

V o r l a g e

an den Rat der Stadt Helmstedt
über den Verwaltungsausschuss
und den Ausschuss für Finanzmanagement

Überörtliche Finanzstatusprüfung durch den Landesrechnungshof

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2015 bei 30 selbstständigen Gemeinden eine Finanzstatusprüfung durchgeführt und seinen Bericht über die Prüfung bei der Stadt Helmstedt vom 01.02.2016 übersandt. Der wesentliche Inhalt ist dem Rat bekannt zu geben und die Prüfungsmitteilung öffentlich auszulegen.

Der Landesrechnungshof führt die überörtliche Prüfung gemäß §§ 2 bis 4 des NKPG durch. Die Finanzstatusprüfungen beinhalten insbesondere die formale Prüfung anhand der Rechtsvorschriften zum Haushalts- und Kassenwesen. Daneben verfolgen sie das Ziel, eine Aussage zum Finanzstatus der Kommune zu treffen, d. h. die wirtschaftlichen Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung in der Gesamtsicht anhand von Kennzahlen zu bewerten. Geprüft wurden die Jahre 2011 bis 2013. Teilweise wurde die Haushaltsplanung 2014 und die Finanzplanung der Jahre 2015 bis 2017 mit in die Prüfung einbezogen.

Schwerpunkt der Prüfung war das Jahr 2012. In der Darstellung auf Seite 5 des anliegenden Berichtes wurden die für die Stadt Helmstedt ermittelten Finanzkennzahlen dieses Jahres den jeweiligen Höchst- und Mindestwerten gegenübergestellt. Bei dem Jahr 2012 handelte es sich um das Rechnungsjahr, in dem die Stadt Helmstedt bedingt durch hohe Gewerbesteuerzahlungen mit einem Fehlbetrag von rd. 7,9 Mio. € ihr schlechtestes Jahresergebnis erwirtschaftet hatte. Dies führte in den Ziffern 3, 4 und 6 des Berichtes zu der Feststellung, dass die Stadt Helmstedt im Vergleichsring den niedrigsten Aufwandsdeckungsgrad, die niedrigste Gewerbesteuerquote, den geringsten Cashflow und auch den geringsten Tilgungsdeckungsgrad hatte. Sofern man an dieser Stelle die Kennzahlen der Stadt Helmstedt für das Jahr 2013 zum Vergleich heranziehen würde, wären diese Werte überwiegend im Durchschnitt des Vergleichsringes.

Festgestellt wurde daneben, dass die Stadt Helmstedt über eine weit überdurchschnittliche Verschuldung verfügt, die auf hohe Liquiditätskredite und einem Spitzenwert bei der Rückstellungsquote zurückzuführen ist (siehe Ziffer 2). Da die Rückstellungen bei der Stadt Helmstedt fast ausschließlich aus den vorgeschriebenen Pensions- und Beihilferückstellungen bestehen, kann dieser Wert nicht beeinflusst werden und ist vermutlich auch einer unterdurchschnittlichen Bilanzsumme geschuldet.

Festgestellt wurde ebenfalls, dass die Stadt Helmstedt aufgrund ihrer geringen Leistungsfähigkeit das Investitionsvolumen eingeschränkt hat und mit Reinvestitionsquoten von unter 100 % ihr Vermögen vermindert (siehe Ziffer 5).

Darüber hinaus wurde auch das Haushaltssicherungskonzept einer Prüfung unterzogen. Dieses wurde überwiegend als formell in Ordnung bewertet, jedoch festgestellt, dass die ausgewiesenen Maßnahmen nicht ausreichen, um den Haushaltsausgleich wiederherzustellen (siehe Ziffern 8 und 9).

Der Umsetzungsstand des NKR wurde ebenfalls überwiegend als in Ordnung bewertet. Lediglich der aus Sicht des Landesrechnungshofes geringe Umfang der inneren Verrechnungen

sowie eine nicht für alle wesentlichen Produkte vorhandene Maßnahmebeschreibung zur Erreichung der Produktziele wurden angemerkt (siehe Ziffern 13 bis 15). Letztgenanntes ist aus unserer Sicht lediglich im Ausnahmefall vorhanden.

Es wurde weiter festgestellt, dass die Haushaltssatzungen überwiegend zu spät, also nicht spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres beschlossen worden sind. Auch die Jahresabschlüsse und die Gesamtabchlüsse seien nicht fristgerecht bis 3 Monate bzw. 6 Monate nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt und die Beschlüsse über die Jahresrechnungen und die Entlastung des Bürgermeisters zu spät gefasst worden (siehe Ziffern 11 und 12).

In der Anlage 4 zum Bericht wurden die ordentlichen Ergebnisse 2012 je Einwohner pro Produktbereich den jeweiligen Mindest-, Durchschnitts- und Maximalwerten gegenübergestellt. Die Bandbreiten der Ergebnisse sind zwar relativ hoch, die Stadt Helmstedt hat sich jedoch überwiegend in der Nähe des Durchschnittswertes bewegt. Lediglich in der Allgemeinen Finanzwirtschaft hat sie aus den eingangs genannten Gründen den schlechtesten Wert des Vergleichsringes erreicht.

Der Landesrechnungshof hat angekündigt, dass die Ergebnisse der Prüfungsreihe in einem eigenen Bericht vergleichend gegenübergestellt werden. Dieser Bericht liegt der Stadt jedoch bisher nicht vor. Insofern kann z. B. die Überschreitung der Fristen für die Erstellung der Jahresrechnungen in ihrem Ausmaß vergleichend nicht eingeordnet werden.

