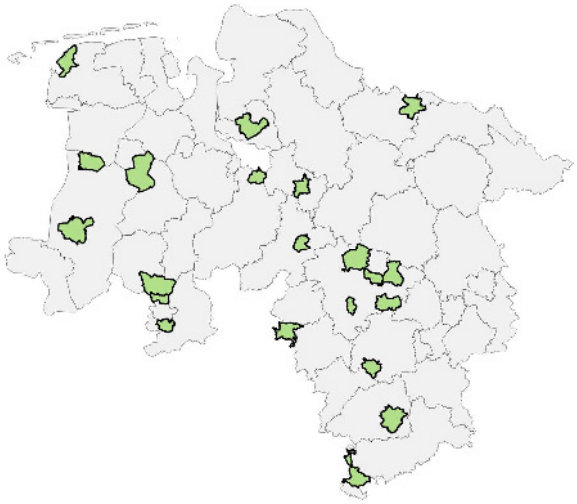
Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs

– Überörtliche Kommunalprüfung –

Prüfungsmitteilung

Finanzstatusprüfung

Stadt Friesoythe



Übersandt an

- Stadt Friesoythe
- Landkreis Cloppenburg

Hildesheim, 08.06.2017

Az.: 6.2-10710.1.2-453007/3-16

Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1 Prüfungsanlass, Prüfungsschwerpunkt und Zielsetzung 3
2 Analyse der Finanzkennzahlen und Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit 4
2.1 Kennzahlen 4
2.2 Haushaltssicherung 10
2.3 Dauernde Leistungsfähigkeit 10
3 Haushaltsaufstellungsverfahren 11
4 Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren 14
5 Umsetzung des NKR 16
6 Kassenwesen 21

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Basisdaten 22
Anlage 2: Erläuterungen zu den Kennzahlen 23
Anlage 3: Ordentliche Ergebnisse der Produktbereiche für die Jahre 2012 bis 2015 27
Anlage 4: Vergleich Kennzahlen zu den Produktbereichen für das Jahr 2013 28
Anlage 5 : Kartendarstellung Niedersachsen mit Vergleichsring 29

Abkürzungsverzeichnis

EW / Einw.	Einwohner
GemHKVO	Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung
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
Tz.	Textziffer
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes und der Anlage 5 basiert auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2017, © LGLN.

1 Prüfungsanlass, Prüfungsschwerpunkt und Zielsetzung

Die Präsidentin des Landesrechnungshofs führt die überörtliche Prüfung u. a. der Kommunen gemäß §§ 2 bis 4 NKPG durch. Die überörtliche Prüfung stellt fest, ob das Haushalts- und Kassenwesen der Kommunen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird. Die Finanzstatusprüfung dient diesem Zweck. Sie beinhaltet eine formale Prüfung anhand der Rechtsvorschriften zum Haushalts- und Kassenwesen. Daneben trifft sie eine Aussage zur Leistungsfähigkeit der Kommunen anhand ausgewählter Kennzahlen und eröffnet mit Hilfe dieser Kennzahlen einen interkommunalen Vergleich.

Ich habe in diese Finanzstatusprüfung 21 selbständige Städte und Gemeinden mit bis zu 40.000 Einwohnern einbezogen (vgl. Anlage 5). Diese Prüfungsmitteilung spiegelt detailliert die für die Stadt Friesoythe erhobenen Zahlen und Informationen wider. Sie ermöglicht der Kommune eine Standortbestimmung innerhalb dieser Prüfungsreihe.

Darüber hinaus werde ich nach Abschluss meiner Auswertungen weitere Ergebnisse von Prüfungen selbständiger Städte und Gemeinden in einem vergleichenden Bericht zusammenfassen. Für diesen vergleichenden Bericht dient diese Prüfungsmitteilung als Zwischenschritt.

Ich habe die Haushaltsjahre 2011 bis 2014 geprüft. Ferner habe ich in die Prüfung das Haushaltsplanjahr 2015 sowie die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung 2016 bis 2018 einbezogen.

Die Stadt Friesoythe hatte nach der Übersendung der Prüfungsfeststellungen im schriftlichen Verfahren Gelegenheit zur Stellungnahme. Darauf verzichtete sie mit E-Mail vom 04.05.2017.

2 Analyse der Finanzkennzahlen und Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit

2.1 Kennzahlen

Tz. 1 Anhand von Finanzkennzahlen habe ich geprüft, inwieweit die Stadt Friesoythe in der Lage war, ihren Haushalt auszugleichen und dem Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung gerecht zu werden.

Die Finanzkennzahlen ermitteln sich aus den bei der Kommune erhobenen Basisdaten. Diese stammen aus den beschlossenen Jahresabschlüssen 2011 bis 2013, dem aufgestellten vorläufigen Jahresabschluss 2014 sowie dem Haushaltsplan 2015 einschließlich der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung 2016 bis 2018. Ich habe sie gerundet in der Anlage 1 zusammengefasst. Die Kennzahlen berechnen sich aus den ungerundeten Werten.

Einige selbständige Städte und Gemeinden des Vergleichsrings hatten im Prüfungszeitraum konsolidierte Gesamtabschlüsse aufzustellen. Da diese überwiegend fehlten, habe ich meine Prüfung auf die Kernhaushalte beschränkt. Die unterschiedlichen Ausgliederungsgrade erschweren den Vergleich.

Eine der 21 geprüften selbständigen Städte und Gemeinden verfügte für das Vergleichsjahr 2013 über keine belastbaren Basiszahlen. Ich habe sie bei der Vergleichswertberechnung nicht berücksichtigt.

Die folgende Tabelle zeigt neben den Kennzahlen auch die zugehörigen Minimal-, Maximal- und gewichteten Durchschnittswerte des Vergleichsrings für das Jahr 2013. Sie dienen zur ersten Standortbestimmung innerhalb des Vergleichsrings.

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 Z9200002.

