

**Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

– Überörtliche Kommunalprüfung –

Prüfungsmitteilung

Finanzstatusprüfung

Stadt Norden

Übersandt an

- Stadt Norden
- Landkreis Aurich
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 04.02.2016

Az.: 6.2-10710-452019/3-15



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	8
2.3	Dauernde Leistungsfähigkeit.....	10
3	Haushaltsaufstellungsverfahren.....	11
4	Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren.....	11
5	Umsetzung des NKR.....	13
6	Kassenwesen	14

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Basisdaten.....	17
Anlage 2: Erläuterungen zu den Kennzahlen.....	18
Anlage 3: Ordentliche Ergebnisse der Produktbereiche für die Jahre 2011 bis 2014.....	21
Anlage 4: Vergleich Kennzahlen zu den Produktbereichen für das Jahr 2012....	22

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 Norden hatte nach der Übersendung der Prüfungsfeststellungen im schriftlichen Verfahren Gelegenheit zur Stellungnahme. Diese Möglichkeit nutzte sie mit Schreiben vom 07.01.2016.

Soweit es für die Sachverhaltsdarstellung erforderlich ist, habe ich die Erläuterungen der Stadt Norden in die Prüfungsmitteilung aufgenommen.

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 Norden, 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 Vergleichs rings für das Jahr 2012. Sie dienen zur Standortbestimmung innerhalb des Vergleichs rings.

Die Basisdaten für die Tabelle stammen aus den beschlossenen Jahresabschlüssen 2011 bis 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. vgl. Tz.	
		2011	2012	2013		2014	2015	2016			2017	2013-11		min.
Bilanzsumme je Einw ohner	€	4.524	4.697	4.653	-	-	-	-	129	2,9%	3.612	5.896	8.582	2
Nettovermögensquote	%	68,9	68,9	67,0	-	-	-	-1,9	-1,9	-2,8%	28,0	72,3	90,2	
Gesamtverschuldung je Einw.	€	1.393	1.451	1.522	-	-	-	-	129	9,3%	793	1.622	3.806	2, 3
Verschuldungsgrad - insgesamt	%	30,8	30,9	32,7	-	-	-	1,9	1,9	6,3%	9,7	27,5	72,0	2
Verschuldungsgrad - investiv	%	8,3	8,4	9,4	-	-	-	1,1	1,1	13,1%	2,7	11,1	22,2	3
Verschuldungsgrad - Liquidität	%	0,0	0,0	0,0	-	-	-	0,0	0,0	-	0,0	3,1	31,9	4
Rückstellungsquote	%	20,2	19,9	20,7	-	-	-	0,5	0,5	2,7%	4,7	12,3	25,8	2, 3, 5
Jahresergebnis	Mio. €	2,2	1,5	-2,0	-2,4	-5,7	-6,2	-3,4	-4,3	-191,6%	-7,9	2,2	17,4	6
ordentl. Ergebnis	Mio. €	1,9	1,3	-2,1	-1,0	-4,2	-3,5	-3,4	-4,1	-210,4%	-7,9	1,8	17,8	
ordentl. Ergebnis je Einw ohner	€	77	51	-86	-	-	-	-	-163	-211,3%	-343	54	439	
ordentl. Aufwandsdeckungsgrad	%	105,6	103,3	94,7	97,5	90,3	91,9	92,1	-10,9	-10,4%	76,5	103,1	114,3	
Gewerbesteuerquote	%	16,5	16,4	15,4	18,0	17,1	17,1	17,1	-1,1	-6,4%	12,1	33,1	73,8	7
Zinsdeckungsquote	%	1,2	1,0	1,2	1,3	1,8	2,1	2,2	0,0	0,9%	0,4	1,7	4,0	
Reinvestitionsquote	%	168,0	214,3	154,6	216,3	176,7	43,3	46,9	-13,4	-8,0%	12,3	156,6	1033,8	
Abschreibungsintensität	%	6,8	6,4	7,0	5,7	6,3	6,3	6,4	0,2	2,9%	2,4	7,4	12,1	
Zuschussquote an verb. Untern., Sonderverm. u. Bet.	%	1,1	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	-0,2	-14,6%	0,0	0,7	7,6	
Personalintensität	%	31,9	29,7	26,7	25,0	25,2	25,4	25,4	-5,2	-16,4%	8,7	24,1	33,9	8
Einw ohner je VZÄ	Einw./VZÄ	112,5	113,0	135,8	-	-	-	-	23,2	20,6%	65,6	128,7	231,9	
Cashflow aus lfd. Verw altungst.	Mio. €	3,1	1,7	0,0	-0,1	0,3	0,5	0,5	-3,2	-101,6%	-4,3	4,7	32,0	
Cashflow je Einw ohner	€	124	67	-2	-	-	-	-	-126	-101,6%	-183	143	788	
Tätigkeitsdeckungsgrad	%	334,0	233,9	-6,7	-14,4	34,5	47,6	54,9	-340,6	-102,0%	-1.987,1	329,4	2.319,8	9

