

**Auszug aus dem Prüfungsbericht der
Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg vom 05.03.2020:**

Kapitel 2 – Wesentliche Inhalte des Prüfungsberichts

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

2.1.1 Stadt

Im **Prüfungszeitraum 2012 bis 2016** waren die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt, angesichts der unterdurchschnittlichen Leistungskraft, insgesamt betrachtet zufriedenstellend.

In der Ergebnisrechnung wurden die (negativen) Planansätze deutlich übertroffen. Die Stadt konnte - ausgenommen im Jahr 2014 - den Ressourcenverbrauch in allen Jahren des Prüfungszeitraums erwirtschaften. Insgesamt ist es der Stadt gelungen, einen Überschuss beim ordentlichen Ergebnis von 43,8 Mio. EUR oder jahresdurchschnittlich 8,8 Mio. EUR zu erwirtschaften. Einwohnerbezogen lagen sowohl die nach Abzug der steuerkraftabhängigen Umlagen verbleibende Steuerkraft, als auch der Zuschussbedarf im Verwaltungs- und Betriebsbereich, unter dem Landesdurchschnitt.

Der Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung überstieg mit insgesamt 255,4 Mio. EUR die Planung von 87,7 Mio. EUR deutlich um 167,7 Mio. EUR. Insgesamt standen Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel von 233,2 Mio. EUR oder jahresdurchschnittlich 46,6 Mio. EUR zur Eigenfinanzierung von Investitionen zur Verfügung, nach jahresdurchschnittlich 32,2 Mio. EUR im vorangegangenen Prüfungszeitraum (Jahre 2007 bis 2011). Bereinigt um die (von der Stadt den Abschreibungen zugeordneten) Verlustausgleiche an die Heidelberger Stadtwerke GmbH ergaben sich bereinigte Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel in Höhe von insgesamt 154,9 Mio. EUR oder jahresdurchschnittlich 31 Mio. EUR. In den Jahren 2012 bis 2015 lag dieser Wert mit durchschnittlich 234 EUR/Einw. deutlich unter dem Landesdurchschnitt in Höhe von 312 EUR/Einw.

Die Zahlungsbereitschaft der Stadtkasse war mit eigenen Mitteln gewährleistet. Die liquiden Eigenmittel betragen 39,9 Mio. EUR zum Ende 2016.

Die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit von 370,4 Mio. EUR oder jahresdurchschnittlich 74,1 Mio. EUR sind zu 77 % mit Eigenmitteln (286,3 Mio. EUR) und zu 23 % mit Krediten (84,1 Mio. EUR) finanziert worden.

Die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für Investitionen gingen um 2,5 Mio. EUR auf 171,7 Mio. EUR leicht zurück. Allerdings wurden im Zusammenhang mit der Ausgliederung der Abwasserbeseitigung Kredite aus dem Kernhaushalt in Höhe von 61,4 Mio. EUR auf den Eigenbetrieb Stadtbetriebe Heidelberg übertragen. Ohne diese Übertragung wären die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für Investitionen um 58,9 Mio. EUR gestiegen. Die Pro-Kopf-Verschuldung lag Ende 2016 mit 1.107 EUR weit über dem Landesdurchschnitt von 667 EUR.

Die Gesamtverschuldung des Kernhaushalts sowie der Eigenbetriebe Stadtbetriebe Heidelberg und Städtische Beteiligungen stieg von 244,6 Mio. EUR um 137 Mio. EUR oder 56 % auf 361,6 Mio. EUR deutlich an. Die entsprechende Pro-Kopf-Verschuldung lag am 31.12.2016 mit 2.331 EUR um 41,6 % über dem Landesdurchschnitt von 1.646 EUR.

Die Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften (ohne die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme „Bahnstadt“) nahmen von 5,8 Mio. EUR um 32,5 Mio. EUR auf 38,3 Mio. EUR massiv zu.

