1 Allgemeine Hinweise zur Prüfung

Die **Zuständigkeit** der GPA für die überörtliche Prüfung bei der Stadt ergibt sich aus § 113 Abs. 1 Satz 1 GemO.

Die Prüfung ist - mit Unterbrechungen - in der Zeit vom 05.12.2005 bis 07.02.2006 bei der Verwaltung und anschließend bei der GPA durchgeführt worden.

Prüfer waren die Herren Hackel und Oschlies.

Gegenstand der Prüfung waren gemäß § 114 Abs. 1 GemO die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung der Stadt in den Haushaltsjahren 2000 bis 2004 sowie die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Stadtwerke im Wirtschaftsjahr 2000.

Ausgenommen wurden bei dieser Prüfung die Bauausgaben; sie sind zuletzt für die Haushaltsjahre/Wirtschaftsjahre 1998 bis 2001 geprüft worden.

Die allgemeine Finanzprüfung hat sich auf einzelne Schwerpunkte und auf Stichproben beschränkt (§ 15 GemPrO). In die sachliche Prüfung (§ 11 Abs. 1 i.V.m. § 6 GemPrO) sind auch Verwaltungsvorgänge bis zur Gegenwart einbezogen worden.

Die Prüfungsfeststellungen sind mit der Verwaltung während der Prüfung besprochen worden. Unwesentliche Anstände wurden, soweit möglich, bereinigt (§ 14 Abs. 1 GemPrO).

Von einer **Schlussbesprechung** (§ 12 Abs. 2 GemPrO) konnte abgesehen werden. Der Leiter der Verwaltung ist am 17.02.2006 mündlich über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung unterrichtet worden.

Der **Prüfungsbericht** beschränkt sich auf die wesentlichen Feststellungen, ggf. mit Vorschlägen und Anregungen, im Rahmen des Prüfungszwecks (§ 17 Abs. 2 Satz 1 GemPrO). Sie sind mit laufenden Randnummern versehen.

Randnummern, die mit "A" besonders gekennzeichnet sind, betreffen Feststellungen über wesentliche Anstände, die nicht im Prüfungsverfahren ausgeräumt wurden (§ 17 Abs. 2 Satz 2 GemPrO). Zu diesen Feststellungen ist Stellung zu nehmen; dabei ist mitzuteilen, ob den Feststellungen Rechnung getragen ist (§ 114 Abs. 5 Satz 1 GemO). Eine abschließende Beurteilung aufgrund der Stellungnahme bleibt vorbehalten. Soweit wesentliche Anstände hiernach nicht erledigt sind, schränkt die Rechtsaufsichtsbehörde die Bestätigung zum Abschluss der Prüfung entsprechend ein; darüber hinaus kann dies zu Rechtsaufsichtsmaßnahmen führen (§ 114 Abs. 5 Satz 3 GemO).

Randnummern ohne Kennzeichnung mit "A" betreffen sonstige wesentliche Feststellungen. Hierzu muss nicht Stellung genommen werden. Soweit im Einzelfall eine Stellungnahme im Interesse der Sache erwünscht ist, sind die betreffenden Randnummern mit * gekennzeichnet.

Sind Maßnahmen zur Erledigung von Anständen angegeben, handelt es sich um Vorschläge im Rahmen der prüfungsbegleitenden Beratung und nicht etwa um aufsichtsrechtliche Anordnungen i.S. der §§ 121 und 122 GemO.

Soweit durch fehlerhaftes Verhalten der Verwaltung eigene Schäden entstanden sind, wird auf die Pflicht hingewiesen, rechtliche Möglichkeiten zum Ausgleich zu prüfen (insbesondere Rückforderung, Haftung der Verantwortlichen, Inanspruchnahme der Versicherung) und gegebene Ansprüche zu verfolgen.

Die **Einhaltung der Geheimhaltungsvorschriften und des Datenschutzes** in Bezug auf den Inhalt des Prüfungsberichts ist von der Verwaltung sicherzustellen

Zum **Abschluss der vorangegangenen überörtlichen Prüfung** der Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung der Stadt in den Haushaltsjahren 1995 bis 1999 sowie der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Stadtwerke in den Wirtschaftsjahren 1995 bis 1999 (Prüfungsbericht der GPA vom 12.07.2001) hat die Rechtsaufsichtsbehörde mit Verfügung vom 05.02.2002 Az. 16-4/2244.4-1 die uneingeschränkte Bestätigung nach § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO erteilt.

2 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Prüfung

2.1 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

Stadt

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt waren im **Prüfungszeitraum 2000 bis 2004** geordnet.

Schon im vorangegangenen Prüfungszeitraum war die Ertragskraft des Verwaltungshaushalts recht zufriedenstellend und in 1999 konnte ein absolutes Spitzenergebnis ausgewiesen werden. Ab 2000 blieben die Ergebnisse zwar hinter diesem Wert zurück, waren aber verglichen mit dem Landesdurchschnitt immer noch außergewöhnlich gut und haben diesen zunehmend überstiegen. Nur in 2003 kam es zu einem Ergebniseinbruch, dem rückläufige Steuereinnahmen sowie die höchsten Belastungen aus Finanzausgleich und Zuschussbedarf im Verwaltungs- und Betriebsbereich zugrunde lagen.

Die Investitionen im Prüfungszeitraum konnten zu 92 v.H. mit eigenen Mitteln und im Übrigen mit Zuweisungen und Zuschüssen überaus günstig finanziert werden. Zudem war es möglich, die allgemeine Rücklage zu stärken. Durch die ordentlichen und die erheblichen außerordentlichen Tilgungen konnte die unterdurchschnittliche Verschuldung des Kämmereihaushalts weiter hinter den Vergleichswert zurückgeführt werden.

Das Haushaltsjahr **2005** wird voraussichtlich mit einem unerwartet guten Ergebnis abschließen. Die Netto-Steuereinnahmen (vornehmlich durch höhere Gewerbesteuern) haben sich deutlich erhöht und der Zuschussbedarf (vor allem wegen Zinsmehreinnahmen) blieb hinter den Annahmen zurück. Es ist mit einer Verbesserung der Zuführung an den Vermögenshaushalt von 16 Mio. EUR zu rechnen. Im Vermögenshaushalt kann auf die geplante Kreditaufnahme verzichtet werden. Die vorgezogene vollständige Rückzahlung des Trägerdarlehens der Stadtentwässerung soll eine Rücklagendotierung mit 30 Mio. EUR ermöglichen.