Im Folgenden gehe ich auf Auffälligkeiten bei einzelnen Kennzahlen ein.

- Tz. 2 Der Verschuldungsgrad für die Schulden inklusive Rückstellungen² lag zum 31.12.2012 mit 30,9 % um 3,4 %-Punkte höher als der aggregierte Durchschnittswert des Vergleichsrings. Dagegen war die Gesamtverschuldung³ je Einwohner mit 1.451 € um 172 € niedriger als der entsprechende Durchschnittswert. Ursächlich hierfür war der vergleichsweise niedrige Vermögensbestand. Zum 31.12.2012 wies die Stadt eine Bilanzsumme je Einwohner aus, die mit 4.697 € deutlich unter dem Durchschnitt von 5.896 € lag.
- Tz. 3 Die Gesamtverschuldung je Einwohner nahm vom 31.12.2011 zum 31.12.2013 um 129 € bzw. 9,3 % zu. Ursächlich war hierfür insbesondere der Anstieg bei den Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen um 1,5 Mio. € und bei den Rückstellungen um 1,1 Mio. € (vgl. Anlage 1).
- Tz. 4 Die Stadt hatte im Prüfungszeitraum keine Liquiditätskredite aufgenommen.
- Tz. 5 Zum 31.12.2013 hatte die Stadt Norden 24,0 Mio. € Rückstellungen für Pensionen, Instandhaltungen und Steuernachzahlungen gebildet (vgl. Anlage 1).

In ihrer Stellungnahme vom 07.01.2016 wies die Stadt darauf hin, dass die Steuernachzahlungen aufgrund einer durchgeführten Steuerprüfung durch das Finanzamt Oldenburg entstanden seien.

Die Rückstellungsquote lag im Vergleichsjahr 2012 mit 19,9 % deutlich über dem aggregierten Durchschnittswert des Vergleichsrings von 12,3 %.

- Tz. 6 Die Jahresergebnisse der Stadt Norden verschlechterten sich im Prüfungszeitraum 2011 bis 2013. In den Jahren 2011 und 2012 erzielte die Stadt Überschüsse in Höhe von 2,2 Mio. € bzw. 1,5 Mio. €. Das Jahresergebnis 2013 wies ein Defizit von 2,0 Mio. € aus. Die Unterhaltungsaufwendungen für Kindertagesstätten, Schulen und Straßen waren gestiegen. Auch für die Jahre 2014 bis 2017 plante die Stadt negative Jahresergebnisse.

² Vgl. hierzu auch Auswertung der Basisdaten in Anlage 1 und Definitionen in Anlage 2.

³ Vgl. ebd.