Finanzkennzahlen

	Einheit	Jahresabschluss				Plan	Mittelfr. Ergebnis- und Finanzplanung			Δ	Δ in %	Vergleichswerte 2013			Erl.
					vorläufig										
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2014-11	2014-11	min.	∅	max.	vgl. Tz.
Bilanzsumme je Einwohner	€	4.962	5.014	5.216	5.488	-	-	-	-	526	10,6%	3.970	6.335	10.105	
Nettovermögensquote	*%*	*60,7*	*61,5*	*56,2*	*52,5*	-	-	-	-	*-8,2*	*-13,5%*	*25,7*	*70,6*	*87,3*	
Gesamtverschuldung je Einwohner	€	1.945	1.925	2.279	2.605	-	-	-	-	660	33,9%	854	1.845	3.944	7
Verschuldungsgrad - insgesamt	*%*	*39,2*	*38,4*	*43,7*	*47,5*	-	-	-	-	*8,3*	*21,1%*	*12,7*	*29,1*	*74,3*	
Verschuldungsgrad - investiv	*%*	*25,2*	*23,9*	*27,7*	*31,5*	-	-	-	-	*6,3*	*24,8%*	*3,2*	*12,2*	**27,7**	
Verschuldungsgrad - Liquidität	*%*	*0,0*	*0,0*	*1,7*	*2,4*	-	-	-	-	*2,4*	-	*0,0*	*3,7*	*31,9*	
Rückstellungsquote	*%*	*13,8*	*14,3*	*14,1*	*13,5*	-	-	-	-	*-0,3*	*-2,2%*	*4,5*	*11,1*	*20,8*	
Jahresergebnis	Mio. €	4,3	2,3	**-1,2**	0,1	1,2	1,3	1,6	1,8	-4,2	-97,5%	-3,4	0,8	4,8	
ordentl. Ergebnis	Mio. €	4,2	2,1	**-1,4**	0,2	1,2	1,3	1,6	1,8	-4,0	-95,7%	-3,5	0,2	3,6	2
ordentl. Ergebnis je Einwohner	€	200	98	**-64**	8	-	-	-	-	-191	-95,8%	-149	6	117	
ordentl. Aufwandsdeckungsgrad	*%*	*115,4*	*106,9*	**95,5**	*100,6*	*103,5*	*104,0*	*104,9*	*105,3*	*-14,8*	*-12,9%*	*90,6*	*100,4*	*108,8*	
Steuereinnahmekraft	€/EW	747	851	723	702	-	-	-	-	-44	-5,9%	639	910	1781	*3*
Gewerbesteuerquote	*%*	*33,0*	*33,5*	*24,0*	*20,2*	*23,6*	*20,2*	*20,2*	*19,9*	*-12,8*	*-38,8%*	*11,1*	*25,9*	*54,9*	
Zinsdeckungsquote	*%*	*3,8*	*3,5*	*3,8*	*3,1*	*3,3*	*3,9*	*4,1*	*4,3*	*-0,7*	*-17,7%*	*0,4*	*2,0*	*4,3*	*7*
bereinigte Reinvestitionsquote	*%*	*70,3*	*138,6*	*187,3*	*144,3*	-	-	-	-	*74,1*	*105,5%*	*87,1*	*200,3*	*568,1*	*4, 5, 6*
Abschreibungsintensität	*%*	*11,8*	*10,9*	*11,4*	*11,1*	-	-	-	-	*-0,7*	*-6,0%*	*6,2*	*9,5*	*16,5*	
Zuschussquote an verb. Untern., Sonderverm. u. Bet.	*%*	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*0,1*	*3,0*	*1,1*	*1,1*	*1,1*	*0,1*	*571,0%*	*0,0*	*0,5*	*4,8*	
Personalintensität	*%*	*21,8*	*21,0*	*22,9*	*25,2*	*21,8*	*23,3*	*23,8*	*24,3*	*3,4*	*15,8%*	*18,5*	*26,5*	*34,1*	
Einwohner je VZÄ	EW	166,0	165,6	155,4	149,9	-	-	-	-	-16,1	-9,7%	88,1	137,2	238,0	
Cashflow aus lfd. Verwaltungst.	Mio. €	5,3	3,9	0,7	1,2	2,2	2,3	2,6	2,7	-4,1	-77,1%	-0,9	3,7	22,8	
Cashflow je Einwohner	€	253	185	31	56	-	-	-	-	-197	-77,8%	-36	132	790	
Tilgungsdeckungsgrad	*%*	*468,6*	*409,0*	**79,5**	*145,9*	*223,0*	*251,8*	*307,5*	*329,9*	*-322,7*	*-68,9%*	*-1.188,0*	*312,9*	*1.293,9*	

Im Folgenden gehe ich auf Besonderheiten bei einzelnen Kennzahlen ein.

Tz. 2 Gemäß § 110 Abs. 4 NKomVG soll der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein.

Die Stadt Friesoythe erwirtschafte in den Jahren 2011, 2012 und 2014 positive Jahresergebnisse, verzeichnete aber im Jahr 2013 ein negatives Jahresergebnis von 1,2 Mio. €. Sie führte dies im Wesentlichen auf einen Rückgang der Gewerbesteuererträge von 10,7 Mio. € im Jahr 2012 auf 6,9 Mio. € im Jahr 2013 zurück.

Die in den Vergleich einbezogenen Kommunen erwirtschafteten im Vergleichsjahr 2013 durchschnittlich einen ordentlichen Überschuss von 0,2 Mio. € bzw. 6 €/EW. Die Stadt Friesoythe musste dagegen im ordentlichen Ergebnis einen Fehlbetrag von 1,4 Mio. € bzw. 64 €/EW hinnehmen.

Tz. 3 Die Steuereinnahmekraft der Stadt Friesoythe bewegte sich im Prüfungszeitraum zwischen 702 €/EW und 851 €/EW. Im Vergleichsjahr 2013 lag sie mit 723 €/EW unterhalb des gewichteten Durchschnitts von 910 €/EW.

