



Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

IVS206-

Prüfungsbericht

Allgemeine Finanzprüfung Stadt Ravensburg	2012 - 2015
Eigenbetriebe	
Städtische Entwässerungseinrichtung	2012 - 2015
Betriebshof der Stadt Ravensburg	2012 - 2015
Stadtwerke Ravensburg	2012 - 2015

Stuttgart, 26.02.2018

V-ID: 1S-106421

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 Oberbürgermeister 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

Stadt

Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt waren im **Prüfungszeitraum 2012 bis 2015** geordnet, die stetige Aufgabenerfüllung und die dauernde Leistungsfähigkeit waren gesichert. Die Haushaltswirtschaft wurde durch mehrere Sondereinflüsse geprägt, insbesondere durch die Ausgliederung der Eissporthalle aus dem Kämmereihaushalt, die Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen sowie den Vergleich zur Zerlegung der Gewerbesteuer der WGV Holding AG mit der Landeshauptstadt Stuttgart und die daraus folgenden Gewerbesteuer- und Zinsrückzahlungen.

Die **allgemeine Zuführung des Verwaltungshaushalts** an den Vermögenshaushalt war jahresdurchschnittlich um rd. 1,8 Mio. EUR niedriger als in den Jahren 2008 bis 2011. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Zuschussbedarf im Verwaltungs- und Betriebsbereich - trotz der im Jahr 2013 eingeleiteten Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen - im Durchschnitt stärker anstieg als die Nettosteureinnahmen. Die unzureichende Ertragskraft des Verwaltungshaushalts spiegelt sich auch an der teilweise weit unterdurchschnittlichen **Nettoinvestitionsrate** wider, die gleichwohl durch die vergleichsweise niedrigen Darlehenstilgungsraten noch günstig beeinflusst wurde.

Die **Nettosteureinnahmen** sind aufkommens- und finanzausgleichsbedingt stark schwankend verlaufen. Im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2015 fielen sie um jährlich 4 Mio. EUR höher aus als im Vorprüfungszeitraum, obgleich der damalige Durchschnittswert durch das herausragende Ergebnis 2008 günstig beeinflusst worden war und zudem der Durchschnittswert 2012 bis 2015 durch die im Jahr 2015 erfolgte Gewerbesteuerrückzahlung aus dem WGV-Vergleich belastet ist. Dagegen lagen die Nettosteureinnahmen je Einwohner, trotz überdurchschnittlicher Steuerkraft (gemessen an der Steuerkraftmesszahl), im Gegensatz zum Vorprüfungszeitraum unter dem Landesdurchschnitt.

Der **Zuschussbedarf des Verwaltungs- und Betriebsbereichs**, der aufzeigt, in welchem Umfang allgemeine Deckungsmittel für die Erfüllung kommunaler Aufgaben eingesetzt wurden, konnte im Jahr 2012 zunächst unverändert gegenüber dem Vorjahr gehalten werden. In den Folgejahren stieg der Zuschussbedarf stark an, insgesamt im Prüfungszeitraum um 5,7 Mio. EUR (+ 16 %). Die Steigerung ist ein Zeichen u.a. dafür, dass den Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen deutliche Zuschussbedarfserhöhungen in anderen Bereichen gegenüberstanden, beispielsweise im Kulturbereich.

In den **Vermögenshaushalten 2012 bis 2015** sind knapp 70 Mio. EUR bereitgestellt worden. Schwerpunkte der Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen waren der **Erwerb von Beteiligungen** (4 Mio. EUR, davon 3,1 Mio. EUR Kapitaleinlagen in den Eigenbetrieb Stadtwerke Ravensburg), der **Erwerb beweglicher Vermögensgegenstände** (6,2 Mio. EUR) und die **Bauinvestitionen** (45,2 Mio. EUR) sowie **Investitionszuschüsse** (7,2 Mio. EUR). Die Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen sind mit einem Kreditfinanzierungsanteil von 2,6 % (1,8 Mio. EUR) günstig finanziert worden. Aus der Belastung durch die im Jahr 2015 vereinbarten WGV-Gewerbsteuererlegung resultierte zum Ende des Prüfungszeitraums ein **Fehlbetrag** i.H.v. 4,7 Mio. EUR, der jedoch bereits im Jahr 2016 abgewickelt werden konnte.