- Tz. 7 Die Gewerbesteuerquote betrug im Vergleichsjahr 2012 mit 16,4 % nur 49,4 % des aggregierten Durchschnittswerts.
- Tz. 8 Im Vergleichsjahr 2012 lag die Personalintensität der Stadt um 5,6 %-Punkte über dem aggregierten Durchschnittswert. Der Kernhaushalt umfasste in den Jahren 2011 und 2012 den Baubetriebshof und die Sozialen Betriebe. Im Jahr 2013 gliederte die Stadt den Baubetriebshof aus. Zudem erklärte die Stadt, dass sie eigenes Reinigungspersonal für ihre Liegenschaften beschäftige und die Organisation und Betreuung der EDV durch eigene Dienstkräfte leiste.
- Tz. 9 Die Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit des Finanzhaushalts haben gemäß § 17 Abs. 1 Nr. 2 GemHKVO sowohl die Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit als auch die Auszahlungen für die ordentliche Tilgung zu decken.

Der von der Stadt Norden erzielte Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit war im Jahr 2013 negativ. In den Jahren 2013 bis 2017 reichten die erzielten bzw. geplanten Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit nicht aus, um die Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit zu decken. Demzufolge standen bzw. stehen voraussichtlich auch keine ausreichenden Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zur Verfügung, um die ordentliche Tilgung zu finanzieren.

Im Jahr 2013 hielt die Stadt die Deckungsvorschrift des § 17 Abs. 1 Nr. 2 GemHKVO nicht ein. Für die Jahre 2014 bis 2017 plante sie dieses.

In ihrer Stellungnahme vom 07.01.2016 wies die Stadt Norden darauf hin, dass zum 31.12.2014 die Summe der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 40.146.133,84 € und die Auszahlungen 39.246.740,52 € betragen haben. In der Folge seien sowohl die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit als auch die Auszahlungen für die ordentliche Tilgung (=751.133,72) gedeckt gewesen.

Tz. 10 In der Anlage 3 stelle ich die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse, nach Produktbereichen gegliedert, für die Jahre 2011 bis 2014 dar.⁴ 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. 11 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 Norden war im geprüften Zeitraum verpflichtet, als Anlage der Haushaltspläne 2013 und 2014 jeweils ein HSK aufzustellen.

Tz. 12 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.

Grundlage meiner Bewertung von HSK sind die „Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts“⁵.

⁴ Grundlage: Verbindlicher Produktrahmen für Niedersachsen, Bekanntmachung des LSN vom 23.07.2013, Nds. MBl. Nr. 28 vom 07.08.2013, S. 558.

⁵ Vgl. „Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts“, Bekanntmachung des MI vom 30.10.2007, Nds. MBl. Nr. 46/2007, S. 1254.

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		13
2	Beschrieben, wie die Fehlentwicklung beseitigt wird?			X	
3	Aussagen dazu, wie neue Fehlbeträge künftig vermieden werden?		X		13
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	
6	Überschreitung des zuvor genannten Zeitraums. Wurde im HSK begründet, warum ein Ausnahmefall vorliegt?			X	
7	Maßnahmen geeignet, den Haushaltsausgleich herzustellen?			X	
8	Maßnahmen konkret und verbindlich beschrieben?	X			
9	Umsetzungszeitpunkt, -methode und Einsparvolumen jeder Einzelmaßnahme benannt?		X		13
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	Ausgegliederte Bereiche in die Haushaltssicherung einbezogen?	X			

Tz. 13 Die Stadt Norden beschrieb Ausgangslage und Ursachen für die entstandene Fehlentwicklung, griff dabei aber nicht alle Aspekte auf. Mit dem erarbeiteten „Kontrakt 2016 – Haushaltssicherungskonzept“ beschloss die Stadt ein umfangreiches Maßnahmenpaket, das die Haushaltslage verbessern soll. Es enthielt jedoch keine Aussagen darüber, wie Fehlbeträge künftig vermieden werden können und war hinsichtlich Umsetzungszeitpunkt, -methode und Einsparvolumen nicht in jeder Einzelmaßnahme konkret.