Die Haushalts- und Finanzplanung **2006 bis 2009** ist geprägt durch Hebesatzreduzierungen bei den Realsteuern und die sich dennoch auf nochmals höherem Niveau stabilisierenden (Gewerbe-) Steuereinnahmen. Die Rückgänge bei den Netto-Steuereinnahmen werden weitgehend durch die Folgewirkungen im Finanzausgleich beeinflusst. Bei anhaltend weiter zunehmendem Zuschussbedarf sollen sich stufenweise Ergebnisminderungen und ein (verstärkt durch Tilgungsbelastungen) reduzierter finanzieller Handlungsspielraum ergeben. Die vorgesehenen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sollen zu 22,5 v.H. mit Krediten finanziert werden. Die Verschuldung des Kämmereihaushalts, die durch die Kreditübertragungen auf Eigenbetriebe vollständig abgebaut war, würde nach der Planung wieder auf 17 Mio. EUR anwachsen. Der hieraus resultierende (inzwischen weitgehend unrentierliche) Schuldendienst schmälert die Netto-Investitionsrate.

Trotz der insgesamt günstigen Rahmenbedingungen bleibt die Ertragskraft des Verwaltungshaushalts risikobehaftet. Sie ist weitgehend abhängig vom wirtschaftlichen Erfolg und damit der Steuerkraft weniger Großunternehmen. Auch wenn sich die Stadt finanziell in einer vergleichsweise komfortablen Ausgangssituation befindet, sollte Haushaltskonsolidierung Daueraufgabe bleiben. Die Ausgaben für ihr herausragendes Leistungsangebot gilt es weiterhin kritisch zu hinterfragen, Effektivitäts- und Effizienzpotentiale zu ermitteln und auszuschöpfen sowie Entscheidungen für Investitionen unter dem Blickwinkel der Folgekosten zu treffen.

(Rdnrn. 1 bis 9)

Stadtwerke

Die Stadtwerke schlossen das Wirtschaftsjahr 2000 mit einem Jahresverlust von 92 TEUR ab, der aus dem Kämmereihaushalt abgedeckt wurde. Nach Herabsetzung des Stammkapitals ist das Unternehmen zum 01.01.2001 aus dem Vermögen der Stadt ausgegliedert und zur Neugründung auf die Stadtwerke Biberach GmbH übertragen worden. (Rdnr. 67)

Beteiligungen

Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Gesellschaften mit städtischer Beteiligung waren geordnet. Hervorzuheben sind die Stadtwerke Biberach GmbH und die e.wa riss GmbH &Co. KG, die die Stadt durch den Betrieb defizitärer Einrichtungen und höchst mögliche Konzessionsabgabenzahlungen entlastet haben. (Rdnr. 69)

2.2 Wesentliche Feststellungen zu einzelnen Prüfungsgebieten

Die auf einzelne ausgewählte Schwerpunkte und im Übrigen auf Stichproben beschränkte überörtliche Prüfung (§ 15 GemPro) hat ergeben, dass die Verwaltung in den geprüften Bereichen - unterstützt durch eine wirksame örtliche Prüfung - insgesamt ordnungsgemäß gearbeitet hat. Die nachfolgend in Kurzform aufgeführten wichtigeren Feststellungen und Hinweise schmälern den (erneut) guten Gesamteindruck nicht.

Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

Einzelne Bestimmungen des Haushalts- und Kassenrechts (Fälligkeits- und Kassenwirksamkeitsprinzip, Ermittlung des kalkulatorischen Zinssatzes) sind nicht ausreichend beachtet worden. (Rdnrn. 18, 19 und 22)

Erschließung

Die von der Stadt beabsichtigte Vorgehensweise bei der anstehenden Abrechnung der Erschließungsanlagen „Hans-Felber-Weg" und „Fünf Linden" begegnet rechtlichen Bedenken (Rdnr. 28)

Die Ermittlung des beitragsfähigen Erschließungsaufwands einzelner Erschließungsgebiete war teilweise fehlerhaft (Rdnrn. 31 bis 34)

Die Vertragsgestaltung bei Erschließungsverträgen nach § 124 BauGB ist mit rechtlichen Risiken hinsichtlich der Kostenbeteiligung der Stadt am Herstellungsaufwand der Abwasseranlagen behaftet (Rdnr. 35)

Abwasserbeseitigung

Kostenermittlung und Gebührenkalkulation sind in einigen Punkten (Anrechnung von Kostenüber-/-unterdeckungen, Straßenentwässerungskostenanteil, Zuordnung des Zinsaufwands, Abzugskapital, Anlagenachweis) zu bereinigen bzw. zu verbessern. (Rdnrn. 46 bis 51)

Die in die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2005 eingestellte Rückstellung zum Ausgleich von Kostenüberdeckungen aus Vorjahren ist zu berichtigen. (Rdnr. 52)

Wird an der dezentralen Abwasserbeseitigung im bisherigen Umfang festgehalten, sind die Gebühren unter Berücksichtigung einer ggf. entstehenden Beitragspflicht neu zu kalkulieren. (Rdnrn. 55 und 56)

Die Leistungspflichten des mit dem Abwassergebühreneinzug beauftragten Unternehmens und das dafür zu entrichtende Entgelt sind noch nicht vertraglich dokumentiert. (Rdnr. 57)

Bestattungswesen

Obwohl die Obergrenze der Nutzungsgebühren für Reihen- und Wahlgrabstätten einheitlich kalkuliert worden ist, sind die Gebührensätze stadtteil- bzw. einrichtungsbezogen unterschiedlich festgesetzt worden. (Rdnr. 60)

Beteiligungen

Die Beteiligungsverwaltung zur Steuerung und Kontrolle der Beteiligungsunternehmen sollte insbesondere dort intensiviert werden, wo (ertragsteuerbelastete) Gewinnvorträge und Transferleistungen der Stadt zusammentreffen. Ergänzend dazu sollte die dem Rechnungsprüfungsamt übertragene Betätigungsprüfung ausgeweitet werden.
(Rdnrn. 74 und 75)

3 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse der Stadt

Die wichtigsten **Kennzahlen** der Haushalts- und Finanzwirtschaft der Stadt im Prüfungszeitraum 2000 bis 2004 mit den Durchschnittswerten der Gemeinden und Städte des Landes zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern (im Folgenden: Landesdurchschnitt) sind in **Anlage 1**, weitere finanzwirtschaftliche Daten in den **Anlagen 2 bis 4** dargestellt[1].

