

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

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

### 2.1 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

#### 2.1.1 Stadt

Die Stadt konnte in den Haushaltsjahren 2013 bis 2018 der zentralen Forderung der Kommunalen Doppik, ein (zumindest) ausgeglichenes **ordentliches Ergebnis** zu erwirtschaften (Erwirtschaftung des Ressourcenverbrauchs), Rechnung tragen und darüber hinaus Überschüsse von insgesamt 164 Mio. EUR ausweisen (jahresdurchschnittlich 27,3 Mio. EUR). Diese sind jeweils der Ergebnismrücklage zugeführt worden. Die ordentlichen Ergebnisse waren u.a. von Bereinigungsbuchungen im Rahmen der Berichtigung der Eröffnungsbilanz beeinflusst, insbesondere beim Sachanlagevermögen mit den daraus resultierenden starken Steigerungen der Abschreibungsaufwendungen gegenüber dem Basisjahr. Ferner haben auch die Bildung und die Inanspruchnahme von FAG-Rückstellungen den Verlauf des ordentlichen Ergebnisses deutlich beeinflusst. Im Jahr 2014 hatten der Einbruch bei den Gewerbesteuererträgen und ein gleichzeitiger Anstieg der ordentlichen Aufwendungen einen starken Rückgang des ordentlichen Ergebnisses um 23 Mio. EUR gegenüber dem Vorjahr zur Folge.

Die **Sonderergebnisse** haben im Prüfungszeitraum mit einem Überschuss von insgesamt 68,8 Mio. EUR einen beachtlichen Beitrag zum Gesamtergebnis beigetragen. Die jährlichen Überschüsse sind jeweils der Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses zugeführt worden, deren Bestand bis zum Ende des Prüfungszeitraums auf rd. 95,9 Mio. EUR zugenommen hat.

Im gesamten Prüfungszeitraum konnten die laufenden Auszahlungen durch laufende Einzahlungen abgedeckt und dabei ein **Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung** erwirtschaftet werden, der den Mindestzahlungsmittelüberschuss in Höhe der ordentlichen Kredittilgungen deutlich übertraf. Die Liquidität war gesichert, Kassenkredite mussten nicht in Anspruch genommen werden. Stichtagsbezogen war in allen Jahresabschlüssen die Soll-Liquiditätsreserve vorhanden.

Im Prüfungszeitraum sind **Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel** in Höhe von 289,8 Mio. EUR erzielt worden. Einwohnerbezogen lagen die Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel, mit Ausnahme des Jahres 2014, deutlich über dem Landesdurchschnitt. Im Jahr 2014 hat der Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung in Höhe von 1,345 Mio. EUR nicht ausgereicht, die Kredittilgungen in Höhe von 8,8 Mio. EUR abzudecken. Hierfür standen ausreichende Deckungsmittel in Form liquider Eigenmittel zur Verfügung.

Das **Investitionsvolumen** 2013 bis 2018 hat 600,5 Mio. EUR betragen. Davon entfielen 34,7 Mio. EUR (6 %) auf Investitionsförderungsmaßnahmen und 565,8 Mio. EUR (94 %) auf eigene Investitionen. Schwerpunkte waren Hochbaumaßnahmen (155,7 Mio. EUR), der Erwerb von Grundstücken und Gebäuden (111,2 Mio. EUR), Auszahlungen für den Erwerb von Anteilsrechten an verbundenen Unternehmen (104,8 Mio. EUR), Tiefbaumaßnahmen und sonstige Baumaßnahmen (99,1 Mio. EUR) und die Gewährung von Ausleihungen (67,1 Mio. EUR).

Die Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sind zu 92 % (552,6 Mio. EUR) mit Eigenmitteln finanziert worden, die Kreditfinanzierungsquote lag bei 8 % (47,94 Mio. EUR).