Der **allgemeinen Rücklage** (einschließlich Stellplatzrücklage und Spenden) sind im Prüfungszeitraum saldiert 5,2 Mio. EUR zugeführt worden. Zum Ende des Prüfungszeitraums hat ihr Bestand mit 10,2 Mio. EUR um rd. 7 Mio. EUR über dem gesetzlichen Mindestbestand gelegen. Die freien Rücklagenmittel sind größtenteils in die Finanzplanung eingestellt worden.

Die **Schulden** der Stadt im Kämmereihaushalt¹ haben sich im Prüfungszeitraum von 31,9 Mio. EUR auf 27,3 Mio. EUR (31.12.2015) vermindert. Die langfristige Pro-Kopf-Verschuldung konnte dadurch um 13,9 % zurückgeführt werden. Hinzu kamen stichtagsbezogene Verbindlichkeiten aus einem Kassenkredit von 10 Mio. EUR. Unter Berücksichtigung dieses Kassenkredits hat die Pro-Kopf-Verschuldung zuletzt um rd. zwei Drittel über dem Vergleichswert gelegen, und selbst ohne diesen Kassenkredit lag die Pro-Kopf-Verschuldung noch um ein Fünftel darüber. Eine weit überdurchschnittliche Verschuldung ergibt sich auch unter Einbeziehung der Rückzahlungsverpflichtungen aus Kreditaufnahmen und aus Kassenkrediten der drei Eigenbetriebe. Mit 90 Mio. EUR (1.819 EUR/Einw.) hat die Gesamtverschuldung der Stadt am 31.12.2015 um fast 40 % über dem Landesdurchschnitt gelegen. Lässt man den städtischen Kassenkredit unberücksichtigt, übertraf die Pro-Kopf-Verschuldung den Landesdurchschnitt um rd. ein Viertel.

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

Im **Finanzplanungszeitraum 2016 bis 2020** ergeben sich durch die FAG-Ausgleichssystematik noch bis zum Jahr 2019 Auswirkungen der WGV-Gewerbesteuervereinbarung. Insgesamt rechnet die Stadt mit höheren Nettosteuerereinnahmen als im aktuellen Prüfungszeitraum.

Bei den Betriebseinnahmen sollen sich vor allem die weggefallenen Abfallbeseitigungsgebühren niederschlagen und bei den Betriebsausgaben die im Jahr 2016 beschlossenen Stellenmehrungen und die tarif- und besoldungsrechtlichen Veränderungen. Zudem sollen beim sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand die Ausgaben bis 2020 um 3,1 Mio. EUR gegenüber dem Ergebnis 2015 ansteigen, was unter Berücksichtigung der ebenfalls weggefallenen Ausgaben für die Abfallbeseitigung einen tatsächlichen Mittelanstieg um rd. 5,7 Mio. EUR (+ 30 %) bedeuten würde. Letztlich ist der prognostizierte deutliche Anstieg des Zuschussbedarfs um 14,7 Mio. EUR zwischen 2015 und 2020 (+ 35,8 %) teilweise darauf zurückzuführen. Festzuhalten ist, dass der Verwaltungshaushalt beim laufenden Betrieb vor allem durch die Rückdelegation der kostendeckenden Abfallbeseitigung, die weiter steigende Nettobelastung der Stadt bei den Betriebskostenzuschüssen an die Kindergartenträger, die Asylbewerberunterbringung sowie die ab 2017 geplanten Verlustausgleiche an den Eigenbetrieb Stadtwerke Ravensburg (insgesamt rd. 5 Mio. EUR) weiter unter Druck gerät.

Die allgemeine Zuführung des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt würde im Finanzplanungszeitraum vor allem als Folge der voraussichtlichen Entwicklung der Nettosteuerereinnahmen in einer großen Bandbreite verlaufen. Im Jahr 2019 müsste der Verwaltungshaushalt durch eine Zuführung aus dem Vermögenshaushalt ausgeglichen werden. Die Nettoinvestitionsrate soll durch steigende Tilgungsverpflichtungen belastet werden. Bei plangemäßigem Verlauf könnten ab 2018 keine Eigenmittel zur Investitionsfinanzierung mehr erwirtschaftet werden.

