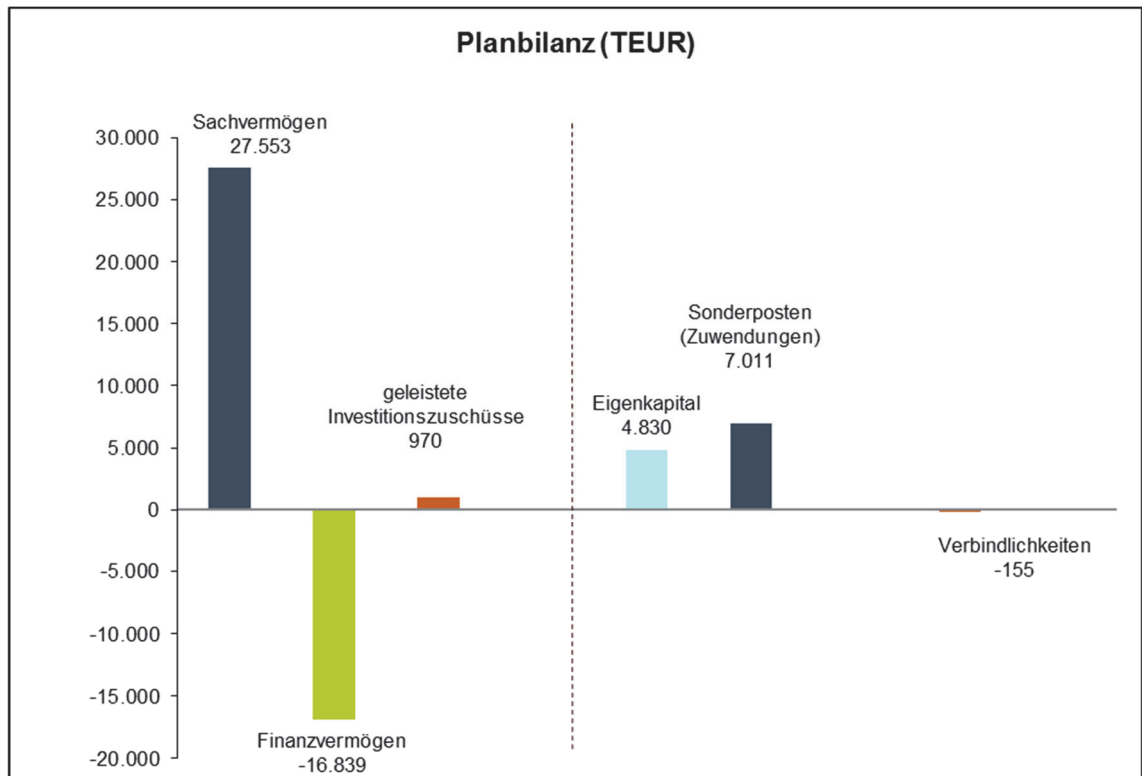
Nr. 0	Voraussichtliche Entwicklung der Liquidität	vori.Erg.	Plan	Plan	Plan	Plan
		2018 TEUR	2019 TEUR	2020 TEUR	2021 TEUR	2022 TEUR
1	Zahlungsmittelbestand zum Jahresbeginn	0				
2	+ Sonstige Einlagen aus Kassenmitteln	0				
3	- Bestand an Kassenkrediten	0				
4	= liquide Mittel zum Jahresbeginn	20.906				
5	- Auszahlungen aufgrund von übertragenen Ermächtigungen der Vorvorjahre	-6.000				
6	+ Einzahlungen aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen aus Vorvorjahr	0				
7	+ Einzahlungen aus übertragenen Ermächtigungen für Investitionszuwendungen, -beiträge und ähnl. Entgelte für Investitionstätigkeit aus Vorvorjahren	0				
8	+/- veranschlagte Änderung des Finanzierungsmittelbestands	0	-6.367	-12.062	-2.617	1.457
9	voraussichtliche liquide Eigenmittel zum Jahresende	14.906	8.539	-3.523	-6.140	-4.683
10	davon: für zweckgebundene Rücklagen gebunden					
11	für sonstige bestimmte Zwecke gebunden					
12	voraussichtliche liquide Eigenmittel zum Jahresende ohne gebundene Mittel	14.906	8.539	-3.523	-6.140	-4.683
13	nachrichtlich: Soll-Liquiditätsreserve (§ 22 Abs. 2 GemHVO)	0	0	132	246	357