Die Konzernschulden des Konsolidierungskreises Stadt sowie Eigenbetriebe Stadtbetriebe Heidelberg und Städtische Beteiligungen stiegen von 268 Mio. EUR um 153,4 Mio. EUR oder 57,2 % auf 421,4 Mio. EUR deutlich.

Auch im **Haushaltsjahr 2017** übertrafen das ordentliche Ergebnis mit einem Überschuss in Höhe von 7,5 Mio. EUR (geplant war ein Fehlbetrag in Höhe von 6,4 Mio. EUR) und der Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung mit 27,9 Mio. EUR (geplant waren 13,5 Mio. EUR) die Planungen deutlich. Nach Abzug des Mindestzahlungsmittelüberschusses (ordentliche Kredittilgung in Höhe von 6 Mio. EUR) verblieben Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel in Höhe von 21,9 Mio. EUR. Die Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel 2017 je Einwohner lagen mit 139 EUR weit unter dem Wert des Prüfungszeitraums in Höhe von jahresdurchschnittlich 337 EUR.

Die vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von 36,2 Mio. EUR wurden nur in Höhe von 15 Mio. EUR beansprucht. Durch die haushaltswirksamen Einzahlungen und Auszahlungen nahm der Finanzierungsmittelbestand um 34,7 Mio. EUR ab. Ende 2017 hat der Zahlungsmittelbestand von 5,1 Mio. EUR die Soll-Liquiditätsreserve nach § 22 Abs. 2 GemHVO (9,9 Mio. EUR) unterschritten.

Das Eigenkapital nahm um 7,3 Mio. EUR auf 942,7 Mio. EUR zu. Die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für Investitionen stiegen von 171,7 Mio. EUR um 9 Mio. EUR weiter auf 180,7 Mio. EUR oder 1.143 EUR/Einw. zum 31.12.2017.

Nach der Prognose und nach ersten Auswertungen über den Verlauf der Haushaltswirtschaft ist im **Haushaltsjahr 2018** ebenfalls mit Verbesserungen zu rechnen, nachdem der Haushaltsplan im Ergebnishaushalt einen Fehlbetrag beim ordentlichen Ergebnis in Höhe von 7,7 Mio. EUR sowie im Finanzhaushalt einen Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts in Höhe von 37,4 Mio. EUR und Kreditaufnahmen für Investitionen in Höhe von 39,3 Mio. EUR vorsah. Von dieser Kreditermächtigung waren 15 Mio. EUR in Anspruch genommen.

Nach der **mittelfristigen Finanzplanung** zeichnet sich in den **Jahren 2019 bis 2023** eine deutliche Eintrübung der Leistungskraft des Ergebnishaushalts ab. Demnach würde sich beim ordentlichen Ergebnis ein Fehlbetrag in Höhe von insgesamt 29,4 Mio. EUR oder - jahresdurchschnittlich betrachtet - in Höhe von 5,9 Mio. EUR ergeben und die Stadt dem Deckungsgrundsatz für die Ergebnisrechnung nicht mehr gerecht werden, wonach die ordentlichen Aufwendungen durch die ordentlichen Erträge ausgeglichen und der Ressourcenverbrauch vollständig gedeckt werden sollen. Der Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts soll insgesamt 230,9 Mio. EUR oder jahresdurchschnittlich 46,2 Mio. EUR betragen, nach jahresdurchschnittlich 51,1 Mio. EUR in den Jahren 2012 bis 2016. Die Stadt würde Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel in Höhe von insgesamt 187,2 Mio. EUR oder jahresdurchschnittlich 37,5 Mio. EUR (in den Jahren 2012 bis 2016 waren es 46,6 Mio. EUR) erwirtschaften.

Ungeachtet der schwachen Leistungskraft sieht die Finanzplanung ein stark ausgeweitetes Investitionsprogramm in Höhe von 503,5 Mio. EUR oder jahresdurchschnittlich 100,7 Mio. EUR vor, das mit Eigenmitteln in Höhe von 314 Mio. EUR (62 %) und Kreditaufnahmen in Höhe von 189,5 Mio. EUR (38 %) finanziert werden soll.