In ihrer Haushaltssatzung für das Jahr 2013 setzte die Stadt Friesoythe folgende Realsteuerhebesätze fest:
- Grundsteuer A: 331 %
- Grundsteuer B: 343 %
- Gewerbesteuer: 380 %

Die Einheitsgemeinden zwischen 10.000 bis 20.000 Einwohnern hatten für das Jahr 2013 in Niedersachsen durchschnittlich folgende Realsteuerhebesätze beschlossen:
- Grundsteuer A: 363 %
- Grundsteuer B: 366 %
- Gewerbesteuer: 358 %

Von den Einheitsgemeinden zwischen 20.000 bis 50.000 Einwohnern waren für das Jahr 2013 in Niedersachsen durchschnittlich folgende Realsteuerhebesätze beschlossen worden:

- Grundsteuer A: 362 %
- Grundsteuer B: 388 %
- Gewerbesteuer: 381 %

Die von der Stadt Friesoythe festgesetzten Grundsteuerhebesätze unterschritten den Landesdurchschnitt beider Vergleichsgruppen. Der Gewerbesteuerhebesatz lag über dem Landesdurchschnitt der Einheitsgemeinden zwischen 10.000 bis 20.000 Einwohnern und in Höhe des Landesdurchschnitts der Einheitsgemeinden zwischen 20.000 bis 50.000 Einwohnern.

Tz. 4 Die Reinvestitionsquote der Stadt Friesoythe lag in den Jahren 2011 bis 2014 bei durchschnittlich 135 %. Somit überstiegen die durchgeführten Investitionen die vorgenommenen Abschreibungen.

Die Stadt tätigte in den genannten Jahren Erweiterungsinvestitionen, insbesondere benannte sie die Erweiterung einer Kläranlage, den Kauf von Ackerland und die Errichtung einer Haltestelle. Zudem führte sie Investitionszuwendungen und -zuschüsse z. B. für den Zweckverband „Interkommunaler Industriepark Küstenkanal“, das St.-Marien-Hospital und die Kirchengemeinde St. Marien auf.

Übersteigt die Reinvestitionsquote regelmäßig 100 %, steigen in den Folgejahren die Abschreibungen. Soweit die zugrunde liegenden Investitionen nicht aus Zuwendungen finanziert wurden, sind sie im Haushalt durch Einsparungen oder zusätzliche Erträge zu decken. Erweiterungsinvestitionen führen zudem in der Regel zu zusätzlichen Instandhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen. Der Haushaltsausgleich wird erschwert.

Tz. 5 Übersteigt die Reinvestitionsquote 100 %, sinkt die Nettovermögensquote nur dann nicht, wenn die Investitionen in einem ausreichenden Umfang aus Jahresüberschüssen oder Zuwendungen finanziert werden. Der Anteil dieser Finanzierungsmittel muss mindestens dem Anteil der Nettoposition an der Bilanzsumme entsprechen. Sofern dieser Finanzierungsanteil nicht erreicht wird, reicht ein Haushaltsausgleich gemäß § 110 Abs. 4 NKomVG also nicht aus, um das Niveau der Nettovermögensquote zu erhalten.

Tz. 6 Die Stadt Friesoythe verzeichnete in den Jahren 2012 und 2014 sowohl Reinvestitionsquoten von über 100 %, als auch positive Jahresergebnisse.

Gemäß § 123 Abs. 1 NKomVG führt die Kommune die Überschüsse den Rücklagen zu. Für die Herstellung des Haushaltsausgleichs können voraussichtliche Fehlbeträge mit diesen Überschussrücklagen gemäß § 110 Abs. 5 NKomVG verrechnet werden, während eine derartige Verrechnung mit dem Basisreinvermögen i. d. R. nicht zulässig ist. Die in den Jahren 2012 und 2014 erfolgte Finanzierung von Investitionen durch erwirtschaftete Überschüsse führt nur dann langfristig zu einer gesicherten Nettoposition, wenn die daraus gebildeten Überschussrücklagen gemäß § 110 Abs. 6 Satz 4 NKomVG[2] in Basisreinvermögen umgewandelt werden. In diesem Fall verbleiben diese Überschüsse bei der Nettoposition und können später nicht durch voraussichtliche Fehlbeträge wieder aufgezehrt werden. Demzufolge empfehle ich der Stadt Friesoythe, die Überschüsse in das Basisreinvermögen zu überführen, sofern die hierfür in § 110 Abs. 6 NKomVG genannten Anforderungen erfüllt sind.

Tz. 7 Die Stadt Friesoythe finanzierte ihre Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen vom 31.12.2011 bis 31.12.2014 im Wesentlichen durch die Aufnahme von Krediten. Sie erhöhte ihre Schulden inklusive der Rückstellungen in diesem Zeitraum um rd. 15,5 Mio. €. Ihr Vermögen erhöhte Sie im gleichen Zeitraum um 14,7 Mio. €. Dies trug wesentlich zur Verringerung der Nettovermögensquote von 60,7 % am 31.12.2011 auf 52,5 % am 31.12.2014 bei. Im Gegenzug erhöhte sich der „Verschuldungsgrad – insgesamt“ von 39,2 % auf 47,5 %.

Die Gesamtverschuldung je Einwohner betrug bei der Stadt Friesoythe zum Vergleichsstichtag 31.12.2013 2.279 €, während der Durchschnitt bei 1.845 € lag. Zum gleichen Stichtag betrug die Nettovermögensquote der Stadt Friesoythe 56,2 %. Dieser Wert unterschritt den gewichteten Durchschnitt des Vergleichsrings um 14,4 %-Punkte. Hiermit korrespondierte der Verschuldungsgrad (insgesamt) von 43,7 %, der um 14,6 %-Punkte über dem gewichteten Durchschnittswert lag. Beim Verschuldungsgrad (investiv) stellte die Stadt mit 27,7 % den Maximalwert im Vergleichsring. Er überschritt den gewichteten Durchschnitt um 15,5 %-Punkte.