Um Kenntnisnahme wird gebeten.

gez. Wittich Schobert

(Wittich Schobert)

Anlage

**Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**
- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

Finanzstatusprüfung

Stadt Helmstedt

Übersandt an

- Stadt Helmstedt
- Landkreis Helmstedt
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 01.02.2016

Az.: 6.2-10710-154010/3-15



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsanlass, Prüfungsschwerpunkt und Zielsetzung	3
2	Analyse der Finanzkennzahlen und Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit	4
2.1	Kennzahlen	4
2.2	Haushaltssicherungskonzept.....	7
2.3	Dauernde Leistungsfähigkeit.....	9
3	Haushaltsaufstellungsverfahren	9
4	Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren	10
5	Umsetzung des NKR	11
6	Kassenwesen	12

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Basisdaten.....	13
Anlage 2: Erläuterungen zu den Kennzahlen.....	14
Anlage 3: Ordentliche Ergebnisse der Produktbereiche für die Jahre 2011 bis 2013.....	17
Anlage 4: Vergleich Kennzahlen zu den Produktbereichen für das Jahr 2012....	18

Abkürzungsverzeichnis

GemHKVO	Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung
HSK	Haushaltssicherungskonzept
HVB	Hauptverwaltungsbeamter/-in
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
Nds. MBl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKPG	Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
RdErl.	Runderlass
RPA	Rechnungsprüfungsamt
Tz.	Textziffer
VZÄ	Vollzeitäquivalente

1 Prüfungsanlass, Prüfungsschwerpunkt und Zielsetzung

Der Präsident des Landesrechnungshofs führt die überörtliche Prüfung u. a. der Gemeinden gemäß §§ 2 bis 4 des NKPG durch. Die überörtliche Prüfung stellt fest, ob das Haushalts- und Kassenwesen der zu prüfenden Einrichtung ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird.

Finanzstatusprüfungen beinhalten insbesondere die formale Prüfung anhand der Rechtsvorschriften zum Haushalts- und Kassenwesen. Daneben verfolgen sie das Ziel, eine Aussage zum Finanzstatus der Kommunen zu treffen, d. h. die wirtschaftlichen Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung in der Gesamtsicht anhand von Kennzahlen zu bewerten.

Für die Prüfung habe ich 30 selbstständige Gemeinden in einer Prüfungsreihe zusammengefasst. Die Ergebnisse aus dieser Prüfungsreihe werde ich nach Abschluss meiner Prüfungen in einem eigenen Bericht vergleichend gegenüberstellen.

Ich habe die Haushaltsjahre 2011 bis 2013 geprüft. Ferner habe ich in meiner Prüfung das Haushaltsplanjahr 2014 und für die Jahre 2015 bis 2017 die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung einbezogen, um zukunftsorientierte Aussagen zu treffen.

Die Stadt Helmstedt hatte nach der Übersendung der Prüfungsfeststellungen in dem am 14.01.2016 geführten Erörterungsgespräch Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Stadt Helmstedt verzichtete auf eine schriftliche Stellungnahme.

Soweit Regelungen des NKomVG angeführt sind, galten bis zum 31.10.2011 die entsprechenden Bestimmungen der NGO.

2 Analyse der Finanzkennzahlen und Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit

2.1 Kennzahlen

Tz. 1 Die Fähigkeit der Stadt Helmstedt, ihren Haushalt auszugleichen und dem Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung gerecht zu werden, habe ich anhand von Finanzkennzahlen geprüft.

Die folgende Tabelle zeigt neben den Kennzahlen auch die zugehörigen Minimal-, Maximal- und aggregierten Durchschnittswerte des Vergleichsringes für das Jahr 2012. Sie dienen zur Standortbestimmung innerhalb des Vergleichsringes.

Die Basisdaten für die Tabelle stammen aus den beschlossenen Jahresabschlüssen 2011 und 2012, dem aufgestellten Jahresabschluss 2013 sowie dem Haushaltsplan 2014 einschließlich der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung 2015 bis 2017. Ich habe sie in der Anlage 1 zusammengefasst.

Ich habe meine Prüfung bei den selbstständigen Gemeinden aufgrund der überwiegend fehlenden Gesamtabschlüsse auf die Kernhaushalte beschränkt. Die unterschiedlichen Ausgliederungsgrade bei den Gemeinden erschweren den Vergleich.

Die zur Erstellung der Eröffnungsbilanz zugelassenen Wahlrechte zur Bewertung des Vermögens beeinflussen die Höhe der Bilanzsumme stark. Die selbstständigen Gemeinden haben die Wahlrechte sehr unterschiedlich ausgeübt. Dies ist bei der Interpretation der Bilanzkennzahlen zu berücksichtigen.

Erläuterungen bzw. Definitionen zu den Kennzahlen können der Anlage 2 entnommen werden.

Für die einwohnerbezogenen Kennzahlen habe ich die Bevölkerungszahlen der Statistiken des LSN zum 30.06. des jeweiligen Jahres zugrunde gelegt.¹

¹ LSN-Online, Tabelle Z1020014.