Bei Vollzug des Finanzplans würden die liquiden Mittel um 47,6 Mio. EUR auf 12,3 Mio. EUR abnehmen und etwas unter der Soll-Liquiditätsreserve (12,5 Mio. EUR) liegen. Gleichzeitig sollen die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für Investitionen von 188,7 Mio. EUR (31.12.2018) um 145,9 Mio. EUR auf 334,8 Mio. EUR (1.975 EUR/Einw.) massiv ansteigen. Zu diesen Schulden kommen noch die beträchtlichen Verpflichtungen aus den kreditähnlichen Rechtsgeschäften sowie aus den Anmietungs- bzw. Betreibermodellen für die beiden Neubaumaßnahmen Großsporthalle und Konferenzzentrum.

Die GPA betrachtet diese Entwicklung, durch die sich der künftige finanzielle Handlungsspielraum der Stadt spürbar einschränken würde, auch im Blick auf die bestehenden Risiken, wie die Entwicklung der Gewerbesteuer, die konjunktur- und arbeitsmarkt-abhängige Entwicklung der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und der Unwägbarkeiten im kommunalen Finanzausgleich, als äußerst kritisch. Der Stadt wird, wie von der Rechtsaufsichtsbehörde schon mehrfach ¹ gefordert, dringend nahegelegt, geeignete und nachhaltige Maßnahmen zur Konsolidierung der Haushaltswirtschaft zu ergreifen sowie die Investitionstätigkeit zeitlich zu strecken und verstärkt an der Finanzierbarkeit durch Eigen- und Fördermittel auszurichten.

(Rdnrn. 1 bis 12)

2.1.2 Eigenbetrieb Stadtbetriebe Heidelberg

Durch die Unterfinanzierung der Investitionen in den Wirtschaftsjahren 2013 bis 2017 hat sich gegenüber der zum Ende des vorangegangenen Prüfungszeitraums bestehenden Überfinanzierung des langfristigen Vermögens (Stand zum 31.12.2012: 8,6 Mio. EUR) zuletzt eine Unterfinanzierung von 5,1 Mio. EUR (Stichtag 31.12.2017) ergeben. Die langfristige Verschuldung hat sich insbesondere wegen der zum 01.01.2014 zugeordneten Abwasserbeseitigung von 72,0 Mio. EUR auf 146,3 Mio. EUR mehr als verdoppelt.

Im Prüfungszeitraum sind Jahresverluste von insgesamt 1,7 Mio. EUR entstanden. Die Fehlbeträge der Bergbahn beliefen sich auf 4,1 Mio. EUR, die der Tiefgaragen auf 3,2 Mio. EUR. Bei der Wasserversorgung konnte ein Überschuss von insgesamt 5,8 Mio. EUR erzielt werden.

Nach der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2018 bis 2022 werden Jahresverluste von insgesamt 5,6 Mio. EUR erwartet. Die vorgesehenen Investitionsausgaben von insgesamt 106,4 Mio. EUR und die Kredittilgungen (26,5 Mio. EUR) sollen mit Fremdkrediten (93,7 Mio. EUR), mit Ertragszuschüssen (8,8 Mio. EUR) und mit erübrigten Eigenmitteln (31 Mio. EUR) finanziert werden. Der langfristige Finanzierungsfehlbetrag wird sich voraussichtlich auf 4,5 Mio. EUR verringern. Die langfristige Verschuldung nimmt planmäßig auf 213,5 Mio. EUR weiter zu. Soweit zwischenzeitlich noch nicht ausgeglichen, ist der Finanzierungsfehlbetrag im Rahmen künftiger Vermögensplanungen zu berücksichtigen (§ 2 Abs. 2 EigBVO und Anlage 6 hierzu).

(Rdnrn. 127 bis 129)

¹ Zuletzt in der Haushaltsverfügung zur Haushaltssatzung für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 vom 27.02.2019.