---

[2] In der Fassung vom 26.10.2016 (zuvor § 110 Abs. 7 NKomVG)

Durch die hohen Verbindlichkeiten wendete die Stadt Friesoythe einen vergleichsweise hohen Anteil ihrer Erträge zur Deckung von Zinsaufwendungen auf. Im Vergleichsjahr 2013 musste sie 3,8 % ihrer Erträge zur Deckung der Zinsaufwendungen bereitstellen und damit 1,8 %-Punkte mehr als der Durchschnitt des Vergleichsrings. Ein Anstieg der Zinssätze würde den finanziellen Handlungsspielraum der Stadt weiter einschränken, soweit dem keine Zinsbindungen entgegenstehen.

Tz. 8 In der Anlage 3 stelle ich die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse, nach Produktbereichen gegliedert, für die Jahre 2012 bis 2015 dar.[3] Die Werte für das Jahr 2014 sind vorläufig. Für das Jahr 2015 habe ich Planwerte herangezogen.

Tz. 9 In der Anlage 4 vergleiche ich Kennzahlen zu den Produktbereichen für das Jahr 2013 mit dem Minimalwert, dem gewichteten Durchschnitt und dem Maximalwert aus dem Vergleichsring.

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

2.2 Haushaltssicherung

Tz. 10 Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, so ist gemäß § 110 Abs. 6 Satz 1 NKomVG ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Es ist gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 4 GemHKVO Anlage des Haushaltsplans.

Die Stadt Friesoythe war im geprüften Zeitraum nicht verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

2.3 Dauernde Leistungsfähigkeit

Tz. 11 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.

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

3 Haushaltsaufstellungsverfahren

Tz. 12 Das Haushaltsjahr ist gemäß § 112 Abs. 4 NKomVG das Kalenderjahr, soweit nicht für einzelne Bereiche durch Gesetz oder Verordnung etwas anderes bestimmt ist.

Die Haushaltssatzung wird gemäß § 112 Abs. 3 NKomVG am Tag nach dem Ende der öffentlichen Auslegung des Haushaltsplans, frühestens mit Beginn des Haushaltsjahres wirksam; sie gilt für das Haushaltsjahr.

Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht wirksam, so unterliegt die Haushaltsführung der Gemeinde den Einschränkungen der vorläufigen Haushaltsführung nach § 116 NKomVG.

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.

Enthält die Haushaltssatzung genehmigungsbedürftige Teile, so darf sie gemäß § 114 Abs. 2 Satz 1 NKomVG erst nach Erteilung der Genehmigung verkündet werden. Die Genehmigung gilt gemäß § 176 Abs. 1 Satz 2 NKomVG als erteilt, wenn über einen Genehmigungsantrag nicht innerhalb eines Monats nach seinem Eingang entschieden worden ist. Für die in § 176 Abs. 1 Satz 6 NKomVG genannten Genehmigungen tritt an die Stelle der Frist von einem Monat die Frist von drei Monaten.

Eine ordnungsgemäße Haushaltswirtschaft erfordert eine rechtzeitige Planung und Beschlussfassung der Haushaltssatzung für das kommende Haushaltsjahr. Die Kommune soll die dem Beschluss der Haushaltssatzung vorausgehenden Prozessschritte so organisieren, dass eine fristgerechte Vorlage an die Aufsichtsbehörde spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgt.

Ausgehend vom Beginn des jeweiligen Haushaltsaufstellungsverfahrens habe ich die einzelnen Prozessschritte untersucht. Die folgende Tabelle zeigt die Daten der jeweiligen Prozessschritte vom Beginn des jeweiligen Haushaltsaufstellungsverfahrens bis zur Vorlage der Haushaltssatzung an die Aufsichtsbehörde:

Meilensteine des Haushaltsaufstellungsverfahrens				
Haushaltsjahr	2012	2013	2014	2015
Beginn Haushalts-aufstellungsverfahren	15.07.2011	18.07.2012	23.07.2013	19.05.2014
Erste Beratung durch ein Gremium der Vertretung	07.12.2011	05.12.2012	04.12.2013	03.12.2014
Beschlussfassung durch die Vertretung	14.12.2011	12.12.2012	11.12.2013	10.12.2014
Vorlage bei der Aufsichtsbehörde	04.01.2012	03.01.2013	08.01.2014	18.12.2014
fristgerecht gem. § 114 (1) NKomVG?	**nein**	**nein**	**nein**	**nein**
Haushaltssatzung mit genehmigungspflichtigen Teilen?	ja	ja	ja	ja
Datum der Wirksamkeit der Haushaltssatzung	14.03.2012	27.02.2013	01.03.2014	18.02.2015

Um das Haushaltsaufstellungsverfahren innerhalb der Prüfungsreihe zu vergleichen, habe ich für das Haushaltsjahr 2015 für Ihre Kommune die Dauer der einzelnen Prozessschritte ermittelt und diese den zugehörigen Minimal-, Maximal- und Durchschnittswerten des Vergleichsrings gegenübergestellt:

Dauer des Haushaltsaufstellungverfahrens in Tagen							
	Haushaltsjahr				Vergleichswerte 2015		
Prozessschritt	2012	2013	2014	2015	min.	∅	max.
Zeitraum bis zur erstmaligen Vorlage des Entwurfs einem Gremium der Vertretung	145	140	134	198	137	177	223
Zeitraum bis zur Beschlussfassung der Vertretung	7	7	7	7	7	58	128
Zeitraum bis zur Vorlage der Haushaltssatzung bei der Kommunalaufsicht	21	22	28	8	5	22	56
Zeitraum bis zur Genehmigung bzw. möglichen Verkündung	48	35	34	36	19	30	39
Zeitraum bis zur Verkündung	2	5	2	10	3	9	14
Zeitraum bis zum Wirksamwerden	20	15	16	16	8	12	16
Gesamtdauer	243	224	221	275	240	308	358

Tz. 13 Die Stadt Friesoythe legte keinen Haushalt aus den geprüften Jahren fristgerecht der Kommunalaufsicht vor.