Die **internen Vergleiche** der Rechnungsergebnisse im Prüfungs- und Finanzplanungszeitraum sind allerdings dadurch beeinträchtigt, dass

Aufgaben aus dem Kämmereihaushalt ausgegliedert und auf neu errichtete Eigenbetriebe übertragen worden sind (zum 01.01.2005 die Stadtentwässerung, zum 01.01.2006 die Wohnungswirtschaft),

Aufgaben von Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften der Stadt wahrgenommen werden (zum 01.01.2001 Umwandlung des Eigenbetriebs in die Stadtwerke GmbH und Gründung der e.wa riss GmbH & Co. KG, zum 01.01.2005 Ausgliederung der Parkhäuser zur Stadtwerke GmbH),

der Betrieb von Einrichtungen auf Dritte übertragen worden ist (Verkauf des Schlachthofes in 2000),

insbesondere im Schul- und Kulturbereich die dezentrale Ressourcen verantwortung mit Budgetierung umgesetzt wurde und

bei der Abrechnung der Gewerbesteuerumlage haushaltsrechtliche Vorgaben zur Rechnungsabgrenzung unbeachtet blieben.

Den **externen Vergleichen** der haushalts- und finanzwirtschaftlichen Ergebnisse mit anderen Städten des Landes kommt wegen der Organisationsunterschiede in der Aufgabenwahrnehmung lediglich die Bedeutung einer groben Orientierung zu.

Nach der Währungsumstellung zur Vergleichbarkeit durchgehend in EUR bzw. TEUR. Durch die automatisierte Währungsumrechnung von DM auf Euro können sich bei tabellarischen Übersichten Rundungsdifferenzen ergeben, die aus technischen Gründen unbereinigt bleiben.

Zum Verlauf der Haushalts- und Finanzwirtschaft im Prüfungszeitraum und im Haushaltsjahr 2005 sowie zur mittelfristigen Finanzplanung ist zusammengefasst zu bemerken:

3.1 Ergebnisse und Strukturen des Verwaltungshaushalts

3.1.1 Ergebnisse

Die **allgemeine Zuführung des Verwaltungshaushalts (VwH) an den Vermögenshaushalt (VmH)** bzw. die Zuführung vom VmH zum Ausgleich des VwH hat sich im Prüfungszeitraum im Vergleich zum Planansatz und zum Landesdurchschnitt wie folgt entwickelt:

Jahr	Plan-ansatz	Rechnungs-ergebnis		Landes-durchschnitt
	TEUR	TEUR	EUR/Einw.	EUR/Einw.
2000	8.691	15.120	479	224
2001	5.175	16.958	533	152
2002	4.680	14.969	467	64
2003	4.617	7.545	234	22
2004	2.513	16.858	522	
Summe	**25.676**	**71.449**		

Die **längerfristige Entwicklung** des Verwaltungshaushalts ist in **Anlage 2 und** in Diagrammen in **Anlage 3** dargestellt. Hiernach war die Ertragskraft des Verwaltungshaushalts im vorangegangenen Prüfungszeitraum (Vergleichszeitraum) im überörtlichen Vergleich recht zufrieden stellend und in 1999 konnte ein absolutes Spitzenergebnis ausgewiesen werden. Im aktuellen Prüfungszeitraum blieben die Ergebnisse zwar hinter diesem Wert zurück, waren aber verglichen mit dem Landesdurchschnitt immer noch außergewöhnlich gut und haben diesen zunehmend überstiegen. Verglichen mit dem landesdurchschnittlichen Trend, kam es nur in 2003 zu einem Ergebniseinbruch, dem rückläufige Steuereinnahmen sowie die höchsten Belastungen aus Finanzausgleich und Zuschussbedarf im Verwaltungs- und Betriebsbereich zugrunde lagen.

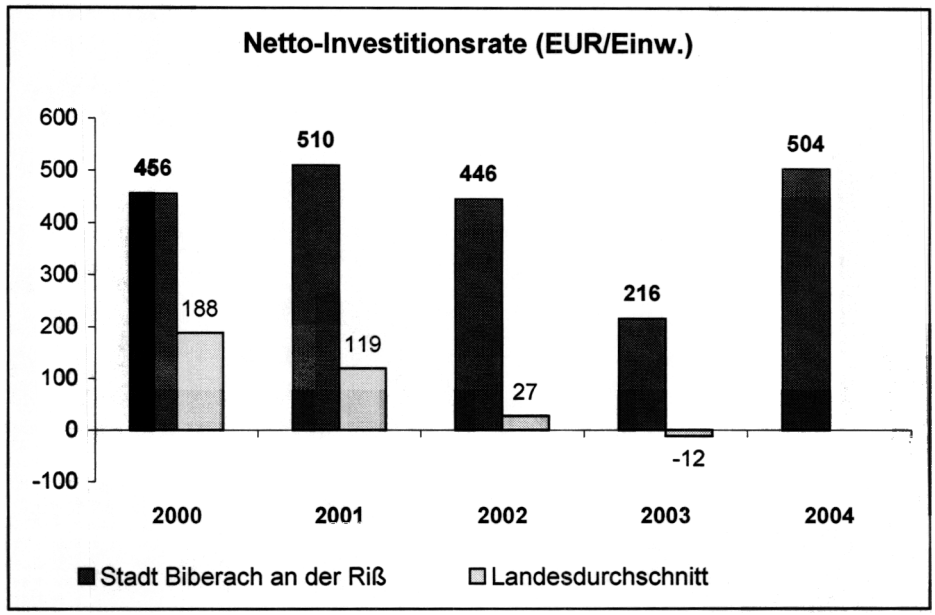
Gegenüber der Haushaltsplanung fielen die Rechnungsergebnisse jeweils wesentlich besser aus. Ursächlich für die starken Veränderungen waren vor allem Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer und bei den sonstigen Finanzeinnahmen (Zinsen, Konzessionsabgaben) sowie geringer als geplant angefallene sächliche Ausgaben.

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

	2000 TEUR	2001 TEUR	2002 TEUR	2003 TEUR	2004 TEUR
Netto-Steuereinnahmen	27.850	30.696	28.772	23.323	31.409
Zuschussbedarf	-12.730	-13.738	-13.803	-15.778	-14.551
Allg. Zuführung zum bzw. vom (-) VmH	15.120	16.958	14.969	7.545	16.858

Die deutlich schwankenden Netto-Steuereinnahmen haben die unterschiedlichen Ergebnisse des Verwaltungshaushalts vordergründig stärker beeinflusst als der Zuschussbedarf des Verwaltungs- und Betriebsbereichs. Dieser stieg aber nach dem im Jahr 2000 vor allem durch Sondereinflüsse (Nachholung von Konzessionsabgabe, keine Verlustabdeckung Stadtwerke) rückläufigen Stand in den folgenden Jahren wieder deutlich an. In seiner Gesamtentwicklung schwächt der Zuschussbedarf die finanzielle Leistungskraft der Stadt nachhaltig.