Finanzkennzahlen														
	Einheit	Jahresabschluss			Plan	Mittelfr. Ergebnis- und Finanzplanung			Δ	Δ in %	Vergleichswerte 2012			Erl.
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013-11	2013-11	min.	Ø	max.	vgl. Tz.
Bilanzsumme je Einw ohner	€	4.296	4.307	4.431	-	-	-	-	135	3,2%	3.612	5.896	8.582	
Nettovermögensquote	%	55,4	47,4	47,7	-	-	-	-	-7,7	-13,9%	28,0	72,3	90,2	
Gesamtverschuldung je Einw .	€	1.913	2.167	2.312	-	-	-	-	399	20,9%	793	1.622	3.806	2
Verschuldungsgrad - insgesamt	%	44,5	50,3	52,2	-	-	-	-	7,7	17,2%	9,7	27,5	72,0	2
Verschuldungsgrad - investiv	%	3,9	4,2	4,2	-	-	-	-	0,4	9,1%	2,7	11,1	22,2	2
Verschuldungsgrad - Liquidität	%	14,9	19,0	19,0	-	-	-	-	4,1	27,7%	0,0	3,1	31,9	2
Rückstellungsquote	%	24,7	25,8	27,2	-	-	-	-	2,5	10,1%	4,7	12,3	25,8	2
Jahresergebnis	Mio. €	-2,9	-7,9	2,2	-4,6	-2,8	-2,7	-2,5	5,2	-	-7,9	2,2	17,4	3
ordentl. Ergebnis	Mio. €	-3,0	-7,9	2,1	-4,2	-2,8	-2,6	-2,4	5,0	-	-7,9	1,8	17,8	3
ordentl. Ergebnis je Einw ohner	€	-128	-343	90	-	-	-	-	218	-	-343	54	439	3
ordentl. Aufwandsdeckungsgrad	%	91,4	76,5	105,8	88,3	92,4	92,8	93,4	14,4	15,7%	76,5	103,1	114,3	3
Gewerbesteuerquote	%	27,1	12,1	25,8	16,9	16,6	17,0	17,1	-1,3	-4,9%	12,1	33,1	73,8	4
Zinsdeckungsquote	%	1,1	1,3	0,9	1,9	2,5	2,8	2,9	-0,1	-11,7%	0,4	1,7	4,0	
Reinvestitionsquote	%	102,1	98,5	94,7	111,1	77,7	60,8	85,4	-7,4	-7,2%	12,3	156,6	1033,8	5
Abschreibungsintensität	%	5,2	5,3	5,4	5,9	5,7	5,7	5,7	0,3	5,0%	2,4	7,4	12,1	
Zuschussquote an verb. Untern., Sonderverm. u. Bet.	%	2,8	2,0	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	-1,3	-46,7%	0,0	0,7	7,6	
Personalintensität	%	26,8	29,9	27,2	28,5	28,3	28,4	28,4	0,4	1,5%	8,7	24,1	33,9	
Einw ohner je VZÄ	Einw. / VZÄ	138,6	135,9	137,9	-	-	-	-	-0,7	-0,5%	65,6	128,7	231,9	
Cashflow aus lfd. Verw altungst.	Mio. €	-1,0	-4,2	2,2	-3,6	-2,0	-1,8	-1,5	3,2	-	-4,3	4,7	32,0	
Cashflow je Einw ohner	€	-41	-183	96	-	-	-	-	137	-	-183	143	788	
Tilgungsdeckungsgrad	%	-439,5	-1.987,1	683,3	-1.138,9	-559,1	-444,6	-341,7	1.122,7	-	-1.987,1	329,4	2.319,8	6

Im Folgenden gehe ich auf Auffälligkeiten bei einzelnen Kennzahlen ein.

- Tz. 2 Die Schulden inklusive Rückstellungen stiegen von 44,4 Mio. € zum 31.12.2011 um 19,8 % auf 53,2 Mio. € zum 31.12.2013 (vgl. Anlage 1).

Der Verschuldungsgrad – insgesamt – lag zum Vergleichsstichtag 31.12.2012 weit über dem Durchschnittswert des Vergleichsringes. Ursächlich dafür war die hohe Liquiditätsverschuldung von 18,8 Mio. € und die hohen Rückstellungen von 25,6 Mio. € (vgl. Anlage 1).

Die Rückstellungsquote bildete mit 25,8 % zum Vergleichsstichtag 31.12.2012 den Maximalwert im Vergleich.

- Tz. 3 Die Stadt Helmstedt wies in den Jahren 2011 und 2012 negative Jahresergebnisse und im Jahr 2013 ein positives Ergebnis aus. Die Stadt befindet sich seit dem Jahr 1999 in der Haushaltssicherung.

Vom 31.12.2011 bis zum 31.12.2013 sank das bilanzielle Jahresergebnis von -10,4 Mio. € auf -16,1 Mio. €. Zudem wies die Stadt zu den jeweiligen Bilanzstichtagen einen aufsummierten kameralen Fehlbetrag von 10,4 Mio. € aus.

Die Stadt Helmstedt hatte im Vergleichsjahr 2012 den geringsten Aufwandsdeckungsgrad im Vergleichsring.

- Tz. 4 Die Gewerbesteuerquote war in allen geprüften Jahren vergleichsweise niedrig. Die Stadt Helmstedt hatte im Vergleichsjahr 2012 mit 12,1 % die geringste Quote im Vergleichsring. Begründet war dies durch eine hohe Gewerbesteuererstattung für mehrere Jahre. In den Jahren 2011 und 2013 erzielte die Stadt Quoten von 27,1 % bzw. 25,8 %.

- Tz. 5 Aufgrund ihrer geringen Leistungsfähigkeit schränkte die Stadt Helmstedt die Investitionstätigkeiten ein. Die Reinvestitionsquote lag in den Jahren 2012 und 2013 unter 100 %. Die Stadt verminderte dadurch ihr Vermögen. In den Jahren 2015 bis 2017 plante sie Reinvestitionsquoten von deutlich unter 100 %, so dass sie ihr Vermögen weiter mindern wird.

Tz. 6 Gemäß der Deckungsregel nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 GemHKVO dienen die Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit des Finanzhaushalts insgesamt zur Deckung der Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit sowie für die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung.

Die Stadt Helmstedt hatte in den Jahren 2011 und 2012 einen negativen Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit. Sie wies einen Tilgungsdeckungsgrad deutlich unter 100 % aus. Damit hielt sie die zuvor genannte Deckungsregel nicht ein.

Im Vergleichsjahr 2012 hatte sie den geringsten Cashflow je Einwohner und den geringsten Tilgungsdeckungsgrad im Vergleich.

Tz. 7 In der Anlage 3 stelle ich die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse, nach Produktbereichen gegliedert, für die Jahre 2011 bis 2014 dar.² Für das Jahr 2014 habe ich Planwerte herangezogen.