Tz. 14 Die Gesamtdauer des Haushaltsaufstellungsverfahrens lag für das Vergleichsjahr 2015 unter dem Durchschnittswert aller Vergleichskommunen.

Tz. 15 Die Stadt Friesoythe gab für die verspätete Vorlage an die Kommunalaufsicht die folgende Gründe an:

- Das Landesamt für Statistik Niedersachsen stellte die vorläufige Berechnungsgrundlage für den kommunalen Finanzausgleich jeweils erst Mitte oder Ende November des Vorjahres zur Verfügung.
- Bei einem späteren Aufstellungszeitpunkt sind mehr Daten aus dem aktuell laufenden Haushaltsjahr bekannt. Dies ermöglicht eine genauere Planung.
- In einem Jahr mit Kommunalwahl findet die konstituierende Sitzung des Rates erst Mitte oder Ende November statt.

4 Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

Tz. 16 Die Kommune hat für jedes Haushaltsjahr einen Jahresabschluss aufzustellen (§ 128 Abs. 1 NKomVG), und zwar innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres (§ 129 Abs. 1 NKomVG).

Die Kommune hat ferner einen konsolidierten Gesamtabschluss aufzustellen, wenn sie Aufgaben auf Eigenbetriebe, Eigengesellschaften oder weitere in § 128 Abs. 4 Satz 1 NKomVG genannte Aufgabenträger übertragen hat und deren Abschlüsse für ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune in ihrer Gesamtheit nicht von untergeordneter Bedeutung sind (§ 128 Abs. 4 NKomVG). Der konsolidierte Gesamtabschluss sollte innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt werden.[4]

Die Vertretung der Kommune beschließt über den Jahresabschluss, den konsolidierten Gesamtabschluss und die Entlastung der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten bis spätestens zum 31. Dezember des Jahres, das auf das Haushaltsjahr folgt (§ 129 Abs. 1 Satz 3 NKomVG). Der konsolidierte Gesamtabschluss war erstmals für das Haushaltsjahr 2012 aufzustellen.[5]

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?
2012	28.08.2014	**nein**	16.03.2016	**nein**	-	**nein**	-	**nein**
2013	19.08.2015	**nein**	28.09.2016	**nein**	-	**nein**	-	**nein**
2014	-	**nein**	-	**nein**	-	**nein**	-	**nein**

[4] Mit Wirkung vom 01.11.2016 beträgt die Frist für die Aufstellung des konsolidierten Gesamtabschlusses neun Monate, § 129 Abs. 1 Satz 1 NKomVG.

[5] Vgl. Art. 6 Abs. 7 Gesetz zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts und zur Änderung gemeindewirtschaftsrechtlicher Vorschriften vom 15.11.2005 (Nds. GVBl. S. 342).

Tz. 17 Die Stadt Friesoythe stellte den Jahresabschluss 2012 im August 2014 und den Jahresabschluss 2013 im August 2015 auf. Den Jahresabschluss 2014 hatte sie zum Zeitpunkt meiner örtlichen Erhebung im November 2016 noch nicht erstellt. Sie erklärte mir die im Vergleich zu den Vorjahren eingetretene Verzögerung mit einem personellen Engpass. Gegen Ende des Jahres 2015 sei der Anlagenbuchhalter aus dem Bereich Finanzen abgezogen worden, um Aufgaben in einer Arbeitsgruppe zur Unterbringung von Flüchtlingen wahrzunehmen. Seine Umsetzung in einen anderen Fachbereich habe sich angeschlossen. Erst zum 01.03.2016 sei die Stelle wieder besetzt worden.

Tz. 18 Zu den ab dem Jahr 2012 aufzustellenden und seither fehlenden konsolidierten Gesamtabschlüssen teilte mir die Stadt Folgendes mit: Zum Konsolidierungskreis gehöre auch der Zweckverband „Interkommunaler Industriepark Küstenkanal“. Dessen Jahresabschluss sei vom Landkreis Cloppenburg zu erstellen. Er liege für das Jahr 2012 noch nicht vor. Folglich sei es der Stadt Friesoythe aus von ihr nicht zu vertretenden Gründen nicht möglich, ihren konsolidierten Gesamtabschluss zu erstellen.

5 Umsetzung des NKR

Tz. 19 Die Stadt Friesoythe hat verschiedene haushaltswirtschaftliche Instrumente einzusetzen, um die Verwaltungssteuerung zu unterstützen und die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Ich habe geprüft, ob die Stadt Friesoythe über entsprechende Steuerungsinstrumente im Jahr 2016 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	-		
§ 4 Abs. 1	Teilhaushalte entsprechend der örtlichen Verwaltungsgliederung	Pflicht	X	-		
§ 15 Abs. 3	Innere Verrechnungen	eingeschränktes Ermessen		X		
§ 4 Abs. 3	Budgetierung	Ermessen	X	-		20
§ 4 Abs. 7	Wesentliche Produkte	Pflicht	X	-		
	Leistungen	Pflicht		X		
	Produktziele	Pflicht			X	21, 22
	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		23

Tz. 20 Budgets ordnen den für die Produkterstellung zuständigen Organisationseinheiten die Verantwortung für den Ressourcenverbrauch zu und gewähren ihnen Bewirtschaftungserleichterungen. Beide Effekte sollen eine effizientere Leistungserbringung fördern.[6]

[6] Vgl. hierzu auch Anders, Rudolf in Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen Dezember 2011, GemHKVO – Kommentar zu § 4, Ziff. 4.1.