2.1.3 Eigenbetrieb Städtische Beteiligungen

Das Bilanzvolumen hat sich im Prüfungszeitraum um 55,2 Mio. EUR erhöht. Die Aufwendungen von insgesamt 13,5 Mio. EUR sind zu 50 % mit Ausgleichszahlungen aus dem Kämmereihaushalt, zu 43 % mit einer - vor Ergebnisfeststellung allerdings unzulässigen - Entnahme aus der Kapitalrücklage und zu 7 % mit Zinserträgen gedeckt worden. (Rdnrn. 150 und 151)

2.2 Wesentliche Feststellungen der Prüfung

Gesamteindruck

Die überörtliche Prüfung hat sich schwerpunktmäßig auf finanzwirtschaftlich bedeutende Vorgänge erstreckt und ist im Übrigen auf Stichproben beschränkt worden (§ 15 GemPrO).

Örtliche Prüfung

Das Rechnungsprüfungsamt hat auf der Grundlage eines risikoorientierten Prüfungsansatzes anhand von Prüfungsplänen meist wirksam geprüft. (Rdnrn. 13 bis 20 und 126)

Haushalts- und Rechnungswesen

Die Haushaltssatzungen für die Jahre 2013 und 2015 sind der Rechtsaufsichtsbehörde verspätet vorgelegt worden. (Rdnr. 26)

Die Jahresabschlüsse wurden verspätet aufgestellt und vom Gemeinderat verspätet festgestellt. (Rdnr. 27)

Im Prüfungszeitraum sind wiederum hohe Ansätze für Auszahlungen für Investitionen in das folgende Jahr übertragen worden. (Rdnr. 29)

Die bilanziellen Abschreibungen sind in den Haushaltsplänen deutlich zu gering veranschlagt worden, weil u.a. keine Abschreibungen für die dauernde Wertminderung der Beteiligung an der Heidelberger Stadtwerke GmbH und auf Forderungen wegen Uneinbringlichkeit, Einzelwertberichtigung und Pauschalwertberichtigung berücksichtigt wurden. (Rdnr. 31)

Jahresabschlüsse

Forderungen aus Transferleistungen sind zu überprüfen und es bedarf einer differenzierteren Vorgehensweise bei der Beurteilung der Werthaltigkeit der Forderungen. (Rdnrn. 35 bis 41 und 90)

Die für die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Bahnstadt vom Sanierungstreuhänder geführte Buchführung genügt nicht den Anforderungen des § 59 Abs. 2 GemHVO. (Rdnr. 43)

Die Verbindlichkeiten aus der Sonderrechnung für die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Bahnstadt sind künftig in der Bilanz als kreditähnliches Rechtsgeschäft auszuweisen. Außerdem ist zu beachten, dass die im Zusammenhang mit der Sonderrechnung geleisteten Anzahlungen / Anlagen im Bau in einen investiven Anteil und in einen konsumtiven Anteil aufzuteilen sind. (Rdnr. 44)

Die Stadt sollte nunmehr die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme hergestellten Vermögensgegenstände spätestens bei Abschluss der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme im Jahr 2022 unter Beachtung der Bewertungsgrundsätze für die Kommunale Doppik in die Buchhaltung der Stadt übernommen werden können. (Rdnr. 46)

Bei den Einlagen in die Kapitalrücklage der Heidelberger Stadtwerke GmbH handelte es sich größtenteils um Verlustausgleiche, die als Transferaufwendungen / Transferauszahlungen im ordentlichen Bereich darzustellen gewesen wären. (Rdnr. 50)

Die gebildeten Sonderposten für Erschließungsbeiträge sind zu korrigieren. (Rdnr. 53)

Rückstellungen sind nicht in jedem Personalfall auf ihre tatsächliche Veränderung überprüft, sondern pauschal entsprechend den bekannten Tarif- bzw. Besoldungssteigerungen bilanziert worden. (Rdnr. 56)