Die Liquidität soll, ausgehend vom Jahresende 2017 in Folge der geplanten Investitionsauszahlungen soweit abnehmen, dass Ende 2022 - bei einer voraussichtlichen Mindestliquidität¹ von 357 TEUR - fehlende Liquiditätsmittel von 4,7 Mio. EUR anfallen würden. Die Zahlungsbereitschaft wäre damit über den Finanzplanungszeitraum nicht sichergestellt. Zusammen mit der vorzuhaltenden Liquiditätsreserve ergibt sich bei der Höhe der geplanten Investitionsauszahlungen ein mittelfristig bisher nicht veranschlagter Kreditbedarf von 5 Mio. EUR. Bei der künftigen Finanzplanung ist diesem Umstand Rechnung zu tragen.

¹ § 22 Abs. 2 GemHVO i.d.F. vom 29.04.2016.

3.4.5 Entwicklung der Vermögens- und Kapitallage (Planbilanz)

14 Die bilanzielle Darstellung der in der mittelfristigen Finanzplanung veranschlagten Vorgänge ergibt nachfolgendes Bild:



Die Aktivseite der Planbilanz ist von einer exorbitanten Zunahme des Sachvermögens in Höhe von 27,6 Mio. EUR, bei gleichzeitiger drastischer Abnahme des Finanzvermögens in Höhe von 16,8 Mio. EUR geprägt. Den geplanten Investitionen beim Sachvermögen von 35,7 Mio. EUR (davon 32,2 Mio. EUR für Baumaßnahmen) stehen Vermögensabgänge durch Veräußerungen von 2,6 Mio. EUR und (korrekturbedürftige) Abschreibungen von 5,5 Mio. EUR gegenüber. Beim Finanzvermögen steht den Zugängen von 2,8 Mio. EUR ein Rückgang der liquiden Mittel von 19,6 Mio. EUR gegenüber. Auf der Passivseite würde das Eigenkapital infolge der Überschüsse beim ordentlichen Ergebnis um 4,8 Mio. EUR zunehmen. Die Verschuldung im Kämmereihaushalt würde nach den Darstellungen der Stadt durch die ordentlichen Kredittilgungen um 155 TEUR soweit abnehmen, dass die Stadt am Ende des Planungszeitraums im Kämmereihaushalt gänzlich schuldenfrei wäre. Der bei Beibehaltung der geplanten Investitionsauszahlungen benötigte, bisher nicht veranschlagte Kreditbedarf von 5 Mio. EUR (Rdnr. 13) wäre gegebenenfalls bei der künftigen Finanzplanung zu berücksichtigen.

Die - unter Außerachtlassung der eingeschränkten Aussagekraft der Ergebnishaushalte - aus der Finanzplanung entwickelte Planbilanz verdeutlicht, dass die vorhandene Liquidität nicht ausreicht um die exorbitanten Vermögenszuwächse beim Sachvermögen zu finanzieren mit der Folge, dass bei Beibehaltung der geplanten Investitionsauszahlungen eine bisher in der Finanzplanung nicht veranschlagte Kreditaufnahme von 5 Mio. EUR zum Haushaltsausgleich erforderlich wäre. Nach den im Zusammenhang mit dem vorläufigen Ergebnis des Jahresabschlusses für 2018 gemachten Erfahrungen erscheint die zeitliche Umsetzung der mittelfristig geplanten Investitionen nicht realistisch mit der Folge, dass diesbezüglich ein Nachsteuern (Streichung bzw. zeitliche Streckung von Investitionen) erforderlich ist. Die aufgestellte Finanzplanung ist insoweit **nicht tragfähig**.

Im Übrigen erfordern die der Stadt bekannten Haushaltsrisiken und Unwägbarkeiten weiterhin eine anhaltende Haushaltsdisziplin, um die stetige Aufgabenerfüllung der Stadt sicherstellen zu können. Zur Erhaltung des finanziellen Handlungsspielraums für künftige Aufgaben wird es im Blick auf das Leistungsangebot der Stadt weiterhin notwendig sein, dass im Rahmen der Haushaltskonsolidierung durch eine ständige Aufgabenkritik Leistungen und Leistungsstandards überprüft sowie vorhandene Einsparpotenziale und die Möglichkeiten zur Stärkung der Eigenfinanzierungskraft genutzt werden.