In der Anlage 4 vergleiche ich Kennzahlen zu den Produktbereichen für das Jahr 2012 mit dem Minimalwert, dem aggregierten Durchschnitt und dem Maximalwert aus dem Vergleichsring.

2.2 Haushaltssicherungskonzept

Tz. 8 Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, so ist gem. § 110 Abs. 6 Satz 1 NKomVG ein HSK aufzustellen. Das HSK ist gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 4 GemHKVO Anlage des Haushaltsplans.

Die Stadt Helmstedt war im geprüften Zeitraum verpflichtet, als Anlage der Haushaltspläne 2011 bis 2013 jeweils ein HSK aufzustellen.

Gemäß § 110 Abs. 6 Satz 2 NKomVG ist im HSK festzulegen, innerhalb welchen Zeitraums der Haushaltsausgleich erreicht, wie der ausgewiesene Fehlbetrag abgebaut und wie das Entstehen eines neuen Fehlbetrags in den künftigen Jahren vermieden werden soll.

² Grundlage: Verbindlicher Produktrahmen für Niedersachsen, Bekanntmachung des LSN vom 23.07.2013, Nds. MBl. Nr. 28 vom 07.08.2013, S. 558.

Grundlage meiner Bewertung von HSK sind die „Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts“³.

Ich habe geprüft, ob das zuletzt aufgestellte HSK des Jahres 2014 diesen Hinweisen entspricht.

Anforderungen an die Haushaltssicherung					
Nr.	Anforderungen	erfüllt	z. T. erfüllt	nicht erfüllt	Erl. in Tz.
1	Ausgangslage und Ursachen für die entstandene Fehlentwicklung festgestellt?	X			
2	Beschrieben, wie die Fehlentwicklung beseitigt wird?		X		
3	Aussagen dazu, wie neue Fehlbeträge künftig vermieden werden?		X		
4	Im HSK dargestellt, wann der Haushaltsausgleich wieder erreicht werden soll?	X			
5	Haushaltsausgleich innerhalb des Zeitraums der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung wieder erreicht?		-	X	9
6	Überschreitung des zuvor genannten Zeitraums. Wurde im HSK begründet, warum ein Ausnahmefall vorliegt?			X	
7	Maßnahmen geeignet, den Haushaltsausgleich herzustellen?			X	9
8	Maßnahmen konkret und verbindlich beschrieben?	X			
9	Umsetzungszeitpunkt, -methode und Einsparvolumen jeder Einzelmaßnahme benannt?	X			
10	Finanzielle Auswirkungen der einzelnen Umsetzungsschritte im Hinblick auf die Erträge und Aufwendungen des Aufstellungsjahres und der Folgejahre festgelegt?	X			
11	Finanzielle Auswirkungen auf die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung tabellarisch zusammengefasst dargestellt?	X			
12	Gesamtwirkung durch eine vergleichende Gegenüberstellung in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung jeweils mit und ohne die beschriebenen Haushaltssicherungsmaßnahmen veranschaulicht?	X			
13	Alle Möglichkeiten zu Ertragsverbesserungen und Aufwandsminderungen überprüft?	X			
14	Alle nicht auf Gesetz beruhenden Leistungen detailliert aufgelistet, kritisch auf ihre Erforderlichkeit hin überprüft und ggf. konsequent reduziert?	X			
15	Aufwands erhöhungen im Bereich der nicht auf Gesetz beruhenden Leistungen einzeln dargestellt und begründet?	X			
16	Ausgliederte Bereiche in die Haushaltssicherung einbezogen?	X			

Im Folgenden gehe ich auf Einzelheiten bezüglich der Umsetzung des Haushaltssicherungsprozesses ein:

³ Vgl. „Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts“, Bekanntmachung des MI vom 30.10.2007, Nds. MBl. Nr. 46/2007, S. 1254.

Tz. 9 Die ausgewiesenen Maßnahmen im HSK 2014 waren insgesamt nicht ausreichend, um den Haushaltsausgleich wiederherzustellen. Im Haushaltsplan 2014 wies die Stadt Helmstedt im Jahresergebnis ein Defizit von rd. 4,6 Mio. € aus. Sie erwartete keinen Haushaltsausgleich in den Haushaltsjahren 2015 bis 2017.

2.3 Dauernde Leistungsfähigkeit

Tz. 10 Gemäß § 23 GemHKVO wird die dauernde Leistungsfähigkeit in der Regel anzunehmen sein, wenn u. a. der Haushaltsausgleich des Haushaltsjahres erreicht ist, die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung unter Berücksichtigung eventueller Fehlbeträge ausgeglichen ist sowie in der Bilanz eine positive Nettoposition ausgewiesen ist und voraussichtlich ausgewiesen bleibt.

Der Haushaltsausgleich der Haushaltsjahre 2011 und 2012 war nicht erreicht. Die Stadt plante für das Haushaltsjahr 2014 einen unausgeglichenen Haushalt. Zudem erwartete sie in den Haushaltsjahren 2015 bis 2017 der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung keinen Haushaltsausgleich.

Auf Grundlage der in die Prüfung einbezogenen Unterlagen war bei der Stadt Helmstedt die dauernde Leistungsfähigkeit nicht anzunehmen.

3 Haushaltsaufstellungsverfahren

Tz. 11 Gemäß § 114 Abs. 1 NKomVG ist die von der Vertretung beschlossene Haushaltssatzung mit ihren Anlagen der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen.

Daten zum Haushaltsaufstellungsverfahren				
Jahr	Beschluss der Vertretung	Vorlage bei der Aufsichtsbehörde	fristgerecht?	Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde
2011	16.12.2010	21.12.2010	nein	01.03.2011
2012	22.03.2012	29.03.2012	nein	22.06.2012
2013	22.11.2012	27.11.2012	ja	18.02.2013
2014	16.12.2013	19.12.2013	nein	21.02.2014

4 Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

Tz. 12 Gemäß § 128 Abs. 1 NKomVG hat die Kommune für jedes Haushaltsjahr einen Jahresabschluss nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung klar und übersichtlich aufzustellen.