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



Die Tilgungsverpflichtungen lagen durchweg und zuletzt in 2003 mit 18 EUR/Einw. unter dem Landesdurchschnitt, was die Netto-Investitionsraten entsprechend begünstigt hat (s. Anlage 1 Zeile 25).

3.1.2 Strukturen

Steuereinnahmen und Finanzausgleich

2 Die Steuern und steuerähnlichen Einnahmen, die allgemeinen Finanzzuweisungen und die nach Abzug der steuerkraftabhängigen Umlagen verbliebenen Netto-Steuereinnahmen haben sich - ausgehend vom Basisjahr 1999 - wie folgt entwickelt:

	Basisjahr	Prüfungszeitraum				
	1999 TEUR	2000 TEUR	2001 TEUR	2002 TEUR	2003 TEUR	2004 TEUR
Gewerbesteuer	27.062	23.826	37.385	34.721	34.470	41.239
Grundsteuer A und B, sonstige Gemeindesteuern	4.449	4.420	3.982	4.761	4.670	4.724
Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer	12.768	13.686	13.251	13.223	12.740	12.234
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	**44.279**	**41.932**	**54.618**	**52.705**	**51.880**	**58.197**
Allgemeine Zuweisungen	**3.231**	**3.841**	**1.542**	**1.527**	**1.412**	**1.480**
Steuerkraftabhängige Finanzumlagen	**-17.056**	**-17.923**	**-25.464**	**-25.460**	**-29.969**	**-28.268**
Netto-Steuereinnahmen	**30.455**	**27.850**	**30.696**	**28.772**	**23.323**	**31.409**
EUR/Einw.	974	882	966	898	724	973
Landesdurchschnitt EUR/Einw.	648	671	603	528	455	

Ergänzend wird bemerkt:

Die **Gewerbesteuereinnahmen** waren auch im Prüfungszeitraum wesentlich höher als im Landesdurchschnitt. 2004 wurde das beste Ergebnis erzielt, das die Stadt bislang erreicht hatte. Das war bei einem seit 1995 unveränderten, leicht unterdurchschnittlichen Hebesatz (340 v.H.) weitgehend auf hohe Nachveranlagungen zurück zu führen. Aber auch die Ergebnisse 2001 bis 2003 waren Spitzenwerte und dokumentieren eine überaus günstige Entwicklung. Auch die Einnahmen aus der **Grundsteuer B** blieben überdurchschnittlich, obwohl der Hebesatz seit 1998 auf 320 v.H. festgesetzt ist und dieser seit 2001 zunehmend hinter dem Landesdurchschnitt zurückbleibt. Die Ist-Einnahmen aus

dem Gemeindeanteil an der **Einkommensteuer** lagen bis 2002 bei den Vergleichswerten (s. **Anlage 1**, Blatt 2), blieben danach aber (bei einer geringeren Schlüsselzahl und aufkommensbedingt) hinter dem Landesdurchschnitt zurück, so dass in 2004 zusammen mit dem überdurchschnittlichen Gemeindeanteil an der **Umsatzsteuer** das Niveau des Basisjahres nicht mehr gehalten werden konnte.

Die **Steuerkraftmesszahl** hat den externen Vergleichswert im Prüfungszeitraum um 14 bis 61 v.H. überschritten (s. **Anlage 1**, Blatt 2). Bis 2000 erhielt die Stadt neben Zuweisungen nach § 29a FAG zum Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs auch Zuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft (§ 5 Abs. 2 FAG). Ab 2001 war die Stadt wieder abundant, weil die Steuerkraftmesszahl (§ 6 FAG) die Bedarfsmesszahl (§ 7 FAG) zwischen 6 und 37 v.H. überstieg.

Infolge der auch zuvor überdurchschnittlichen Steuerkraftmesszahl hat die Stadt weit unterdurchschnittliche Leistungen aus dem **kommunalen Finanzausgleich** erhalten und mehr **steuerkraftabhängige Umlagen** als der Durchschnitt entrichten müssen (s. **Anlage 2**, Blatt 1).

Im Ergebnis haben die **Netto-Steuereinnahmen** weitgehend dem guten Niveau von 1999 entsprochen. Ausfallende Gewerbesteuern und die Folgewirkungen im Finanzausgleich führten nur in 2003 zu außergewöhnlichen Einbußen. Im Durchschnitt des Prüfungszeitraums lagen die Netto-Steuereinnahmen mit 888 EUR/Einw. deutlich über dem externen Vergleichswert (564 EUR/Einw.). Der bei der Stadt verbliebene Teil ihrer Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen betrug im Jahr 2004 53 v.H., im übrigen Prüfungszeitraum schwankte er zwischen 44 und 61 v.H.

Verwaltungs- und Betriebsbereich

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

	Basisjahr	Prüfungszeitraum				
	1999 TEUR	2000 TEUR	2001 TEUR	2002 TEUR	2003 TEUR	2004 TEUR
Betriebseinnahmen	**14.832**	**14.888**	**15.203**	**16.196**	**15.964**	**16.485**
davon						
Gebühren und ähnliche Entgelte	6.320	6.247	6.151	6.227	6.482	6.639
Mieten, Verkaufserlöse, Erstattungen u. Ä.	5.648	5.642	5.892	6.493	5.711	5.360
Zuweisungen und Zuschüsse	2.865	3.000	3.159	3.476	3.771	4.486
Sonstige Finanzeinnahmen (einschl. Zinseinnahmen)	**3.583**	**5.107**	**4.476**	**4.599**	**3.853**	**4.291**
Betriebsausgaben	**30.911**	**31.388**	**32.696**	**33.547**	**34.959**	**34.736**
davon						
Personalausgaben	15.940	16.374	16.806	17.356	17.978	17.987
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	12.394	12.702	13.289	13.504	14.280	13.366
Zuweisungen und Zuschüsse	2.577	2.313	2.601	2.687	2.701	3.383
Sonstige Finanzausgaben (einschl. Zinsausgaben)	**750**	**1.338**	**721**	**1.051**	**636**	**591**
Zuschussbedarf	**13.246**	**12.730**	**13.738**	**13.803**	**15.778**	**14.551**
EUR/Einw.	424	403	432	431	490	451
Landesdurchschnitt EUR/Einw.	420	446	449	453	446	