2.3 Dauernde Leistungsfähigkeit

Tz. 14 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 Nettosition ausgewiesen ist und voraussichtlich ausgewiesen bleibt.

Der Fehlbetrag von 2,0 Mio. € in der Ergebnisrechnung 2013 konnte mit der Überschussrücklage verrechnet werden.

Der Haushalt 2014 war in Plan nicht ausgeglichen. In ihrer Stellungnahme vom 07.01.2016 hat die Stadt Norden mitgeteilt, dass der Ergebnishaushalt 2014 mit einem Überschuss von ca. 1,7 Mio. Euro abgeschlossen habe.

Die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung 2015 bis 2017 war nicht ausgeglichen.

Auf Grundlage der in die Prüfung einbezogenen Unterlagen war bei der Stadt Norden die dauernde Leistungsfähigkeit mit Einschränkungen anzunehmen. Bei anhaltend defizitären Haushalten ist die Leistungsfähigkeit der Stadt gefährdet.

Die Stadt Norden teilte mir in ihrer Stellungnahme vom 07.01.2016 mit, dass die Ergebnisrechnung 2014 einen Überschuss von 1,7 Mio. € ausweise.

3 Haushaltsaufstellungsverfahren

Tz. 15 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	07.12.2010	11.01.2011	nein	23.02.2011
2012	26.04.2012	08.05.2012	nein	13.06.2012
2013	07.02.2013	25.02.2013	nein	16.04.2013
2014	25.03.2014	08.04.2014	nein	28.05.2014

4 Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

Tz. 16 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 Gesamtabchluss war erstmals für das Haushaltsjahr 2012 aufzustellen.⁶

Daten zum Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren						
Jahr	Aufstellung Jahresabschluss		Aufstellung konsolidierter Gesamtabchluss		Beschluss über die Abschlüsse und die Entlastung des HVB	
	Datum	fristgerecht?	Datum	fristgerecht?	Datum	fristgerecht?
2011	21.05.2013	nein	-	-	11.06.2013	nein
2012	22.08.2013	nein		nein	20.01.2014	nein
2013	06.10.2014	nein		nein	09.12.2014	ja

Die Stadt Norden stellte zum 01.01.2010 auf die Doppik um. Den Jahresabschluss 2010 erstellte die Stadt Norden am 07.02.2013. Für das Haushaltsjahr 2013 erfolgte der Beschluss über den Jahresabschluss und die Entlastung des HVB erstmalig fristgerecht.

Die Stadt erklärte in ihrer Stellungnahme vom 07.01.2016, dass sich aufgrund der Umstellung auf die Doppik die ersten danach erstellten Jahresabschlüsse bzw. deren Beschlussfassung verzögert habe.

Die Stadt Norden muss weiter daran arbeiten, die Abschlusserstellung zu beschleunigen. Dann wird diese die gesetzliche Frist einhalten können, den Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen.

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

Umsetzungsstand NKR						
Rechts- grundlage 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	-		18
§ 4 Abs. 1	Teilhaushalte entsprechend der örtlichen Verwaltungsgliederung	Pflicht	X	-		
§ 15 Abs. 3	Innere Verrechnungen	eingeschränktes Ermessen	X			
§ 4 Abs. 3	Budgetierung	Ermessen	X	-		19
§ 4 Abs. 7	Wesentliche Produkte	Pflicht	X	-		
	Leistungen	Pflicht	X			
	Produktziele	Pflicht	X			
	Maßnahmen	Pflicht	X			
	Produktkennzahlen	Pflicht	X			
§ 21 Abs. 1	KLR nach den örtlichen Bedürfnissen	Pflicht	X			20
	Controlling mit Berichtswesen nach den örtlichen Bedürfnissen	Pflicht	X			

Tz. 18 Die Stadt Norden verfügte über strategischen Grundlagen. Sie entwickelte ein Leitbild für die Verwaltung in einem internen Prozess.