Das Investitionsprogramm 2016 bis 2020 sieht Maßnahmen in einer Größenordnung von 106 Mio. EUR vor. Die Finanzierung der Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen soll zu 57,5 % mit Eigenmitteln, zu 22,5 % mit Zuweisungen und Zuschüssen und zu 24,5 % mit Kreditaufnahmen erfolgen. Durch die vorgesehenen Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage würde deren Bestand Ende 2020 mit rd. 4 Mio. EUR nur noch geringfügig über dem gesetzlichen Mindestbetrag zur Sicherung der Liquidität liegen. Der Ende 2015 noch vorhandene Kassenkredit von 10 Mio. EUR soll Ende 2017 zurückgezahlt werden. Trotzdem würde die Verschuldung im Kämmereihaushalt infolge der neuen Kreditaufnahmen zum Ende des Finanzplanungszeitraums bei 44,7 Mio. EUR und damit bei der Pro-Kopf-Verschuldung um mehr als 100 EUR über dem Ergebnis 2015 liegen, ohne Berücksichtigung des Kassenkredits 2015 sogar um 325 EUR darüber.

Die Finanzplanung ist risikobehaftet, vor allem hinsichtlich der konjunkturellen Entwicklung und der Höhe der Darlehenszinsen. Die Haushaltskonsolidierung ist im Jahr 2015 abschließend im Gemeinderat beraten worden. Durch den Vergleich mit der Landeshauptstadt Stuttgart sowie neue, teilweise unerwartet eingetretene Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Eigenbetrieb Stadtwerke Ravensburg, sind künftige Haushalte bereits mit Ausgabeverpflichtungen vorbelastet, nachdem die Stadt die Zahlungen zeitlich gestreckt hat.

Der Überschuss des Verwaltungshaushalts 2016 wird mit 21 Mio. EUR voraussichtlich um 9,6 Mio. EUR über dem Planansatz liegen. Die Rekordeinnahmen kaschieren jedoch die Entwicklung im Verwaltungs- und Betriebsbereich mit dem weiter ungebremsten Anstieg der Sozialausgaben sowie den aus der Ausgliederung defizitärer Einrichtungen resultierenden Zahlungsverpflichtungen. Deshalb und im Hinblick auf die zusätzliche Belastung der Ergebnisse nach der Umstellung auf die kommunale Doppik durch die Abschreibungen sowie die geringer werdenden Möglichkeiten zur Finanzierung von Investitionen durch Grundstückserlöse kann die Stadt nicht darauf verzichten, die Ertragskraft des Verwaltungshaushalts mehr als bisher nachhaltig strukturell zu stärken. Dies beispielsweise durch Überprüfung von Standards und Angeboten im Freiwilligkeitssektor sowie eine vollständige Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten. Ergebnisverbesserungen sollten vorrangig zur Erhaltung der Substanz des Anlagevermögens und zur Verringerung der Nettoneuverschuldung bzw. zum Abbau der vorhandenen Verschuldung genutzt und bei Neuinvestitionsentscheidungen sollte auch der Gesichtspunkt der Folgelasten berücksichtigt werden.

(Rdnrn. 1 bis 9)

Eigenbetrieb Städtische Entwässerungseinrichtung

Das langfristig gebundene Vermögen konnte nicht vollumfänglich durch langfristige Finanzierungsmittel abgedeckt werden. Ursächlich hierfür war die erforderliche Bildung der Gebührenausgleichsrückstellung, welcher die bisherigen Gewinnvorträge aus dem Eigenkapital zugeführt wurden. Dadurch änderte sich auch die zu Beginn des Prüfungszeitraumes vorhandene Überfinanzierung in eine erhebliche Unterfinanzierung zum Ende des Prüfungszeitraumes. Die Bilanzsumme hat sich aufgrund der geringen Investitionen im Vergleich zu den Abschreibungen um über 4 Mio. EUR verringert. Auch die Fremdkredite sind um über 4 Mio. EUR reduziert worden.