Die **Bilanzsumme** hat sich um mehr als 199 Mio. EUR erhöht. Auf der **Aktivseite** entfiel ein Großteil davon auf das Sachvermögen und das Finanzvermögen. Bei den **Passiva** ergab sich eine Verringerung des Basiskapitals um 79,86 Mio. EUR aufgrund von Korrekturbuchungen nach § 63 GemHVO. Die Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses haben sich um 163,9 Mio. EUR gegenüber dem Basisjahr 2012, die Rücklagen aus Überschüssen des Sonderergebnisses um 68,79 Mio. EUR erhöht. Bei den Steigerungen der Sonderposten entfielen 6,9 Mio. EUR auf Investitionszuweisungen, 12,66 Mio. EUR auf Beiträge und 23 Mio. EUR auf sonstige Sonderposten. Die Rückstellungserhöhungen waren im Wesentlichen auf die Altlastensanierungsrückstellung (+ 9,6 Mio. EUR) und die FAG-Rückstellung einschl. sonstiger Freiwilligkeitsrückstellungen (+ 6,68 Mio. EUR) zurückzuführen. Die sonstigen Verbindlichkeiten haben sich um 7,1 Mio. EUR verringert, die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sind um 5,13 Mio. EUR angestiegen. Die zunächst deutlich angestiegene Verschuldung des Kämmereihaushalts konnte mittels ordentlicher und außerordentlicher Tilgungen ab 2017 auf einen Wert unter dem Ausgangswert von 2012 zurückgeführt werden (- 14,33 Mio. EUR gegenüber dem Stand Ende 2012). Im Vergleich zum Landesdurchschnitt hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung (ohne kreditähnliche Rechtsgeschäfte) von 139 % auf 120 % reduziert.

Das **ordentliche Ergebnis 2019** wird mit + 39,4 Mio. EUR um 21,4 Mio. EUR besser ausfallen als veranschlagt, was vor allem auf Mehrerträge bei den Steuern und den Zuweisungen sowie bei Leistungsentgelten zurückzuführen ist, die deutlich höher ausfielen

als Mindererträge und Mehraufwendungen bei verschiedenen Ertrags- und Aufwandsarten. Daneben zeigt der Haushaltsvollzug ein **Sonderergebnis** von 14 Mio. EUR auf, welches weitgehend aus außerordentlichen Erträgen aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden resultiert. Ergebnisbedingt fällt auch der **Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung 2019** deutlich besser aus als veranschlagt (Plan 38,9 Mio. EUR, Ergebnis 74,2 Mio. EUR, + 91 %). Bei den Investitionsauszahlungen konnte wiederum nur ein Teil der geplanten Maßnahmen umgesetzt werden (Auszahlungen 89,9 Mio. EUR bei einem Planansatz von 140,3 Mio. EUR), so dass der **Finanzierungsmittelbedarf aus Investitionstätigkeit** per saldo um 57,4 Mio. EUR unter dem Ansatz lag. Es wurden Kredite in Höhe von 7,46 Mio. EUR aus der übertragenen Kreditermächtigung 2019 aufgenommen und Darlehen in Höhe von rd. 12,2 Mio. EUR getilgt, davon 5 Mio. EUR Sondertilgungen. Die **Schulden** der Stadt im Kämmereihaushalt beliefen sich Ende 2019 auf 98,7 Mio. EUR, die liquiden Eigenmittel zum Jahresende auf knapp 144 Mio. EUR. Davon waren annähernd 143 Mio. EUR bereits für Auszahlungen aus konsumtiven und investiven Ermächtigungsübertragungen (aus 2018), für das Geldvermögen der rechtlich selbständigen und unselbständigen Stiftungen, für interne Zweckbindungen („Sparbücher“) sowie für die Inanspruchnahme von Rückstellungen gebunden.

Für den weiteren Finanzplanungszeitraum **2020 bis 2023** lagen zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung die Werte aus dem Haushaltsplan 2020 vom 18.12.2019 vor. Nach einem Bericht im Hauptausschuss zu den finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie vom 18.06.2020 geht die Verwaltung für das Jahr 2020 von einem rückläufigen, aber weiter positiven ordentlichen Ergebnis aus, das - gegenüber der Planung - von Mehraufwendungen und Mindererträgen im laufenden Betrieb aufgrund von Corona, Mehrerträgen bei der Gewerbesteuer sowie aus den Corona-Soforthilfen des Landes und Mindererträgen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und den FAG-Zuweisungen geprägt ist. Dem Gemeinderat wird die Einleitung eines mehrjährigen Konsolidierungsprozesses vorgeschlagen, um das erwartete strukturelle Defizit auszugleichen. Es gilt, verstärkt die Leistungskraft des Ergebnishaushalts, die Liquidität und die Verschuldung im Auge zu behalten, bei Bedarf situationsbezogen gegenzusteuern, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen sowie die Haushalts- und Finanzplanung neu zu bewerten und fortzuschreiben.

(Rdnrn. 1 bis 10)

### **2.1.2 Eigenbetriebe**

#### **Alten- und Pflegeheim Wiblingen**

Der Eigenbetrieb Alten- und Pflegeheim Wiblingen hat die Wirtschaftsjahre 2013 bis 2017 mit einem Verlust von insgesamt 1.967 TEUR abgeschlossen. Ohne die in den

Jahren 2016 und 2017 erhaltenen (ertragswirksam gebuchten) städtischen Betriebskostenzuschüsse hätte der Gesamtverlust 2.884 TEUR betragen.