Die Stadt Friesoythe bildete Budgets für die Teilhaushalte „Zentrale Verwaltung und Finanzen“, „Ordnungs- und Leistungsverwaltung“ sowie „Stadtentwicklung“. Aus allen Budgets nahm sie die Personalaufwendungen für aktives Personal sowie die Personalaufwandserstattungen heraus und fasste sie zu einem Deckungskreis zusammen, der wie ein kameraler Sammelnachweis funktionierte. Diesen Deckungskreis bewirtschaftete zentral der Bereich 10 „Zentrale Verwaltung“.

Somit lag die Verantwortung für den Sachaufwand der Teilhaushalte dezentral beim jeweiligen Budget- und Produktverantwortlichen, während die Verantwortung für den Personalaufwand zentral angesiedelt war. Zudem steuerte die Stadt ihren Personalaufwand über den Deckungskreis inputorientiert.

Beides kann zur Folge haben, dass der aus wirtschaftlicher Sicht notwendige Zusammenhang zwischen dem Ressourceneinsatz und den zu erbringenden Produktleistungen vernachlässigt bzw. nicht beachtet wird. Schließlich beschränkt der Deckungskreis die flexible Bewirtschaftung von Budgets.

Der Stadt Friesoythe empfehle ich, die Personalaufwendungen für aktives Personal sowie die Personalaufwandserstattungen in die Budgets aufzunehmen und somit die Fach- und Ressourcenverantwortung zusammenzuführen.[7] Auch bei einer dezentralen Steuerung dieser Personalaufwendungen sollten die Budgetverantwortlichen die Tätigkeit des Bereichs 10 „Zentrale Verwaltung“ als Service in Anspruch nehmen, um Synergieeffekte zu realisieren.

Tz. 21 Für Produkte, die nicht wesentlich sind, ist die Kommune nicht verpflichtet, Sachziele festzulegen. Zudem muss der Haushalt keine verbindlichen Inputvorgaben pro Ertrags- und Aufwandsart für einzelne Produkte enthalten. Verstärkt wird dies durch Teilhaushaltsbudgets. Werden diese gebildet, haben die Produkte lediglich insgesamt die Vorgaben des Teilhaushaltsbudgets einzuhalten. Der Rat braucht Produkte, die nicht wesentlich sind, also nur rudimentär zu steuern. Es obliegt der Entscheidung der Kommune, ob sie für diese Produkte eine aussagekräftige Steuerung aufbaut.

---

[7] Vgl. hierzu auch Rose, Joachim in Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen Juli 2014, NKomVG – Kommentar zu § 113, Ziff. 1.1, S. 5

Die Stadt Friesoythe fasste die Finanzdaten derjenigen Produkte, die sie als nicht wesentlich einstufte, in den Teilhaushalten pro Ertrags- und Aufwandsart in einer Summe zusammen. Sie erläuterte mir, dass sie die Erträge und Aufwendungen dieser Produkte in der Finanzbuchhaltung für jedes Produkt separat abbildet. Zudem habe die Stadt für die Bewirtschaftung von Produkten unterhalb der gemäß § 4 Abs. 3 GemHKVO eingerichteten Teilhaushaltsbudgets sogenannte Arbeitsbudgets gebildet. In diesen Arbeitsbudgets fasse sie die Produkte eines einzelnen Bereichs, d. h. einer Organisationseinheit unterhalb des Fachbereichs zusammen. Die Bereiche müssten zunächst mit ihren Arbeitsbudgets auskommen, bevor sie auf Mittel des Teilhaushaltsbudgets zugreifen können. Sachziele, Kennzahlen und Maßnahmen hatte sie für diese Produkte nicht bestimmt.

Auch Produkte, die nicht wesentlich sind, werden in der Regel gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern erbracht. Zudem unterliegen sie dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 110 Abs. 2 NKomVG. Folglich sollte ein von den Bürgern legitimiertes Organ diese Produkte steuern. Der Rat hat gemäß § 4 Abs. 7 GemHKVO über den Haushalt die wesentlichen Produkte zu lenken. Für die übrigen Produkte traf der Rat der Stadt Friesoythe im Haushalt lediglich Rahmenvorgaben, indem er pro Teilhaushalt deren gesamte Erträge und Aufwendungen nannte. Diese Produkte sollten daher innerhalb des vom Rat vorgegebenen Rahmens vom Hauptverwaltungsbeamten oder durch von ihm beauftragte Beschäftigte im Wege eines Kontraktmanagements gesteuert werden.[8] Mit den Arbeitsbudgets hatte die Stadt einen Schritt auf dem Weg zu diesem Kontraktmanagement getan.

Der Stadt Friesoythe empfehle ich, auch für diejenigen Produkte, die der Rat nicht als wesentlich bestimmt hatte, neben Arbeitsbudgets auch Produktbudgets, Sachziele, Kennzahlen und Maßnahmen zu planen. Zum Beispiel könnten im Wege eines Kontraktmanagements zwischen Führungskräften und Mitarbeitern folgende Ziele vereinbart werden:

- Antwortzeiträume für Anliegen des Bürgers,
- Beitreibungszeiträume für fällige Forderungen sowie zum Zahlungsausfall.

[8] KGSt, Bericht Nr. 4/1998 „Kontraktmanagement: Steuerung über Zielvereinbarungen“

Tz. 22 Ziele sind gemäß § 59 Nr. 52 GemHKVO Zustände und Wirkungen, die in einem bestimmten Zeitraum erreicht werden sollen. Sie sind durch Größenvorgaben zu beschreiben. Der Grad der Zielerreichung wird gemäß § 59 Nr. 28 GemHKVO durch Kennzahlen abgebildet. *„Dabei dürfen Ziele nicht allgemein formuliert werden. Bei der Auswahl und Gestaltung der Ziele sollte nach den SMART-Kriterien vorgegangen werden.“* [9]

Die Stadt Friesoythe führte in ihren Produktbeschreibungen allgemein formulierte Sachziele auf. So enthielt z. B. das Produkt „P1.126000 Feuerlöschwesen“ das Sachziel „Gewährleistung eines ausreichenden und dauerhaften Schutzes der Bevölkerung“.