Gemäß § 129 Abs. 1 Satz 1 NKomVG ist der Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen; der konsolidierte Gesamtabschluss soll innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt werden.

Gemäß § 129 Abs. 1 Satz 3 NKomVG beschließt die Vertretung über die Abschlüsse und die Entlastung des HVB bis spätestens zum 31. Dezember des Jahres, das auf das Haushaltsjahr folgt.

Der konsolidierte Gesamtabschluss war erstmals für das Haushaltsjahr 2012 aufzustellen.⁴

Daten zum Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren								
Jahr	Aufstellung Jahresabschluss		Beschluss über den Jahresabschluss und die Entlastung des HVB		Aufstellung konsolidierter Gesamtabschluss		Beschluss über den konsolidierten Gesamtabschluss und die Entlastung des HVB	
	Datum	fristgerecht?	Datum	fristgerecht?	Datum	fristgerecht?	Datum	fristgerecht?
2011	06.08.2013	nein	20.03.2014	nein	-	-	-	-
2012	25.11.2013	nein	19.06.2014	nein	29.04.2014	nein	16.10.2014	nein
2013	11.09.2014	nein	06.10.2015	nein	10.02.2015	nein	06.10.2015	nein

Die Vertretung beschloss den Jahresabschluss 2012 nicht fristgerecht. Dabei entlastete sie den HVB. Die Entlastung bezog sich jedoch nicht auf den konsolidierten Gesamtabschluss. Die Vertretung beschloss den konsolidierten Gesamtabschluss 2012 verspätet am 16.10.2014. Auch hierfür entlastete sie den HVB. Der Beschluss über die Abschlüsse 2013 lag zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht vor.

⁴ Vgl. Art. 6 Abs. 7 Gesetz zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts und zur Änderung gemeindefinanzrechtlicher Vorschriften vom 15.11.2005 (Nds. GVBl. S. 342).

5 Umsetzung des NKR

Tz. 13 Die Stadt Helmstedt hat verschiedene haushaltswirtschaftliche Instrumente einzusetzen, um die Verwaltungssteuerung zu unterstützen und die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Ich habe geprüft, ob die Stadt Helmstedt über entsprechende Steuerungsinstrumente im letzten Jahr des Prüfungszeitraums verfügte. Die Wirkung der Steuerungsinstrumente ist kein Prüfungsgegenstand gewesen.

Umsetzungsstand NKR						
Rechtsgrundlage in der GemHKVO	Inhalt	Pflicht/Ermessen	vorhanden	teilweise vorhanden	nicht vorhanden	Erl. in Tz.
§ 21 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 7	„Strategie“	eingeschränktes Ermessen	X	-		
§ 4 Abs. 1	Teilhaushalte entsprechend der örtlichen Verwaltungsgliederung	Pflicht	X	-		
§ 15 Abs. 3	Innere Verrechnungen	eingeschränktes Ermessen		X		14
§ 4 Abs. 3	Budgetierung	Ermessen	X	-		
§ 4 Abs. 7	Wesentliche Produkte	Pflicht	X	-		15
	Leistungen	Pflicht	X			
	Produktziele	Pflicht	X			
	Maßnahmen	Pflicht		X		
	Produktkennzahlen	Pflicht	X			
§ 21 Abs. 1	KLR nach den örtlichen Bedürfnissen	Pflicht	X			
	Controlling mit Berichtswesen nach den örtlichen Bedürfnissen	Pflicht	X			

Im Folgenden gehe ich auf örtliche Besonderheiten zum Umsetzungsstand des NKR ein:

Tz. 14 Die Stadt Helmstedt nahm nur in geringem Umfang innere Verrechnungen von einzelnen Dienstleistungen, wie die des Bauhofs, für die gesamte Verwaltung vor. Sie verrechnete beispielsweise keine Leistungen der Stadtkasse oder der Personalverwaltung.

Tz. 15 Die Stadt Helmstedt beschrieb 49 wesentliche Produkte. Sie beschrieb Leistungen, Ziele und Kennzahlen für alle Produkte. Sie beschrieb nicht für alle Produkte Maßnahmen zur Erreichung ihrer Produktziele.

6 Kassenwesen

Tz. 16 Gemäß § 41 Abs. 1 GemHKVO erlässt die Gemeinde zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Erledigung der Aufgaben der Zahlungsanweisung, der Buchführung und der Zahlungsabwicklung, insbesondere dem Umgang mit Zahlungsmitteln, eine Dienstanweisung. Deren Mindestinhalte sind in § 41 Abs. 2 GemHKVO geregelt.

Die Dienstanweisung vom 04.09.2013 in der Fassung der 3. Änderung vom 08.08.2014 war vollständig.

Tz. 17 Die Kassenaufsicht besteht in einer laufenden Überwachung durch regelmäßig unvermutete Kassenprüfungen und einer sowohl ständigen als auch stichprobenweisen Kontrolle des gesamten Geschäftsgangs der Kommunalkasse.⁵

Kassensicherheit				
Rechtsgrundlage	Inhalt	ja/nein	Verstoß	Erl. in Tz.
§ 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG § 40 Abs. 7 GemHKVO	Wurden regelmäßige unvermutete Kassenprüfungen durchgeführt?	ja		
§ 126 Abs. 5 NKomVG	Wurde die Kassenaufsicht übertragen?	ja	-	
§ 127 Abs. 1 NKomVG	Wurden Kassengeschäfte ganz oder zum Teil Dritten übertragen?	nein	-	
	Wurde die Kassenaufsicht geregelt?	-		
	Wurden hierfür regelmäßige unvermutete Kassenprüfungen durchgeführt?	-		
§ 132 NKomVG	Gab es Sonderkassen?	ja	-	
	Wurden hierfür regelmäßige unvermutete Kassenprüfungen durchgeführt?	ja		

Im Auftrag

Nicolaus

⁵ Vgl. Grunwald, Ekkehard in Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen November 2013, NKomVG – Kommentar zu § 126, Rn. 13.