Bei einem Vergleich des langfristig gebundenen Vermögens mit den langfristigen Finanzierungsmitteln hat zuletzt eine stichtagsbezogene Unterfinanzierung in Höhe von 632 TEUR bestanden. Die Unterfinanzierung entsprach zugleich dem in der Schlussbilanz des Eigenbetriebs zum 31.12.2017 ausgewiesenen negativen Eigenkapital.

(Rdnr. 91)

### **Entsorgungsbetriebe der Stadt Ulm**

Der Eigenbetrieb hat im Prüfungszeitraum per saldo einen Gewinn von 46 TEUR ausgewiesen.

Beim Vergleich des langfristig gebundenen Vermögens mit den langfristigen Finanzierungsmitteln hat sich zum 31.12.2018 eine stichtagsbezogene Unterfinanzierung in Höhe von 6.507 TEUR ergeben.

Nach der Wirtschafts- und Finanzplanung 2019 bis 2023 würde die Unterfinanzierung bei planmäßigem Verlauf auf 11.832 TEUR weiter zunehmen.

(Rdnrn. 95 bis 97)

## **2.2 Wesentliche Feststellungen der Prüfung**

### **Vorbemerkung**

Die überörtliche Prüfung hat sich, gestützt auf die Ergebnisse der wirksamen örtlichen Prüfung, auf finanzwirtschaftlich bedeutende Vorgänge erstreckt und ist im Übrigen auf Stichproben beschränkt worden. Dabei hat sich ergeben, dass die Verwaltung in den geprüften Bereichen insgesamt ordnungsgemäß und sachgerecht gearbeitet hat. Einzelne Ausnahmen schmälern nicht den guten Gesamteindruck.

### **Örtliche Prüfung**

Die dem Rechnungsprüfungsamt zusätzlich zu den gesetzlich normierten Pflichtaufgaben übertragenen, in der Rechnungsprüfungsordnung aufgeführten (freiwilligen) Finanzkontrollen, stimmen mit der Verwaltungspraxis in weiten Teilen nicht mehr überein. Die für die Zuweisung solcher Aufgaben erforderlichen Beschlüsse sind durch den Gemeinderat zu treffen; sie können nicht auf Ausschüsse oder den Bürgermeister oder durch Satzungsregelungen übertragen werden. (Rdnr. 11)

Das Rechnungsprüfungsamt hat, auf der Grundlage von Prüfungsplänen, die Jahresabschlüsse der Stadt und der Eigenbetriebe sowie einzelne Verwaltungsbereiche sachkundig und wirksam geprüft. Die Ergebnisse sind in detaillierten Prüfungsberichten festgehalten worden. In einzelnen Bereichen war die Wirksamkeit der örtlichen Prüfung durch eine verzögerte oder unterlassene Umsetzung von Beanstandungen beeinträchtigt. (Rdnrn. 12, 15, 16, 17 und 18)

In die unvermuteten Kassenprüfungen der Stadtkasse und der Sonderkasse des Eigenbetriebs Entsorgungsbetriebe Ulm (EBU) sind auch die ergänzenden Prüfungshandlungen einzubeziehen. (Rdnrn. 14 und 21)

### **Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung**

Die Dienstanweisung für die Stadtkasse sowie die Regelungen zu den Bewirtschaftungs-, Anordnungs- und Feststellungsbefugnissen sind inhaltlich und redaktionell an die aktuellen Gegebenheiten anzupassen. (Rdnrn. 24 und 25)

Für das Bankkonto des Sozialamtes ist eine Zahlstelle förmlich einzurichten bzw. sind andernfalls die Kontoverfügungsberechtigungen auf Kassenbedienstete zu beschränken. (Rdnr. 27)

In den Haushaltsplänen sind zwar Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken, aber keine außerordentlichen Erträge, insbesondere aus geplanten Grundstücksgeschäften, veranschlagt worden. (Rdnr. 31)

Die Veranschlagung von Aufwendungen im Zusammenhang mit dem „Heimfall Atlantis“, bei denen von vorne herein feststand, dass sie nicht anfallen werden, stand mit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit nicht in Einklang. (Rdnr. 32)

Die praktizierte Übertragung von Fachbereichs- und Sonderbudgetmitteln ist noch nicht an die Kommunale Doppik angepasst worden und hat teilweise nicht mit den internen Budgetierungsgrundsätzen (aus dem Jahr 2006) sowie hinsichtlich der zeitlichen Beschränkung der Übertragbarkeit nicht mit den rechtlichen Vorgaben übereingestimmt. (Rdnr. 33)