Tz. 19 Die Stadt wies in ihrer Stellungnahme vom 07.01.2016 darauf hin, dass die Personalkosten vorabdotiert und somit nicht in den Sachbudgets enthalten seien. Die Personalaufwendungen seien innerhalb der Teilhaushalte gegenseitig deckungsfähig.

Tz. 20 Die Stadt Norden setzte eine KLR sowie ein Controlling mit unterjährigem Berichtswesen für die gesamte Verwaltung ein.

6 Kassenwesen

Tz. 21 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.

Tz. 22 Die Dienstanweisung gem. § 41 Abs. 1 GemHKVO für die Stadtkasse Norden vom 18.03.2010 trat rückwirkend am 19.02.2010 in Kraft und entsprach den aktuellen örtlichen Gegebenheiten.

Zu den kassenrechtlichen Vorschriften der Stadt Norden gehörten folgende gesonderte Dienstanweisungen und Richtlinien:

- Dienstanweisung über das Anordnungswesen der Stadt Norden vom 28.01.2010.
- Dienstanweisung für die Zahlstellen der Stadtkasse Norden vom 13.03.2007.
- Dienstanweisung für den elektronischen Zahlungsverkehr der Stadtkasse Norden vom 03.02.2010.
- Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen der Stadt Norden im eigenen und übertragenen Wirkungskreis sowie über die Aussetzung der Vollziehung vom 19.02.2010.
- Dienstanweisung für die Vollstreckungsbeamten der Stadt Norden vom 31.01.2011.
- Dienstanweisung für die Sonderkasse „Abwasser“ der Stadt Norden vom 26.10.2010.

Tz. 23 Die Dienstanweisung gem. § 41 Abs. 1 GemHKVO für die Stadtkasse Norden war unvollständig. Es fehlten die Bestimmungen über

- den Einsatz von Geldkarte, Debitkarte oder Kreditkarte,⁷
- regelmäßige und unvermutete Prüfungen⁸ und
- die Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes und der Kassenaufsicht an der Festlegung der Sicherheitsstandards.⁹

Ich empfehle der Stadt Norden, in ihrer Dienstanweisung die Regelungen gem. § 41 GemHKVO Abs. 2 zu vervollständigen und die kassenrechtlichen Vorschriften möglichst in einer Dienstanweisung zusammenzufassen und somit auf die gesonderten Dienstanweisungen zu verzichten.

Tz. 24 Die Kassenaufsicht besteht in einer laufenden Überwachung durch regelmäßig unvermutete Kassenprüfungen und einer sowohl ständigen als auch stichprobenweisen Kontrolle des gesamten Geschäftsgangs der Kommunalkasse.¹⁰

Kassensicherheit				
Rechtsgrundlage	Inhalt	ja/nein	Verstoß	Erl. in Tz.
§ 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG § 40 Abs. 7 GemHKVO	Wurden regelmäßige unvermutete Kassenprüfungen durchgeführt?	nein	ja	25, 26
§ 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?	nein	ja	25, 27

Tz. 25 Für die Prüfungen der Stadtkasse Norden und der Sonderkasse des Eigenbetriebs Technische Dienste Norden (TDN)¹¹ war vom 01.09.2005 bis 30.06.2011

⁷ Vgl. § 41 Abs. 2 Nr. 3 f) GemHKVO.

⁸ Vgl. ebd. Nr. 4 d).

⁹ Vgl. ebd. Nr. 4 e).

¹⁰ Vgl. Grunwald, Ekkehard in Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen November 2013, NKomVG – Kommentar zu § 126, Rn. 13.