Dieses Sachziel entsprach nicht den SMART[10]-Kriterien. Zudem fehlten neben den Maßnahmen auch die Kennzahlen, um den Grad der Zielerreichung messen zu können. So legte die Stadt beispielsweise nicht dar, ob die Feuerwehren bei einem kritischen Wohnungsbrand die erste und zweite Hilfsfrist in der notwendigen Stärke und mit den erforderlichen Funktionen einhalten konnten.

Zudem beschrieb die Stadt für ihre Produkte keine Finanzziele und zugehörige Kennzahlen, wie z. B. Aufwand pro Fall.

Tz. 23 Gemäß § 113 Abs. 3 NKomVG ist der Haushaltsplan Grundlage für die Haushaltswirtschaft. Er ist nach Maßgabe des NKomVG und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften für die Haushaltsführung verbindlich.

Gemäß § 21 Abs. 2 GemHKVO sollen Ziele und Kennzahlen zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.

Das nach den örtlichen Bedürfnissen einzurichtende Controlling[11] ist ein unterstützendes Instrument für Führungs- und Entscheidungsträger zur Steuerung und Kontrolle der Wirtschaftsführung, mit dem das Erreichen gesetzter Ziele gesichert

---

[9] Vgl. Rose, Joachim in Kommunale Finanzwirtschaft Niedersachsen, Grundriss für die Aus- und Fortbildung, 6. Auflage 2013, Kiel 2006, S. 19.

[10] Spezifisch, messbar, angemessen/attraktiv, realistisch und terminiert.

[11] Vgl. hierzu § 21 Abs. 1 GemHKVO.

werden soll.[12] Setzt der Rat Planvorgaben, gehört das Wissen, ob die Stadt diese erreichte, zu seinen Interessen.

Die Stadt traf zum Controlling in § 4 Abs. 3 und 4 ihrer "Dienstanweisung gemäß § 41 Absatz 1 Gemeindehaushalts- und Kassenverordnung (GemHKVO) für die Stadt Friesoythe" Regelungen. Hiernach überwachte sie im automatisierten Verfahren die Inanspruchnahme der haushaltsrechtlichen Ermächtigungen, die Erträge und die Einzahlungen. Zudem informierte die Stadt unterjährig im Verwaltungsausschuss über die finanzielle Entwicklung.

Ich empfehle der Stadt Friesoythe, der politischen Ebene unterjährig und zeitnah nach dem Ende des Haushaltsjahres Controllingberichte vorzulegen, die den Haushaltsvollzug sowohl für die Finanz- als auch die noch zu beschließenden Sachziele darlegen. Alternativ könnte die Stadt z. B. beschließen, dass politischen Gremien nur dann berichtet werde, wenn sich nennenswerte Abweichungen von den geplanten Finanz- und Sachzielen abzeichnen. Entsprechendes gilt für die verwaltungsinternen Controllingberichte im Rahmen des Kontraktmanagements (vgl. Tz. 21).

[12] Vgl. § 59 Nr. 13 GemHKVO.

6 Kassenwesen

Tz. 24 Gemäß § 41 Abs. 1 GemHKVO erlässt die Kommune 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 gemäß § 41 Absatz 1 GemHKVO für die Stadt Friesoythe vom 16.09.2016 trat am 01.10.2016 in Kraft und entspricht den aktuellen örtlichen Gegebenheiten.

Die Dienstanweisung war nicht vollständig. Es fehlten Bestimmungen über

- Verbote, bestimmte Tätigkeiten in Personalunion auszuüben und
- die Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes und der Kassenaufsicht an der Festlegung der Sicherheitsstandards.

Tz. 25 Die Kassenaufsicht besteht in einer laufenden Überwachung durch regelmäßig unvermutete Kassenprüfungen und einer sowohl ständigen als auch stichprobenweisen Kontrolle des gesamten Geschäftsgangs der Kommunalkasse.[13]

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 hierfür die Kassenaufsicht geregelt?	-		
	Wurden hierfür regelmäßige unvermutete Kassenprüfungen durchgeführt?	-		
§ 132 NKomVG	Gab es Sonderkassen?	nein	-	
	Wurden hierfür regelmäßige unvermutete Kassenprüfungen durchgeführt?	-		