Ergänzend wird bemerkt

Der **Anstieg der Betriebsausgaben** führte bei unterschiedlichen Betriebs- und vor allem sonstigen Finanzeinnahmen bis 2003 wieder zu einer Zunahme des Zuschussbedarfs, nachdem dieser 2000 vorübergehend von 424 EUR/Einw. (1999) auf 403 EUR/Einw. vermindert werden konnte. 2004 nahm der Zuschussbedarf in atypischer Weise ab, wofür die Entwicklung bei den Zuweisungen und Zuschüssen (Kindergartenförderung), den sonstigen Finanzeinnahmen

(Zinseinnahmen aus Geldanlagen und der Gewerbesteuervollverzinsung, Konzessionsabgabe) und beim Unterhaltungsaufwand (Straßen, Ausbuchung von Haushaltsausgaberesten bei der Abwasserbeseitigung) ursächlich war.

Die **Quoten je Einwohner** der einzelnen Einnahmen- und Ausgabenblöcke sind mit landesdurchschnittlichen Werten der **Anlage 2** zu entnehmen. Bei ihrer Wertung ist auch der unterschiedliche Stand der Ausgliederung maßgeblicher Einrichtungen aus dem Kämmereihaushalt in Eigenbetriebe bzw. Eigengesellschaften zu berücksichtigen. So waren z.B. die in 2005 in einen Eigenbetrieb übergeführte Stadtentwässerung und die auf die Stadtwerke GmbH übertragenen Tiefgaragen andernorts zum großen Teil auch im Prüfungszeitraum schon ausgegliedert.

Verglichen mit 1999 haben die Betriebseinnahmen um 1,65 Mio. EUR (+ 11 v.H.) zugelegt. Von ihnen entfielen um 40 v.H. auf **Gebühren und ähnliche Entgelte**. Die Veränderungen im Prüfungszeitraum waren hauptsächlich auf die größeren kostenrechnenden Einrichtungen zurückzuführen. Deren Einnahmeentwicklung und Kostendeckungsgrade sind aus Anlage 4 ersichtlich. Die Kostendeckungsgrade beim Braith-Mali-Museum, bei der Stadthalle mit Stadttheater, bei der Musik- und Volkshochschule sowie bei den Kindergärten dokumentieren das große Engagement der Stadt im Kulturbereich sowie bei der Erziehung und Bildung. Die Tiefgaragen sind in 2005 auf die Stadtwerke GmbH übertragen worden, was eine Entlastung des Verwaltungshaushalts zur Folge hat. Bei der Abwasserbeseitigung waren Kostenüberdeckungen aus Vorjahren auszugleichen. Beim Bestattungswesen lag die Kostendeckung über den von der GPA ermittelten Durchschnittswerten (z.B. 2002: 74 zu 64,4 v.H.[1]).

Die unstete Einnahmenentwicklung bei den **Mieten, Verkaufserlösen, Erstattungen u.ä.** ist durch die Ertragssituation bei der Forstwirtschaft, die Erstattungen für zentrale Dienstleistungen sowie durch Zuweisungen des Landkreises für den ÖPNV beeinflusst worden. Hieraus wurden in 2004 noch 33 v.H. (1999: 38 v.H.) der Betriebseinnahmen erzielt.

Siehe Geschäftsbericht der GPA für das Jahr 2005, 52.

Deutlich an Gewicht gewonnen haben die **Zuweisungen und Zuschüsse**. Das Aufkommen hat verglichen mit 1999 um 56 v.H. zugelegt. Dominierend sind die Sachkostenbeiträge für die Schulen und die Landesförderung im Bereich der Kindertagesstätten.

Bemerkenswert ist auch die Entwicklung bei den **sonstigen Finanzeinnahmen**. Ursächlich für die Zunahmen (+ 20 v.H. verglichen mit 1999) und Schwankungen waren zulegende Zinseinnahmen aus Geldanlagen, Erstattungszinsen bei Gewerbesteuerveranlagungen, Bußgelder und die Zuwächse bei der Konzessionsabgabe.

Von dem Anstieg der Betriebsausgaben in den fünf Jahren des Prüfungszeitraums um 3,8 Mio. EUR (+ 12 v.H.) entfielen allein auf die **Personalausgaben** als größten Block im Verwaltungs- und Betriebsbereich gut 2 Mio. EUR. Die Personalausgabenquote je Einwohner ist von 510 EUR (1999) auf 557 EUR (+ 9,2 v.H.) und damit deutlicher als im Landesdurchschnitt (+ 5,4 v.H.) gestiegen. Relativ am stärksten haben die Personalausgaben im Bereich der Schulen und der sozialen Sicherung zugenommen (+20 und 32 v.H.).

Der **sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand** (hier ohne innere Verrechnungen und kalkulatorische Kosten) hat sich unterschiedlich entwickelt, ist aber im Ganzen gestiegen. Das lag vor allem an den Kostenanteilen für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen, die in 2003 mit 2,7 Mio. EUR ihren Höchstwert hatten. Die Kosten für deren Bewirtschaftung nahmen von 2,4 Mio. EUR (1999) auf 2,9 Mio. EUR (2004) zu, was vor allem auf steigende Energiekosten zurückzuführen war. Weitere Veränderungen waren auch bei den weit gestreuten sonstigen Verwaltungs- und Betriebsausgaben zu verzeichnen (1999: 6,2 Mio. EUR; 2004: 6,7 Mio. EUR).

Die zunehmende Förderung von Einrichtungen für Kinder und Jugendliche, freiwillige Leistungen (z.B. an Vereine und im kulturellen Bereich), Belastungen aus Zahlungen an Zweckverbände sowie für den ÖPNV haben zu einem deut lichen Anstieg der **Zuweisungen und Zuschüsse** geführt. Verglichen mit 1999 sind die Ausgaben um 806 TEUR (+31 v.H.) gewachsen.

Der Verlauf der **sonstigen Finanzausgaben** war im Prüfungszeitraum von abnehmenden Zinsausgaben geprägt. Bei zunehmend unterdurchschnittlicher Verschuldung im Kämmereihaushalt (als Folge von hohen teils außerordentlichen Tilgungen), ist die Zinsbelastung bezogen je Einwohner deutlich hinter dem Landesdurchschnitt zurückgeblieben. Die übrigen Veränderungen bei den sonstigen Finanzausgaben resultieren weitgehend aus der Gewerbesteuer-Vollverzinsung.