¹¹ Der Eigenbetrieb „Technische Dienste Norden“ existiert seit dem 01.01.2013 durch einen Grundsatzbeschluss des Rates der Stadt Norden vom 25.09.2012. Darin wurde die Zusammenlegung des Eigenbetriebes „Stadtentwässerung Norden“ und des Teilhaushalts „Baubetriebshof“ festgelegt.

das RPA der Stadt Aurich und danach das RPA des Landkreises Aurichs zuständig.¹²

Tz. 26 In den Jahren 2011 und 2012 prüften weder das zuständige RPA noch der Kassenaufsichtsbeamte die Stadtkasse der Stadt Norden. Erst ab dem Jahr 2013 überwachte das RPA des Landkreises Aurich die Kasse der Stadt dauernd und führte unvermutete Prüfungen durch.

Tz. 27 In den Jahren 2011 bis 2013 prüften weder das zuständige RPA noch der Kassenaufsichtsbeamte die Sonderkasse des Eigenbetriebs TDN der Stadt Norden. Erst ab dem Jahr 2014 überwachte das RPA des Landkreises Aurich die Kasse der Stadt dauernd und führte unvermutete Prüfungen durch.

Ich empfehle der Stadt Norden zu gewährleisten, dass ihre Kassen regelmäßig geprüft werden. So kann sie ihre Kassensicherheit erhöhen.

Im Auftrag



Nicolaus

¹² Vgl. öffentlich-rechtliche Vereinbarungen vom 29.08.2005 bzw. 30.05.2011.

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.
	Einwohner zum 30.06.	Einw.	25.047	24.944	24.856	-	-	-	-	-	-	-	18.949	33.133	52.310
	besetzte Stellen laut Stellenplan	VZÄ	222,6	220,8	183,1	194,5	-	-	-	-	-	-	105,0	257,4	779,0
	Bilanzsumme	Mio. €	113,3	117,2	115,7	-	-	-	-	-	-	-	94,8	195,4	388,8
	Nettoposition	Mio. €	78,1	80,7	77,5	-	-	-	-	-	-	-	35,2	141,3	314,7
	Schulden inkl. Rückstellungen	Mio. €	34,9	36,2	37,8	-	-	-	-	-	-	-	22,5	53,8	107,3
	Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	Mio. €	9,5	9,9	10,9	14,9	-	-	-	-	-	-	4,1	21,7	57,7
	Liquiditätskredite	Mio. €	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,1	45,5
	Rückstellungen	Mio. €	22,9	23,3	24,0	-	-	-	-	-	-	-	10,8	23,9	48,4
	ordentlicher Ertrag	Mio. €	36,5	39,3	37,9	40,0	39,2	39,6	39,6	39,6	1,5	4,0%	25,6	60,2	155,3
	ordentlicher Aufw and	Mio. €	34,6	38,0	40,1	41,0	43,4	43,0	43,0	5,5	16,0%	16,0%	30,5	58,4	143,5
	außerordentlicher Aufw and	Mio. €	0,2	0,1	0,8	1,4	1,5	2,7	0,0	0,4	0,6	333,3%	0,0	0,5	4,8
	außerordentlicher Ertrag	Mio. €	0,5	0,3	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	84,5%	84,5%	0,0	1,0	3,9
	Gew erbesteuererträge	Mio. €	6,0	6,4	5,9	7,2	6,7	6,8	6,8	-0,2	-2,7%	-2,7%	3,1	19,9	105,2
	Abschreibungen auf Sach- und immaterielles Vermögen	Mio. €	2,3	2,4	2,8	2,4	2,7	2,7	2,7	0,5	19,4%	19,4%	1,3	4,3	10,3
	Zinsaufwendungen	Mio. €	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9	0,0	4,9%	4,9%	0,2	1,0	2,2
	Zuschüsse an verbundene Unternehmen, Sondervermögen und Beteiligungen	Mio. €	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	-0,9%	-0,9%	0,0	0,4	6,8
	Personalaufw and für aktives Personal	Mio. €	11,0	11,3	10,7	10,2	10,9	10,9	10,9	-0,3	-3,0%	-3,0%	5,6	14,1	38,3
	Einzahlungen iFd. Verw.-fähigkeit	Mio. €	35,1	36,6	36,0	38,6	38,0	38,1	38,2	0,9	2,5%	2,5%	26,3	56,6	139,6
	Zuwendungen Investitionstätigkeit	Mio. €	2,5	2,5	1,0	1,0	0,3	0,2	0,1	-1,6	-61,6%	-61,6%	0,1	1,1	2,6
	Auszahlungen iFd. Verw.-fähigkeit	Mio. €	32,0	34,9	36,0	38,7	37,7	37,6	37,7	4,0	12,6%	12,6%	26,9	51,9	121,9
	Auszahlung zur ordentlichen Tilgung	Mio. €	0,9	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	-0,2	-22,4%	-22,4%	0,2	1,4	4,0
	Auszahlungen Investitionstätigkeit	Mio. €	3,9	5,2	4,3	5,1	4,8	1,2	1,3	0,4	9,9%	9,9%	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 Jahres¹³ 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