Die Abwasserbeseitigung hat im Prüfungszeitraum aufgrund der laufenden Zuführungen zur und Entnahmen (Auflösungen) aus der Ausgleichsrückstellung per saldo mit einem ausgeglichenen Ergebnis abgeschlossen.

(Rdnrn. 45 und 46)

Eigenbetrieb Betriebshof der Stadt Ravensburg

Das langfristig gebundene Vermögen konnte nicht durch langfristige Finanzierungsmittel abgedeckt werden. Das Anlagevermögen hat sich um 178 TEUR verringert, im Gegenzug dazu haben die Trägerkredite unter Berücksichtigung der Tilgungsleistungen um 92 TEUR zugenommen. Die Kassenmehrausgaben konnten um 454 TEUR reduziert werden. Die zu Beginn des Prüfungszeitraums bestehende Unterfinanzierung ist um 610 TEUR auf 475 TEUR zum 31.12.2015 abgebaut worden. Aufgrund der positiven Jahresergebnisse konnte das negative Eigenkapital in ein positives gewandelt werden.

Im Prüfungszeitraum hat der Eigenbetrieb Betriebshof einen saldierten Gewinn von 340 TEUR erwirtschaftet.

(Rdnrn. 55 und 56)

Eigenbetrieb Stadtwerke Ravensburg

Mit der Übernahme der Eissporthalle im Jahr 2013 sowie weiteren Investitionen in die Bereiche Wärmeversorgung und Verkehr hat sich das Bilanzvolumen im Prüfungszeitraum um rd. 6,4 Mio. EUR (+ 32 %) erhöht. Zur Finanzierung mussten größtenteils Kredite aufgenommen werden, die den Schuldenstand um 36 % auf fast 15 Mio. EUR erhöht haben. Dank der Kapitalzuführungen der Stadt in Höhe von 30 % der übernommenen Anlagenwerte lag die Eigenkapitalquote am Ende des Prüfungszeitraums noch bei 30,4 % (Basisjahr: 32,5 %). Ferner zeigen sich dramatische Veränderungen bei der Ertragslage sowie einmalige und dauerhafte Folgen aus einer Betriebsprüfung in Form von Verlustvorträgen bzw. Kapitalzuführungen (Rücklagen) in der Eigenkapitalposition auf der Passivseite der Bilanz. Die aus der Saldenbilanz abgeleitete stichtagsbezogene Überfinanzierung des langfristigen Vermögens hat sich im Vergleich zum Basisjahr um 347 TEUR auf 1.294 TEUR reduziert. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass rd. 2,45 Mio. EUR der bilanzierten Rücklagen gleichzeitig als Forderungen gegen die Stadt aktiviert sind und dass dies sowohl die Liquidität der Stadtwerke belastet hat, als auch faktisch einer Unterfinanzierung im langfristigen Bereich in Höhe von rd. 1,15 Mio. EUR gleichkommt.

Im Gegensatz zu den drei vorangegangenen Prüfungszeiträumen (Betrachtungszeitraum 1995 bis 2011), mit jahresdurchschnittlichen Gewinnen zwischen rd. 300 TEUR und 440 TEUR, zeigt der aktuelle Prüfungszeitraum mit seinen Verlusten (durchschnittlich rd. - 1 Mio. EUR/Jahr) ein ungewohntes Bild. Ursächlich hierfür waren der massive Rückgang bei den Beteiligungserlösen von der TWS GmbH sowie die Hinzunahme der Eissporthalle als (neben der Verkehrssparte und der Bädersparte) weiteren dauerdefizitären Betriebszweig.

Von den rd. 19 Mio. EUR der in der Finanzplanung 2016 bis 2020 enthaltenen Investitionen (Sach- und Finanzanlagen) sollen über 14 Mio. EUR (74 %) durch Kredite finanziert werden. Dadurch würde sich der Schuldenstand der Stadtwerke - unter Berücksichtigung der planmäßigen Tilgungen - zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf rd. 24,2 Mio. EUR enorm erhöhen.