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**[1], der aufzeigt, in welchem Umfang allgemeine Deckungsmittel für die Erfüllung kommunaler Aufgaben eingesetzt wurden. Er hat sich durch die hervorgehobenen Einzelvorgänge insgesamt negativ entwickelt, wobei auch Auswirkungen von Ausgabenreduzierungen und Einnahmeerhöhungen zu verzeichnen waren, die auf die von der Stadt in 2004 durchgeführten Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen zurückzuführen waren. Insgesamt konnte der Zuschussbedarf dadurch - wie auch im vorangegangenen Prüfungszeitraum - fast ausnahmslos unter den landesdurchschnittlichen Jahreswerten gehalten werden.

Die **Eigendeckungsquote**[2] im Verwaltungs- und Betriebsbereich hat gegenüber dem Landesdurchschnitt, der gemittelt etwa 51 v.H. betragen hat, mit 56 bis 61 v.H. eine respektable Größe erreicht. Das ändert jedoch nichts an der Belastung durch den absoluten Zuschussbedarf der städtischen Einrichtungen, der die finanzielle Leistungskraft der Stadt nachhaltig zu schwächen droht (s. den in Anlage 2 Bl. 2 und Anlage 3 Bl. 2 aufgezeigten längerfristigen Entwicklungsverlauf). Die bisherigen Werte werden ab 2005 (Ausgliederung der Abwasserbeseitigung) und verstärkt ab 2006 (Ausgliederung der Wohnungswirtschaft) nicht mehr zu halten sein.

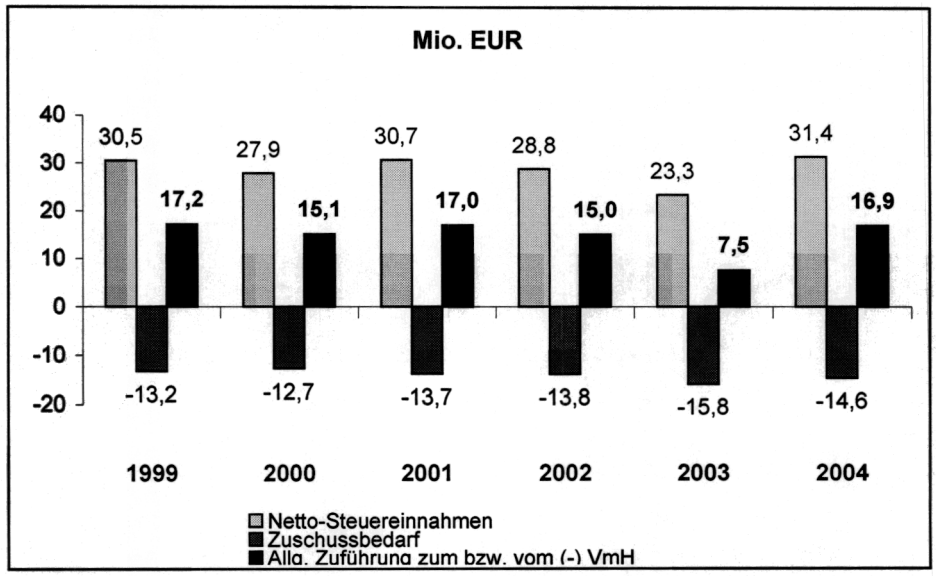
---

[1] Personal-, Sach-, Zuschuss- und Zinsausgaben abzüglich 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.

[2] Deckungsanteil der Einnahmen des Verwaltungs- und Betriebsbereichs (einschl. Zinsen, ohne innere Verrechnungen und kalkulatorische Posten) an dessen Ausgaben.

Gesamtverlauf

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



3.2 Vermögenshaushalt

5 In den Vermögenshaushalten 2000 bis 2004 sind beachtliche 107,4 Mio. EUR für folgende Investitionen und Investitionszuschüsse bereitgestellt worden:

	TEUR
Gewährung von Darlehen, Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen	2.623
Grunderwerb	20.525
Sonstiger Vermögenserwerb	6.615
Baumaßnahmen	68.623
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	9.050
Summe	**107.435**

Schwerpunkte der Investitionstätigkeit waren der Schulbereich (11,9 Mio. EUR), die Sanierung und der Ausbau kultureller Einrichtungen (Stadthalle 9,3 Mio. EUR; Braith-Mali-Museum 1,1 Mio. EUR), die Einrichtungen der Jugendhilfe (2,3 Mio. EUR) und die Sportstätten (4,5 Mio. EUR). Besonderen Raum nahmen Stadtsanierungsmaßnahmen mit knapp 5 Mio. EUR ein (Fördergebiete „Altstadt" und „östliche Innenstadt"). Für den Bau und die Erneuerung von Gemeindestraßen wurden 13,2 Mio. EUR ausgegeben, in Parkierungsanlagen flossen 4,3 Mio. EUR. In die Abwasserbeseitigung sind vor Errichtung des Eigenbetriebs noch 16,1 Mio. EUR investiert worden. Für die Altlastsanierung mussten 1,3 Mio. EUR, für wasserbauliche Maßnahmen 3,3 Mio. EUR und für die Modernisierung des Betriebshofs (insbesondere für Fahrzeuge und Geräte) 2,1 Mio. EUR bereitgestellt werden.

Die Kapitaleinlagen entfielen auf Rücklagendotierungen bei der Stadtwerke GmbH und auf Vermögensumlagen an den Abwasserzweckverband Riss.

Die Investitionen und Investitionszuschüsse sind zu

92,1 v.H. mit Eigenmitteln (98,9 Mio. EUR) und

7,9 v.H. mit Zuweisungen und Zuschüssen (8,5 Mio. EUR)

überaus günstig finanziert worden. Von den Eigenmitteln entfielen 68,1 Mio. EUR auf die Netto-Investitionsraten und 13,2 Mio. EUR auf Grundstücksbeiträge. 0,2 Mio. EUR stammten aus Darlehensrückzahlungen, 2,5 Mio. EUR aus Kapitalrückflüssen und 29,4 Mio. EUR aus Veräußerungserlösen. 12,5 Mio. EUR wurden vorweg für den Nettobetrag der Rücklagenzuführungen und 2 Mio. EUR für die außerordentliche Tilgung von Krediten verwendet (s. Rdnrn. 6 und 7).