Die gesetzlich vorgegebenen und von der Rechtsaufsichtsbehörde festgelegten Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsführung der Hospitalstiftung Ulm sind nur in wenigen Bereichen umgesetzt worden. Der getrennte Nachweis der rechtlich selbständigen Hospitalstiftung im Haushalt der Stadt ist nun unverzüglich vorzunehmen. (Rdnr. 40)

Die Nutzung von Vermögenswerten der Hospitalstiftung durch die Stadt sollte vertraglich geregelt werden, zugunsten der Stiftung sind angemessene Kostenersätze zu erbringen. (Rdnr. 41)

Für die finanzwirksamen ADV-Verfahren konnte keine kassenrechtliche Programmfreigabe nachgewiesen werden. (Rdnr. 43)

### **Jahresabschlüsse**

Beim Finanzvermögen ist das anteilige (Geld-)Vermögen der Hospitalstiftung Ulm nicht als Stiftungsvermögen gekennzeichnet worden. (Rdnr. 50)

Die Bilanzierung von im Rahmen der Beistandschaften nach §§ 1712 ff. BGB geltend gemachten Unterhaltsansprüchen als Forderungen aus Transferleistungen ist nicht sachgerecht. (Rdnr. 52)

Im Basiskapital der Stadt ist auch das Stiftungskapital der rechtlich selbständigen Hospitalstiftung enthalten gewesen, z.B. im Jahresabschluss 2018 mit ca. 49,7 Mio. EUR. Ferner sind auch in den Rücklagen aus Überschüssen des Sonderergebnisses keine anteiligen Beträge der Hospitalstiftung aus Grundstücksgeschäften dargestellt worden. Die Kapitallage der Stadt ist insoweit unzutreffend in den Jahresabschlüssen dargestellt worden. (Rdnr. 53)

Im Jahr 2017 ist der Rückstellungsbetrag der Wahlrückstellung für die Belastungen aus dem FAG auf der Basis des (nicht mehr gültigen) Planansatzes im Haushaltsplan statt auf der Basis des Planansatzes im Nachtragshaushaltsplan gebildet worden. Die Verwendung (Inanspruchnahme) der FAG-Rückstellungen ist jeweils wie eine Auflösung (als Ertrag) statt als Minderaufwand gebucht worden. (Rdnr. 56)

Die im Jahr 2018 abgegebene Patronatserklärung zugunsten einer städtischen Gesellschaft ist im Jahresabschluss 2018 nicht als Vorbelastung künftiger Haushaltsjahre dargestellt worden. (Rdnr. 60)

### **Soziale Hilfen**

Der Gesamtaufwand für die sozialen Angelegenheiten ist von 73,2 Mio. EUR im Basisjahr 2012 um 27,4 Mio. EUR auf 100,6 Mio. EUR im Jahr 2018 gestiegen. Ursächlich

für diese Entwicklung waren vor allem deutliche Steigerungen des Nettoressourcenbedarfs bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und bei der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege. (Rdnrn. 67 bis 72)

### **Hilfen für junge Menschen und ihre Familien**

Bei den Hilfen für junge Menschen und ihre Familien ergaben sich u.a. Feststellungen und Hinweise zur Einrichtungsauswahl und zum Fallmanagement bzw. zur Fallsteuerung bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe und den Hilfen für junge Volljährige. (Rdnrn. 76 bis 85)

### **Eigenbetrieb Entsorgungsbetriebe der Stadt Ulm**

Ergebniswirksame Umbuchungen gegen das Eigenkapital verstoßen gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung. (Rdnr. 99)

Im Verlauf der überörtlichen Prüfung konnte von der Verwaltung der Saldo auf dem Hauptbuchkonto 15000 „Lohn-,Geh.-Bes.Vor.“ nicht einzeln nachgewiesen werden. (Rdnr. 101)

Die Vermögensplanabrechnungen waren teilweise fehlerhaft. (Rdnr. 102)

Seit der Umstellung auf die gesplittete Abwassergebühr hätten für die Teilleistungsbereiche Schmutz- und Niederschlagswasserbeseitigung gesonderte gebührenrechtliche Ergebnisse ermittelt, fortgeschrieben und ausgeglichen werden müssen. (Rdnr. 110)

### **Betätigungsprüfung**

In den Beteiligungsberichten sind nicht alle erforderlichen Gesellschaften aufgeführt worden. (Rdnr. 127)

Teilweise entsprechen die Gesellschaftsverträge nicht den kommunalrechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit kommunaler Beteiligungen. (Rdnr. 128)