¹³ 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.¹⁴ 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 NGO¹⁵ 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.

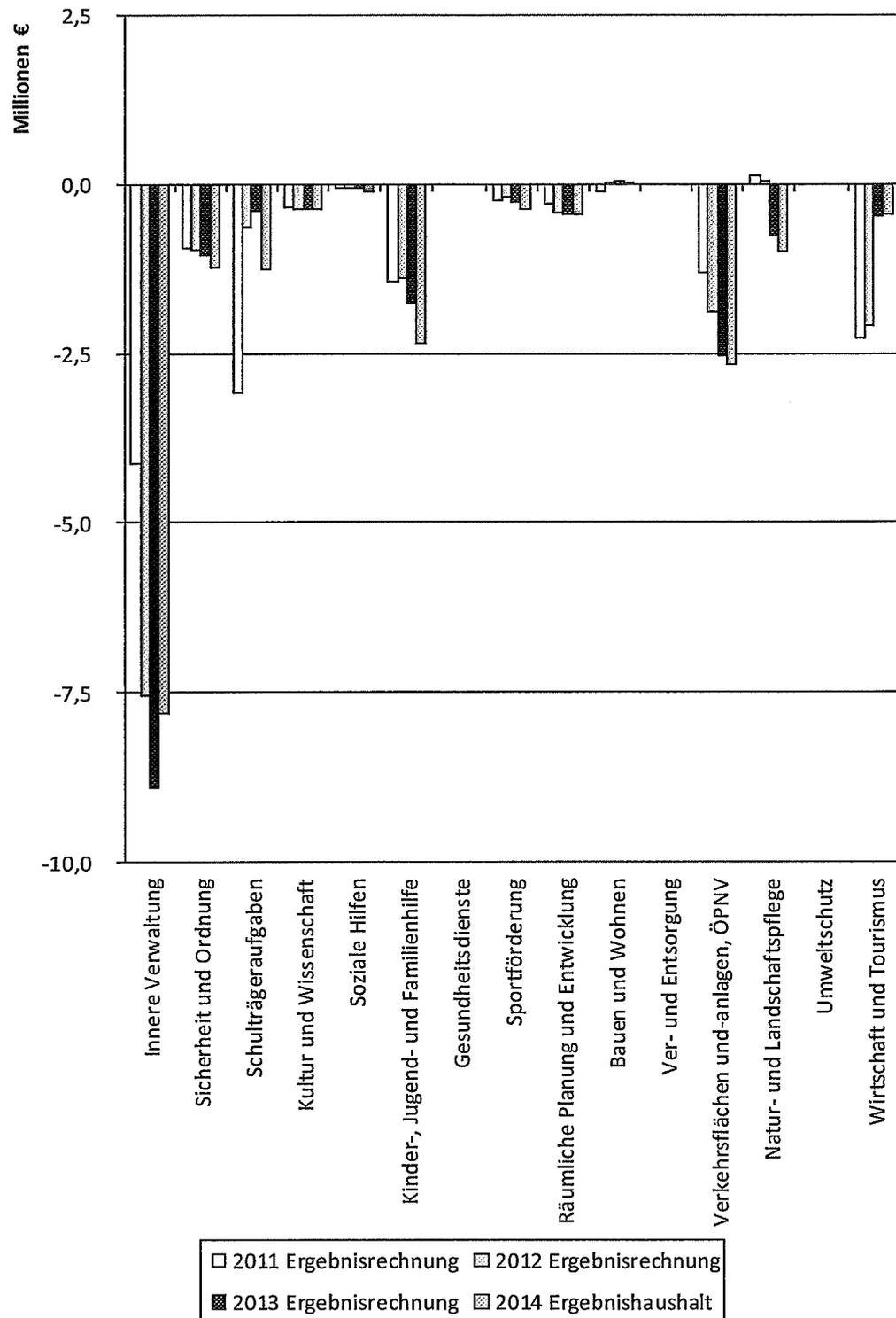
Zinsdeckungsquote

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

¹⁴ Vgl. § 54 Abs. 4 Nr. 2 und 3 GemHKVO.

¹⁵ Jetzt § 123 Abs. 2 NKomVG.

Anlage 3: Ordentliche Ergebnisse der Produktbereiche für die Jahre 2011 bis 2014¹⁶



¹⁶ 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 Aufwendungen aller Produktbereiche			Verhältnis Ertrag Produktbereich zum Aufw and gleicher Produktbereich (Aufw andsdeckungsquote)			Vergleichswerte			Vergleichswerte		
	in %			in %			in %			in € je Einwohner		
	min.	Ø	max.	min.	Ø	max.	min.	Ø	max.	min.	Ø	max.
11	21,6	5,5	13,5	24,3	8,0	7,3	19,2	33,3	-302,8	-346,2	-203,4	-102,1
12	3,6	1,8	3,3	5,4	29,4	20,8	40,4	96,0	-38,8	-72,1	-37,2	-0,9