3.3 Rücklagen, Liquidität, Verschuldung

Allgemeine Rücklage

6 Der allgemeinen Rücklage sind im Prüfungszeitraum saldiert 12,485 Mio. EUR zugeführt worden. Zum Ende des Prüfungszeitraums hat ihr Bestand bei einem nach § 20 Abs. 2 GemHVO geforderten Mindestbetrag von 1,8 Mio. EUR 20,098 Mio. EUR betragen(Anlage 1 Zeile 42). Die freien Rücklagenmittel sind bislang noch nicht in die Finanzplanung eingestellt worden (s. Rdnr. 9).

Liquidität

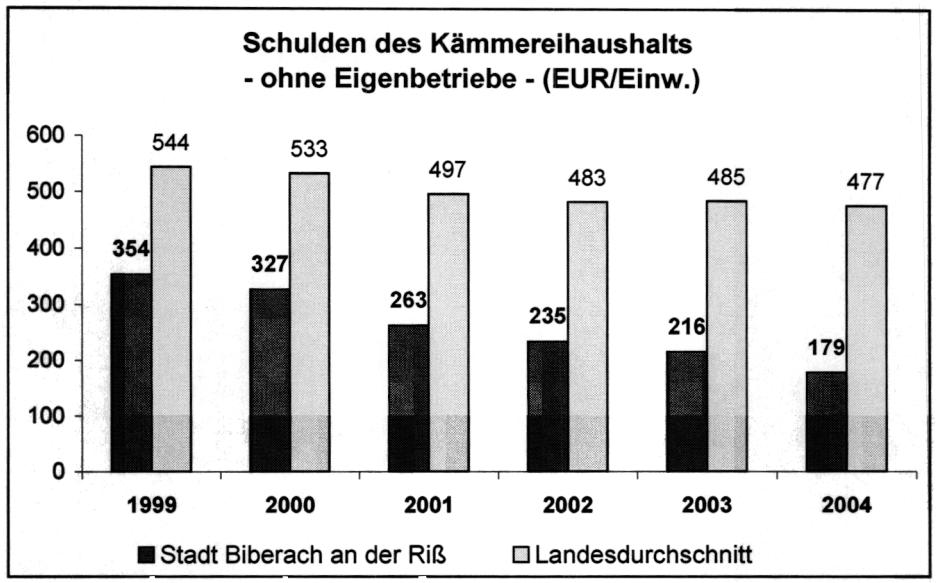
Die Kassenlage der Stadt an den Abschlusstagen war vor allem von den unterschiedlichen Ständen der allgemeinen Rücklage und den teilweise erheblich voneinander abweichenden Einnahme- und Ausgaberesten geprägt. Während die Haushaltsausgabereste (liquiditätsfördernd) höher waren als die Haushaltseinnahmereste (s. Anlage 1 Zeilen 18 und 19), haben die Kasseneinnahmereste in 2000, 2003 und 2004 die Kassenausgabereste übertroffen und damit die Kassenlage (leicht) belastet. 2001 und 2002 haben dagegen auch die Kassenausgabereste entsprechend zugenommen. Saldiert war bei Geldanlagen von 22 bis 38 Mio. EUR der Kassenbestand am Abschlusstag mit 21 bis 39 Mio. EUR jeweils positiv.

Verschuldung

8 Die Schulden der Stadt im Kämmereihaushalt[1] haben sich im Prüfungszeitraum von 11,1 Mio. EUR auf 5,8 Mio. EUR (31.12.2004) vermindert (bei 3,3 Mio. EUR ordentlichen und 2 Mio. EUR außerordentlichen Tilgungen und keinen Neuaufnahmen).

[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:



Der durchweg unterdurchschnittliche Schuldenstand des Kämmereihaushalts hat im Jahr 2004 den Landesdurchschnitt um 62 v.H. unterschritten. Inzwischen ist der Kämmereihaushalt schuldenfrei (Tilgung bzw. Ausgliederung der Restdarlehen auf neu gegründete Eigenbetriebe).

Ein Vergleich der Gesamtverschuldung unter Einbeziehung der Schulden der Eigenbetriebe (bis 12/2000 Stadtwerke, ab 1/2005 Stadtentwässerung und ab 1/2006 Wohnungswirtschaft) ist allenfalls begrenzt aussagefähig, weil wesentliche Unternehmen der Stadt in Privatrechtsform geführt werden und im Vergleichswert die Schulden der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften nicht enthalten sind. Nach den vorliegenden Jahresabschlussprüfungsberichten hat die Gesamtverschuldung der Stadt unter Einbeziehung der Gesellschaften (Stadtwerke GmbH, e.wa riss GmbH & Co. KG) am 31.12.2004 rd. 10,2 Mio. EUR (314 EUR/Einw.) betragen.

3.4 Haushaltsjahr 2005 und Finanzplanung

9 Nach den für 2005 und 2006 aufgestellten Haushaltsplänen und der Finanzplanung bis 2009 sollte sich die Ertragskraft des Verwaltungshaushalts wie folgt entwickeln:

	2005 TEUR	2006 TEUR	2007 TEUR	2008 TEUR	2009 TEUR
Netto-Steuereinnahmen	21.820	35.770	32.621	28.447	27.655
Zuschussbedarf	-20.310	-21.319	-22.421	-23.882	-24.755
Deckungsreserve/ Glob. Mind.ausg.	-50	-150	-250	-250	-250
Allg. Zuführung zum / vom (-) VmH	**1.460**	**14.301**	**9.950**	**4.315**	**2.650**
Ordentliche Tilgungen und KBK	-378		-55	-285	-690
Netto-Investitionsrate	**1.082**	**14.301**	**9.895**	**4.030**	**1.960**
EUR/Einw.	34	443	307	125	61

Nach der außergewöhnlich guten Ertragskraft des Verwaltungshaushalts 2004 erwartete die Stadt nach dem **Haushaltsplan 2005** einen drastischen Ergebniseinbruch. Bei einem gegenüber dem Vorjahr erheblichen Rückgang der Netto-Steuereinnahmen und einer deutlichen Zunahme des Zuschussbedarfs konnte noch eine Zuführung an den Vermögenshaushalt von 1,5 Mio. EUR veranschlagt werden. Nach dem voraussichtlichen Rechnungsergebnis 2005 (s. auch Gemeinderatsdrucksache Nr. 6/2006 vom 25.01.2006) werden sich jedoch gegenüber dem Haushaltsplan die Netto-Steuereinnahmen (vornehmlich durch höhere Gewerbesteuern) um gut 14,4 Mio. EUR erhöhen und der Zuschussbedarf (vor allem wegen Zinsmehreinnahmen) um rd. 1,6 Mio. EUR vermindern. Damit ist mit einer Verbesserung der Zuführung an den Vermögenshaushalt von 16 Mio. EUR und einer daraus resultierenden überplanmäßigen Rücklagenzuführung zu rechnen.