Anlage 1: Basisdaten

Auswertung der Basisdaten													
	Einheit	Jahresabschluss			Plan	Mittelfr. Ergebnis- und Finanzplanung			Δ	Δ %	Vergleichswerte 2012		
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017			2013-11	2013-11	min.
		Einw ohner zum 30.06.	Einw .	23.209	23.005	22.995	-	-	-	-	-214	-0,9%	18.949
besetzte Stellen laut Stellenplan	VZÄ	167,5	169,3	166,8	169,8	0,0	0,0	0,0	-0,8	-0,4%	105,0	257,4	779,0
Bilanzsumme	Mio. €	99,7	99,1	101,9	-	-	-	-	2,2	2,2%	94,8	195,4	388,8
Nettoposition	Mio. €	55,2	47,0	48,6	-	-	-	-	-6,6	-12,0%	35,2	141,3	314,7
Schulden inkl. Rückstellungen	Mio. €	44,4	49,8	53,2	-	-	-	-	8,8	19,8%	22,5	53,8	107,3
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	Mio. €	3,9	4,1	4,3	6,3	7,0	7,2	7,6	0,4	11,5%	4,1	21,7	57,7
Liquiditätskredite	Mio. €	14,8	18,8	19,3	22,5	24,9	27,1	29,0	4,5	30,5%	0,0	6,1	45,5
Rückstellungen	Mio. €	24,7	25,6	27,7	-	-	-	-	3,1	12,5%	10,8	23,9	48,4
ordentlicher Ertrag	Mio. €	31,7	25,6	37,6	32,1	33,6	33,9	34,6	5,9	18,7%	25,6	60,2	155,3
ordentlicher Aufw and	Mio. €	34,7	33,5	35,5	36,3	36,4	36,5	37,1	0,9	2,6%	30,5	58,4	143,5
außerordentlicher Aufw and	Mio. €	0,1	0,1	0,1	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-22,8%	0,0	0,5	4,8
außerordentlicher Ertrag	Mio. €	0,1	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	100,3%	0,0	1,0	3,9
Gew erbesteuererträge	Mio. €	8,6	3,1	9,7	5,4	5,6	5,8	5,9	1,1	12,9%	3,1	19,9	105,2
Abschreibungen auf Sach- und immaterielles Vermögen	Mio. €	1,8	1,8	1,9	2,1	2,1	2,1	2,1	0,1	7,7%	1,3	4,3	10,3
Zinsaufw endungen	Mio. €	0,3	0,3	0,4	0,6	0,8	1,0	1,0	0,0	4,8%	0,2	1,0	2,2
Zuschüsse an verbundene Unternehmen, Sondervermögen und Beteiligungen	Mio. €	1,0	0,7	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	-0,4	-45,3%	0,0	0,4	6,8
Personalaufw and für aktives Personal	Mio. €	9,3	10,0	9,7	10,4	10,3	10,4	10,5	0,4	4,1%	5,6	14,1	38,3
Einzahlungen lfd. Verw .-tätigkeit	Mio. €	30,0	26,3	33,5	29,8	31,9	32,3	33,0	3,5	11,8%	26,3	56,6	139,6
Zuw endungen Investitionstätigkeit	Mio. €	0,7	0,7	0,8	0,8	0,4	0,3	0,4	0,1	9,4%	0,1	1,1	2,6
Auszahlungen lfd. Verw .-tätigkeit	Mio. €	31,0	30,5	31,3	33,4	33,9	34,1	34,6	0,4	1,2%	26,9	51,9	121,9
Auszahlung zur ordentlichen Tilgung	Mio. €	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,1	49,6%	0,2	1,4	4,0
Auszahlungen Investitionstätigkeit	Mio. €	1,8	1,8	1,8	2,4	1,6	1,3	1,8	0,0	-0,1%	1,6	6,8	30,7

Anlage 2: Erläuterungen zu den Kennzahlen

Abschreibungsintensität

Die Abschreibungsintensität zeigt das Verhältnis der Abschreibungen zum ordentlichen Aufwand an. Sie verdeutlicht damit, in welchem Umfang das Jahresergebnis einer Kommune durch eine Minderung des Buchwertes des Sach- und immateriellen Vermögens belastet wird.

Aufwandsdeckungsgrad

Der ordentliche Aufwandsdeckungsgrad stellt die Fähigkeit einer Kommune dar, ihre ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge zu decken.

Cashflow aus lfd. Verwaltungstätigkeit

Der Cashflow verdeutlicht, in welchem Umfang die laufende Verwaltungstätigkeit zu Zahlungsüberschüssen führt. Er stellt einen Indikator für die Finanzkraft einer Kommune dar, vor allem für dessen Möglichkeiten, Investitionen aus Eigenmitteln zu finanzieren.

Einwohner je VZÄ

Bei der Kennzahl Einwohner je VZÄ habe ich die Einwohnerzahlen der Bevölkerungsfortschreibung nach dem Zensus 2011 zum 30.06. eines Jahres⁶ ins Verhältnis zu den Vollzeitäquivalenten der zum 30.06. besetzten Stellen nach dem Stellenplan des entsprechenden Jahres gesetzt.

Gewerbesteuerquote

Die Gewerbesteuerquote zeigt an, wie hoch der Anteil der Gewerbesteuer am ordentlichen Ertrag ist. Sie ist ein Indikator für die Abhängigkeit der Kommune von den Gewerbesteuererträgen. Je höher die Quote liegt, umso stärker wirken sich Schwankungen der Gewerbesteuererträge auf die finanzielle Situation der Kommune aus.