21-24	3,9	1,9	5,9	10,3	57,6	7,3	30,3	89,8	-25,3	-251,8	-76,8	-10,5
25-29	1,0	0,6	2,0	5,1	6,1	3,7	22,9	57,2	-14,9	-152,3	-29,1	-7,4
31-35	0,2	0,0	4,1	12,4	14,9	0,0	82,7	100,1	-2,2	-40,2	-13,2	0,0
36	8,6	6,7	13,0	19,5	57,1	2,4	37,2	61,3	-56,1	-299,4	-152,7	-56,1
41	0,0	0,0	0,0	0,2	-	0,0	20,5	75,0	0,0	-2,5	-0,1	0,0
42	0,5	0,5	1,5	6,4	4,1	0,0	29,6	145,6	-7,8	-53,7	-20,2	43,4
51	1,3	0,1	1,1	3,2	15,2	0,0	22,8	88,5	-17,0	-55,6	-15,7	-1,2
52	0,9	0,0	1,1	3,0	104,9	0,0	89,2	269,9	0,7	-25,0	-2,1	47,3
53	0,0	0,0	2,8	8,7	-	0,0	209,2	152.964,4	0,0	-17,7	57,5	129,8
54	10,4	4,0	7,2	14,5	52,3	5,6	35,7	67,1	-75,3	-336,2	-86,9	-27,6
55	1,4	0,4	1,7	5,6	109,7	2,6	34,5	158,7	2,1	-59,4	-21,3	6,8
56	0,0	0,0	0,1	0,4	-	0,0	19,7	555,8	0,0	-5,3	-1,6	0,3
57	7,1	0,4	4,1	9,9	21,8	0,5	20,2	90,7	-84,3	-138,2	-60,7	-6,1
61	39,5	26,2	38,6	64,3	211,9	160,1	200,2	241,5	672,9	312,4	722,5	1.831,3