Eine Dokumentation, ob ein jeweiliges Lebensarbeitszeitkonto eine kurz-, mittelfristige oder langfristige Rückstellung erfordert, wurde nicht geführt. Abzinsungen sind nicht erfolgt. Die Dienstvereinbarung über die Einrichtung eines Lebensarbeitszeitkontos und die beamtenrechtlichen Vorgaben sind in Einklang zu bringen (Rdnr. 57)

Die Kostenerstattungspauschalen des Landes im Zusammenhang mit der vorläufigen Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern sind keiner passiven Rechnungsabgrenzung unterzogen worden. (Rdnr. 59)

Musik- und Singschule

Nicht alle in der Gebührensatzung festgesetzten Gebühren sind durch eine aktuelle Kalkulation belegt. Die Gebühren für die Belegung von Ensemble- bzw. Einzelfächern sind zu kalkulieren und zu beschließen. (Rdnr. 76)

Soziale Hilfen

Der Gesamtaufwand für die sozialen Angelegenheiten ist von 102,9 Mio. EUR im Basisjahr 2011 auf 115,1 Mio. EUR im Jahr 2016 gestiegen. Ursächlich für diese Entwicklung waren vor allem deutliche Steigerungen des Nettoressourcenbedarfs bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, den Hilfen für Flüchtlinge und Aussiedler (einschließlich der Verwaltung und des Betriebs von Flüchtlings- und Asylbewerberunterkünften), den individuellen Hilfen für junge Menschen und ihre Familien sowie der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege. (Rdnrn. 80 bis 86)

Im Bereich der Einnahmesicherung, insbesondere bei der Vollstreckung privatrechtlicher Forderungen im Zuständigkeitsbereich der Fachämter, bedarf es weiterer Anstrengungen, um Forderungen der Stadt zeitnah zu realisieren und um Forderungsausfälle zu vermeiden. (Rdnrn. 87 bis 119)

Ausgleichsmaßnahmen für den Naturschutz

Bei der Ermittlung der Vorauszahlungsbeträge auf den Kostenerstattungsbetrag für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen im Bau- und Gewerbegebiet „Im Bieth“ sind nicht alle erstattungsfähigen Kosten berücksichtigt worden. (Rdnr. 121)

Straßen sowie Parkierungseinrichtungen

Die Erschließungsbeitragssatzung ist anzupassen, sofern nicht aufgrund eigener Vergleichsberechnungen ein Straßenentwässerungskostenanteil von 30% ermittelt wurde. (Rdnr. 123)

Das Bau- und Gewerbegebiet „Im Bieth“ bedarf aus erschließungsbeitragsrechtlicher Sicht einer umfassenden Aufarbeitung. (Rdnr. 124)

Eigenbetrieb Stadtbetriebe Heidelberg

Die Ursachen für die Verluste aus Anlagenabgängen wurden bisher nicht besonders festgestellt und entsprechend aufgezeigt. Die Angemessenheit des Abschreibungssatzes für die öffentlichen Abwasserkanäle sollte überprüft werden. (Rdnr. 133)

In den Jahren 2014 bis 2017 wurden gebührenrechtliche Kostenunterdeckungen für die Sparte „Abwasserentsorgung“ in unzulässiger Weise als Forderungen aus Lieferungen und Leistungen bilanziert. (Rdnr. 136)

In den Jahren 2013 bis 2017 waren die Gebührenausgleichsrückstellungen nicht in Höhe der zum Bilanzstichtag ausgleichspflichtigen Kostenüberdeckungen ausgewiesen. (Rdnrn. 139 und 140)

Die Gebührensätze für die Wasserversorgung sollten umfassend und ausreichend differenziert neu kalkuliert werden. (Rdnr. 142)

Eigenbetrieb Städtische Beteiligungen

Das Gesellschafterdarlehen an die Stadtwerke Heidelberg GmbH wurde unzutreffend als (kurzfristige) Forderung bilanziert. (Rdnr. 153)