Jahresergebnis

Das Jahresergebnis steht für den Erfolg oder Misserfolg einer Kommune im Rechnungsjahr. Gemäß § 110 Abs. 4 NKomVG soll der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge dem Gesamtbetrag der ordentlichen

⁶ LSN-Online, Tabelle Z1020014.

Aufwendungen und der Gesamtbetrag der außerordentlichen Erträge dem Gesamtbetrag der außerordentlichen Aufwendungen entspricht.

Nettovermögensquote

Die Nettovermögensquote gibt an, wie hoch der Anteil des Nettovermögens am Gesamtkapital ist.

Personalintensität

Die Personalintensität gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang Mittel durch Personal- und Versorgungsaufwendungen für aktives Personal gebunden sind und anderweitig nicht zur Verfügung stehen.

Reinvestitionsquote

Die Reinvestitionsquote gibt an, in welchem Umfang dem durch Abschreibungen hervorgerufene Wertverlust des Sach- und des immateriellen Vermögens ein Wertzuwachs durch Investitionen gegenübersteht.

Der Status Quo wird erhalten, wenn die Reinvestitionsquote im Durchschnitt mehrerer Jahre inflationsbereinigt rd. 100 % beträgt. Hiervon abweichende Quoten dokumentieren einen Auf- oder Abbau des Werts des Vermögens. Sie sind begründet, wenn sie durch

- zusätzliche bzw. nicht mehr zu erledigende Aufgaben,
- eine bewusste Änderung der Qualität des Vermögens (z. B. höherwertige Gegenstände oder höheres Durchschnittsalter) oder
- geänderte Finanzierungsmodalitäten (z. B. Eigentum, Leasing, Miete) hervorgerufen werden.

Tilgungsdeckungsgrad

Gemäß der Deckungsregel nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 GemHKVO dienen die Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit des Finanzhaushalts insgesamt zur Deckung der Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit sowie für die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung. Der Tilgungsdeckungsgrad (Quotient aus Cashflow für die laufende Verwaltungstätigkeit und Auszahlung zur ordentlichen Tilgung) verdeutlicht, ob eine Kommune die Auszahlung zur ordentlichen Tilgung aus dem Saldo für die laufende Verwaltungstätigkeit leisten kann und damit ihre Schulden aus eigenen Mitteln abbaut. Liegt der Tilgungsdeckungsgrad unter 100 %, verstößt die Kommune gegen die genannte Deckungsregel.

Verschuldungsgrad

Die Gesamtverschuldung einer Kommune setzt sich aus ihren Verbindlichkeiten, wie insbesondere Kredite für Investitionen und Liquiditätskredite, sowie ihren Rückstellungen zusammen.⁷ Die Verschuldung löst grundsätzlich Zinsaufwendungen sowie Auszahlungen des Finanzhaushaltes für den Schuldendienst aus. Der Verschuldungsgrad zeigt die Relation von Schulden inklusive der gebildeten Rückstellungen zur Bilanzsumme und gibt damit Auskunft über die Finanzierungsstruktur einer Kommune.

Die Kommune bildet Rückstellungen gemäß § 123 Abs. 2 NKomVG für Verpflichtungen, die dem Grunde nach zu erwarten sind, deren Höhe oder Fälligkeit aber noch ungewiss ist. Gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 6 GemHKVO zählen zu den Rückstellungen nach § 95 Abs. 2 NGO⁸ u. a. Rückstellungen insbesondere für ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs und von Steuerschuldverhältnissen. Gemäß § 43 Abs. 2 GemHKVO werden Rückstellungen in Höhe des Betrages angesetzt, der nach vernünftiger Beurteilung zur Erfüllung der Leistungsverpflichtung notwendig ist.