Die **Haushalts- und Finanzplanung 2006 bis 2009** ist geprägt durch Hebesatzreduzierungen bei den Realsteuern (Grundsteuer B und Gewerbesteuer) und die sich dennoch auf nochmals höherem Niveau (70 Mio. EUR/Jahr) stabilisierenden (Gewerbe-) Steuereinnahmen. Die Rückgänge bei den Netto-Steuereinnahmen werden weitgehend durch die Folgewirkungen im Finanzausgleich beeinflusst. Bei anhaltend weiter zunehmendem Zuschussbedarf sollen sich stufenweise Ergebnisminderungen und ein (verstärkt durch Tilgungsbelastungen) reduzierter finanzieller Handlungsspielraum ergeben.

Im **Vermögenshaushalt** 2005 waren 25 Mio. EUR für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen eingeplant. Die Ausgaben, die sich vornehmlich auf den Bereich der Schulen (2,7 Mio. EUR), der Kulturpflege (1,2 Mio. EUR), der Sportstätten (1,4 Mio. EUR), der Stadtsanierung (1,3 Mio. EUR) und der Gemeindestraßen (4,5 Mio. EUR) bezogen, sollten zu 55 v.H. mit Eigenmitteln, 21 v.H. mit Zuweisungen und Zuschüssen und 25 v.H. mit Krediten finanziert werden. Nach dem vorläufigen Abschluss des Vermögenshaushalts **2005** können die unvorhergesehenen Mehrausgaben weitgehend durch Einsparungen kompensiert werden. Durch die höhere Zuführung vom Verwaltungshaushalt kann auf die geplante Kreditaufnahme vollständig verzichtet werden und die vorgezogene vollständige Rückzahlung des Trägerdarlehens der Stadtentwässerung soll eine Rücklagenzuführung mit rd. 30 Mio. EUR ermöglichen. Diese Mittel werden entsprechend dem vom Gemeinderat beschlossenen Anlagekonzept (s. Gemeinderatsdrucksache Nr. 187/2005) für 5 Jahre ertragbringend angelegt.

Die nach der Haushalts- und Finanzplanung für **2006 bis 2009** prognostizierten Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von stark 80 Mio. EUR setzen neben Eigenmitteln von 41,7 Mio. EUR (davon 10 Mio. EUR Veräußerungserlöse), Zuweisungen und Zuschüsse von 20,5 Mio. EUR und 18,1 Mio. EUR Kreditaufnahmen (22,5 v.H. des Investitionsvolumens) voraus.

Daraus folgend würde sich die **allgemeine Rücklage** von 20,1 Mio. EUR (2004) auf beachtliche 52 Mio. EUR (2009) erhöhen. Aber auch die **Verschuldung** des Kämmereihaushalts, die durch die Kreditübertragungen auf die Eigenbetriebe Stadtentwässerung und Wohnungswirtschaft vollständig abgebaut war, würde

nach der Planung 2006 bis 2009 wieder auf 17 Mio. EUR (529 EUR/Einw.) anwachsen. Weiter würde über den hieraus resultierenden (inzwischen weitgehend unrentierlichen) Schuldendienst die Netto-Investitionsrate geschmälert werden.

Trotz dieser insgesamt günstigen Rahmenbedingungen bleibt die Ertragskraft des Verwaltungshaushalts risikobehaftet. Sie ist weitgehend abhängig vom wirtschaftlichen Erfolg und damit der Steuerkraft weniger Großunternehmen. Wie sich die Reformbemühungen des Bundes auf die anhaltend ungünstigen gesamtwirtschaftlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen auswirken werden, ist schwer abschätzbar. Auch wenn sich die Stadt finanziell in einer vergleichsweise komfortablen Ausgangssituation befindet, sollte Haushaltskonsolidierung Daueraufgabe bleiben. Die Ausgaben für ihr herausragendes Leistungsangebot gilt es weiterhin kritisch zu hinterfragen, Effektivitäts- und Effizienzpotentiale zu ermitteln und auszuschöpfen sowie Entscheidungen für Investitionen auch unter dem Blickwinkel der Folgekosten zu treffen.

4 Örtliche Prüfung

Aufgaben

10 Dem Rechnungsprüfungsamt (RPA) obliegen neben den gesetzlichen Pflichtprüfungen bei der Stadt und bei den Eigenbetrieben die nach § 112 Abs. 2 Nr. 3 GemO übertragene Betätigungsprüfung, die Prüfung der Stiftung „Der Hospital zum Heiligen Geist" und die Prüfung der gemeinschaftlichen Kirchenpflege. Außerdem wurde der RPA-Leiter in 2005 zum behördlichen Datenschutzbeauftragten bestellt.

Wirksamkeit

Das RPA hat bei der Stadtkasse (einschl. der dort miterledigten fremden Kassengeschäfte) jährlich eine unvermutete Kassenprüfung durchgeführt. Die Zahlstellen sind nur in 1999 und 2004 geprüft worden. Auf § 1 Abs. 1 GemPrO wird hingewiesen. Die bei verschiedenen Ämtern begonnene Aufarbeitung der Inventarprüfungen sollte zügig fortgesetzt werden, u.a. bei den Schulen und den kulturellen Einrichtungen (Museen, Ausstellungen, VHS, Bücherei).

12 Auch in anderen Bereichen hat das RPA sachlich vertieft geprüft und dadurch die überörtliche Prüfung entlastet (§ 11 Abs. 2 GemPrO). Die personelle Besetzung des RPA ist in 2005 von 4,0 Stellen auf noch 1,75 Stellen reduziert worden. Aufgrund der jetzt knappen personellen Besetzung gilt es, die sachliche Prüfung noch mehr als bisher auf einzelne Teilbereiche einzugrenzen. Deshalb wird angesichts der derzeit noch umfassend durchgeführten Visaprüfungen bei den ehrenamtlichen Entschädigungen und den Reisekostenabrechnungen angeregt, Aufwand und Nutzen abzuwägen und diese Belegprüfungen ggf. zugunsten weiterer themenbezogener Schwerpunktprüfungen zu reduzieren.