Konsolidierungsbemühungen einerseits und Mittelzuflüsse der Stadt zur teilweisen Verlustübernahme - überwiegend als Folge der Betriebsprüfung durch das Finanzamt (u.a. Schulschwimmen) - andererseits, sollen künftig zur Verbesserung der Ertragslage beitragen. Ferner erwartet die Betriebsleitung ab 2018 bzw. 2019 durch Anpassung der Netzentgelte bei Gas und Strom wieder deutlich höhere Ausschüttungen der TWS an die Stadtwerke. Dagegen werden sich die betriebswirtschaftlichen Folgen aus der Sanierung der Tiefgarage Marienplatz (insbesondere Einnahmeausfall, Zinsen, ordentliche und ggf. außerordentliche Abschreibungen) belastend auf die Betriebsergebnisse der kommenden Jahre auswirken.

(Rdnrn. 73 bis 75)

2.2 Wesentliche Feststellungen der Prüfung

Vorbemerkung

Die überörtliche Prüfung hat sich, gestützt auf die Ergebnisse der wirksamen örtlichen Prüfung, auf einzelne Schwerpunkte und im Übrigen auf Stichproben beschränkt. 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

Das Rechnungsprüfungsamt hat die Jahresrechnungen der Stadt, die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und einzelne Verwaltungsbereiche sachkundig und wirksam geprüft. Ferner sind anlassbezogen mehrere Sonderprüfungen vorgenommen und Projekte wie die Haushaltskonsolidierung, die Aktualisierung oder Neufassung von Dienstanweisungen und Satzungen und die Umstellung auf die kommunale Doppik begleitet worden. Die unvermuteten Kassen- und Zahlstellenprüfungen sind im gesetzlich vorgeschriebenen Turnus erfolgt und durch weitere Prüfungshandlungen ergänzt worden. Die überörtliche Prüfung konnte sich dadurch in den geprüften Bereichen auf Stichproben beschränken. (Kapitel 1 sowie Rdnrn. 10 bis 13 und 72)

Haushalts-, Kassen- und Rechnungsprüfung

Beim Anlegen oder Löschen eines Benutzers im Finanzbuchhaltungsverfahren SAP sowie bei der Zuteilung von Benutzerrechten ist eine unbefugte Benutzung auszuschließen. Daher sollte eine Doppelunterschrift der Benutzerverwalter (Vier-Augen-Prinzip) eingeführt werden. (Rdnr. 16)

Eigenbetrieb Städtische Entwässerungseinrichtung

Bei einer mehrjährigen Gebührenkalkulation ist das gebührenrechtliche Ergebnis auf den gesamten Kalkulationszeitraum bezogen zu ermitteln. Beim Ausgleich von Kostenüberdeckungen sind die gesetzlichen Regelungen des § 14 Abs. 2 Satz 2 KAG zu beachten. (Rdnr. 49)

Bei der Globalberechnung ist kein Prognosezeitraum, der Zuwachsfächen und künftige Investitionen beinhaltet, berücksichtigt. (Rdnr. 52)

Eigenbetrieb Betriebshof der Stadt Ravensburg

Im städtischen Haushaltsplan veranschlagte Erstattungen des Eigenbetriebs haben erneut nicht mit den entsprechenden Planansätzen im Wirtschaftsplan übereingestimmt. (Rdnr. 58)

Finanzierungsfehlbeträge aus Vorjahren sind künftig vollständig im Vermögensplan eines Jahres zu veranschlagen. (Rdnr. 59)

Eigenbetrieb Stadtwerke Ravensburg

Nach § 6 Abs. 2 EigBG kann die Betriebsleitung nur Bedienstete des Eigenbetriebs in bestimmtem Umfang mit ihrer Vertretung beauftragen und diesen auch nur in einzelnen Angelegenheiten rechtsgeschäftliche Vollmacht erteilen. (Rdnr. 81)

Mit einem Beschäftigten der TWS GmbH & Co. KG ist durch Entscheidung der Verwaltung zum 01.01.2013 ein geringfügiges Arbeitsverhältnis in Entgeltgruppe 15 TVöD begründet worden. Für die Einstellungsentscheidung ist nach der Hauptsatzung der Gemeinderat zuständig. (Rdnr. 84)