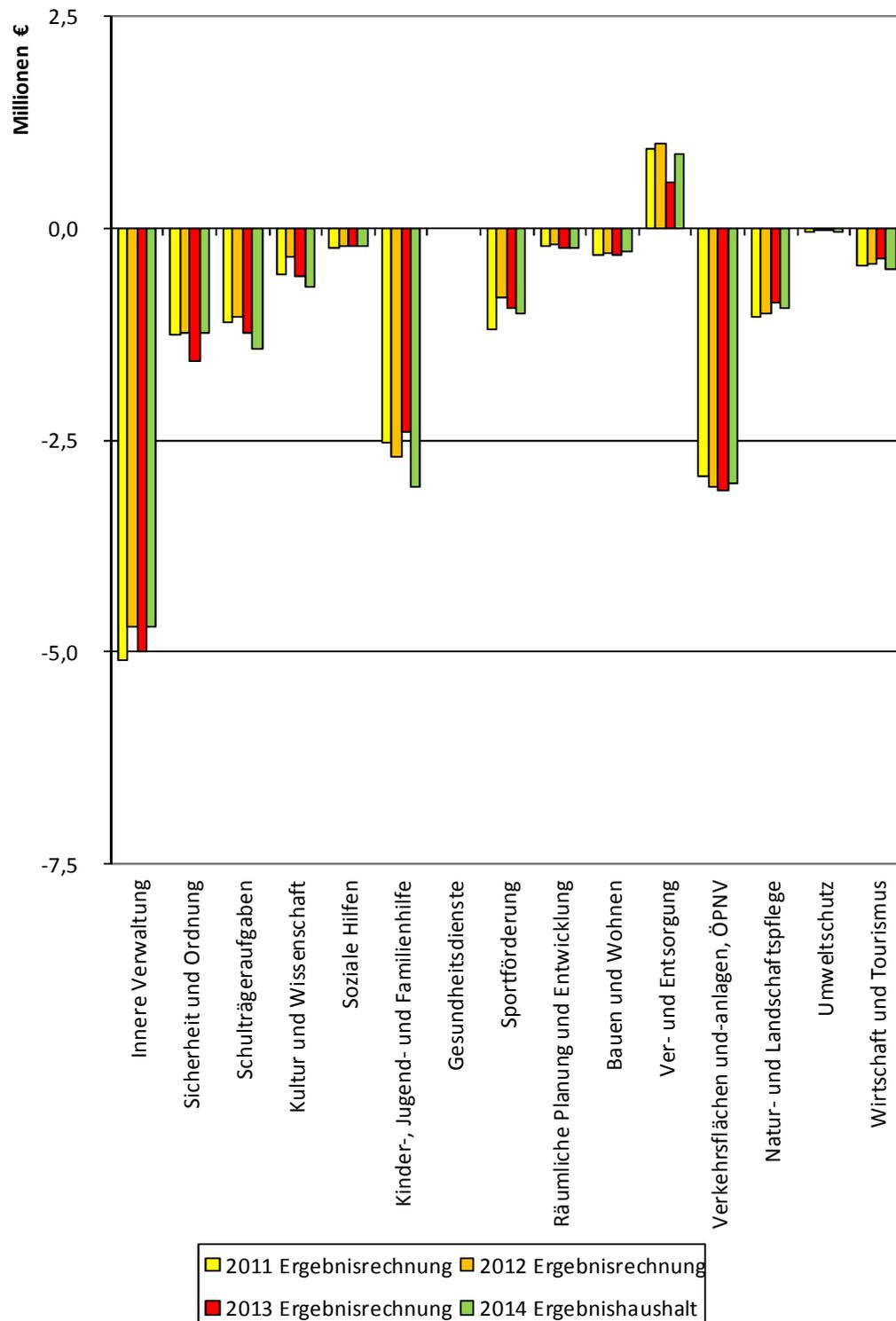
Zinsdeckungsquote

Die Zinsdeckungsquote beziffert den Anteil der ordentlichen Erträge, den eine Kommune zur Deckung des Zinsaufwands für investive Kredite und Liquiditätskredite benötigt.

⁷ Vgl. § 54 Abs. 4 Nr. 2 und 3 GemHKVO.

⁸ Jetzt § 123 Abs. 2 NKomVG.

Anlage 3: Ordentliche Ergebnisse der Produktbereiche für die Jahre 2011 bis 2013⁹



⁹ Ohne Produktbereich Allgemeine Finanzwirtschaft.

Anlage 4: Vergleich Kennzahlen zu den Produktbereichen für das Jahr 2012

Kennzahlen zu den Produktbereichen für das Jahr 2012															
Produktbereich	Verhältnis Aufw and Produktbereich zur Summe Aufw endungen aller Produktbereiche	Vergleichsw erte				Verhältnis Ertrag Produktbereich zum Aufw and gleicher Produktbereich (Aufw ands- deckungsquote)	Vergleichsw erte				ordentliches Ergebnis Produktbereich	Vergleichsw erte			
		min.	Ø	max.			min.	Ø	max.			min.	Ø	max.	
		in %					in %					in € je Einw ohner			
11	Innere Verw altung	16,2	5,5	13,5	24,3	13,4	7,3	19,2	33,3	-204,0	-346,2	-203,4	-102,1		
12	Sicherheit und Ordnung	5,3	1,8	3,3	5,4	30,6	20,8	40,4	96,0	-53,5	-72,1	-37,2	-0,9		
21-24	Schulträgeraufgaben	3,4	1,9	5,9	10,3	8,2	7,3	30,3	89,8	-45,9	-251,8	-76,8	-10,5		
25-29	Kultur und Wissenschaft	1,7	0,6	2,0	5,1	40,0	3,7	22,9	57,2	-14,8	-152,3	-29,1	-7,4		
31-35	Soziale Hilfen	2,2	0,0	4,1	12,4	70,4	0,0	82,7	100,1	-9,4	-40,2	-13,2	0,0		
36	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	10,4	6,7	13,0	19,5	23,0	2,4	37,2	61,3	-117,2	-299,4	-152,7	-56,1		
41	Gesundheitsdienste	0,0	0,0	0,0	0,2	-	0,0	20,5	75,0	0,0	-2,5	-0,1	0,0		
42	Sportförderung	2,5	0,5	1,5	6,4	2,9	0,0	29,6	145,6	-36,0	-53,7	-20,2	43,4		
51	Räumliche Planung u. Entw icklung	0,7	0,1	1,1	3,2	10,5	0,0	22,8	88,5	-8,6	-55,6	-15,7	-1,2		
52	Bauen und Wohnen	1,6	0,0	1,1	3,0	44,1	0,0	89,2	269,9	-13,4	-25,0	-2,1	47,3		
53	Ver- und Entsorgung	0,3	0,0	2,8	8,7	1.005,7	0,0	209,2	152.964,4	43,1	-17,7	57,5	129,8		
54	Verkehrsflächen und - anlagen, ÖPNV	14,5	4,0	7,2	14,5	37,3	5,6	35,7	67,1	-132,6	-336,2	-86,9	-27,6		
55	Natur- und Landschaftspflege	3,4	0,4	1,7	5,6	9,6	2,6	34,5	158,7	-44,2	-59,4	-21,3	6,8		
56	Umw eltschutz	0,1	0,0	0,1	0,4	0,0	0,0	19,7	555,8	-1,2	-5,3	-1,6	0,3		
57	Wirtschaft und Tourismus	2,1	0,4	4,1	9,9	40,4	0,5	20,2	90,7	-18,0	-138,2	-60,7	-6,1		
61	Allgemeine Finanzw irtschaft	35,6	26,2	38,6	64,3	160,1	160,1	200,2	241,5	312,4	312,4	722,5	1.831,3		