Im Auftrag

L a n g e r

[13] 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 2013		
					vorläufig									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2014-11	2014-11	min.	∅	max.
Einwohner zum 30.06.	Einw.	20.916	21.036	21.289	21.585	-	-	-	-	669	3,2%	21.289	27.823	35.588
besetzte Stellen laut Stellenplan zum 30.06	VZÄ	126,0	127,0	137,0	144,0	147,0	0,0	0,0	0,0	18,0	14,3%	102,0	202,7	331,5
Bilanzsumme	Mio. €	103,8	105,5	111,0	118,5	-	-	-	-	14,7	14,1%	100,3	176,2	359,6
Nettoposition	Mio. €	63,0	64,9	62,4	62,2	-	-	-	-	-0,8	-1,2%	32,3	124,5	301,6
Schulden inkl. Rückstellungen	Mio. €	40,7	40,5	48,5	56,2	-	-	-	-	15,5	38,2%	19,7	51,3	104,3
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	Mio. €	26,2	25,2	30,7	37,3	30,8	32,1	33,4	32,8	11,1	42,4%	4,1	21,4	44,8
Liquiditätskredite	Mio. €	0,0	0,0	1,9	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	-	0,0	8,2	40,1
Rückstellungen	Mio. €	14,3	15,1	15,6	15,9	-	-	-	-	1,7	11,6%	10,8	19,5	29,7
ordentlicher Ertrag	Mio. €	31,3	31,9	28,6	32,7	35,6	34,1	34,6	35,2	1,4	4,5%	28,6	45,4	61,9
ordentlicher Aufwand	Mio. €	27,1	29,8	30,0	32,6	34,4	32,8	33,0	33,4	5,4	19,9%	30,0	45,3	60,7
außerordentlicher Aufwand	Mio. €	0,1	0,1	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	227,9%	0,0	0,4	1,5
außerordentlicher Ertrag	Mio. €	0,2	0,3	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,8%	0,2	1,0	4,6
Gewerbesteuererträge	Mio. €	10,3	10,7	6,9	6,6	8,4	6,9	7,0	7,0	-3,7	-36,0%	5,2	11,8	34,0
Abschreibungen auf immaterielles Vermögen und Sachvermögen (abzgl. Zuschreibungen)	Mio. €	3,2	3,2	3,4	3,6	-	-	-	-	0,4	12,7%	2,7	4,3	9,6
(Netto-) Investition auf immaterielles Vermögen und Sachvermögen	Mio. €	2,2	4,5	6,4	5,2	-	-	-	-	3,0	131,5%	4,5	8,5	18,1
Zinsaufwendungen	Mio. €	1,2	1,1	1,1	1,0	1,2	1,3	1,4	1,5	-0,2	-14,0%	0,2	0,9	2,1
Zuschüsse an verbundene Unternehmen, Sondervermögen und Beteiligungen	Mio. €	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,4	0,4	0,4	0,0	704,7%	0,0	0,2	2,8
Personalaufwand für aktives Personal	Mio. €	5,9	6,3	6,8	8,2	7,5	7,6	7,9	8,1	2,3	38,9%	6,8	12,0	17,4
Einzahlungen lfd. Verw.-tätigkeit	Mio. €	27,9	29,4	26,4	28,9	32,9	31,5	32,1	32,6	1,0	3,6%	26,4	43,8	62,7
Zuwendungen Investitionstätigkeit	Mio. €	0,7	0,7	0,5	0,7	1,8	0,7	1,8	0,9	0,0	0,2%	0,3	1,0	2,1
Auszahlungen lfd. Verw.-tätigkeit	Mio. €	22,6	25,6	25,8	27,7	30,7	29,2	29,5	30,0	5,1	22,5%	25,8	40,2	56,0
Auszahlung zur ordentlichen Tilgung	Mio. €	1,1	1,0	0,8	0,8	1,0	0,9	0,8	0,8	-0,3	-26,6%	0,1	1,2	2,9
Auszahlungen Investitionstätigkeit	Mio. €	4,4	4,7	13,9	10,3	9,5	7,2	6,4	3,5	5,9	135,1%	3,0	7,0	13,9

Anlage 2: Erläuterungen zu den Kennzahlen

Abschreibungsintensität

Die Abschreibung steht für den Wertverzehr des immateriellen oder Sachvermögens durch die gewöhnliche Nutzung (planmäßig) oder durch einen außergewöhnlichen Vorgang (außerplanmäßig) in einem bestimmten Zeitraum.
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.

Anlagenabnutzungsgrad

Der Anlagenabnutzungsgrad spiegelt das Verhältnis der kumulierten Abschreibungen einer Anlageart zu deren historischen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten wider. Je höher der Anteil, umso näher kommt der Zeitpunkt für notwendige Ersatzinvestitionen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade können ein Indikator für einen Investitionsstau sein.

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 deren Möglichkeiten, Investitionen aus Eigenmitteln zu finanzieren.

Einwohner je VZÄ

Bei der Kennzahl Einwohner je VZÄ habe ich die Einwohnerzahlen zum 30.06. eines Jahres ins Verhältnis zu den Vollzeitäquivalenten der zum 30.06. besetzten Stellen nach dem Stellenplan des entsprechenden Jahres gesetzt. Ein hoher Wert steht für einen geringen Personaleinsatz.

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 finanzwirtschaftlichen 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 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.

Bereinigte Reinvestitionsquote

Die bereinigte Reinvestitionsquote gibt an, in welchem Umfang dem durch Abschreibungen hervorgerufenen 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.

Die Reinvestitionsquote habe ich wie folgt berechnet:

Nettoinvestitionen (Vermögenszuwachs infolge von Zugängen und Abgängen) auf Sach- und immaterielles Vermögen im Verhältnis zu den aufbereiteten Abschreibungen (Differenz aus Abschreibungen und Zuschreibungen) auf Sach- und immaterielles Vermögen in Prozent.

Steuereinnahmekraft

Die Realsteueraufbringungskraft ergibt sich als Summe der Aufbringungskraftzahlen der Grundsteuer A, der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer. Die Aufbringungskraftzahlen errechnen sich durch die Multiplikation der Grundbeträge je Gemeinde mit den gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätzen je Steuer. Durch dieses Verfahren wird ein fiktives Realsteueraufkommen errechnet, bei dem die Wirkung unterschiedlicher Hebesätze ausgeschaltet ist.

Die Steuereinnahmekraft ergibt sich aus der Realsteueraufbringungskraft zuzüglich der Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer (Soll) und der Umsatzsteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage (Soll).[14] Die Steuereinnahmekraft ist ein Indikator für die wirtschaftliche und finanzielle Lage der Gemeinden. Sie wird je Einwohner ausgewiesen

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.

[14] Vgl. LSN: Statistische Berichte Niedersachsen L II 7 / L II 9 - j / 2012, S. 8 f.

Verschuldungsgrad

Die Gesamtverschuldung umfasst die Verbindlichkeiten, wie insbesondere Kredite für Investitionen und Liquiditätskredite, sowie die Rückstellungen einer Kommune.[15] Die Verschuldung löst grundsätzlich Zinsaufwendungen sowie Auszahlungen des Finanzhaushaltes für den Schuldendienst aus. Der Verschuldungsgrad – insgesamt – zeigt die Relation der Gesamtverschuldung zur Bilanzsumme. Durch die Aufnahme von Krediten bzw. die Bildung von Rückstellungen erhöht sich der Verschuldungsgrad.[16]

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 NGO[17] 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.

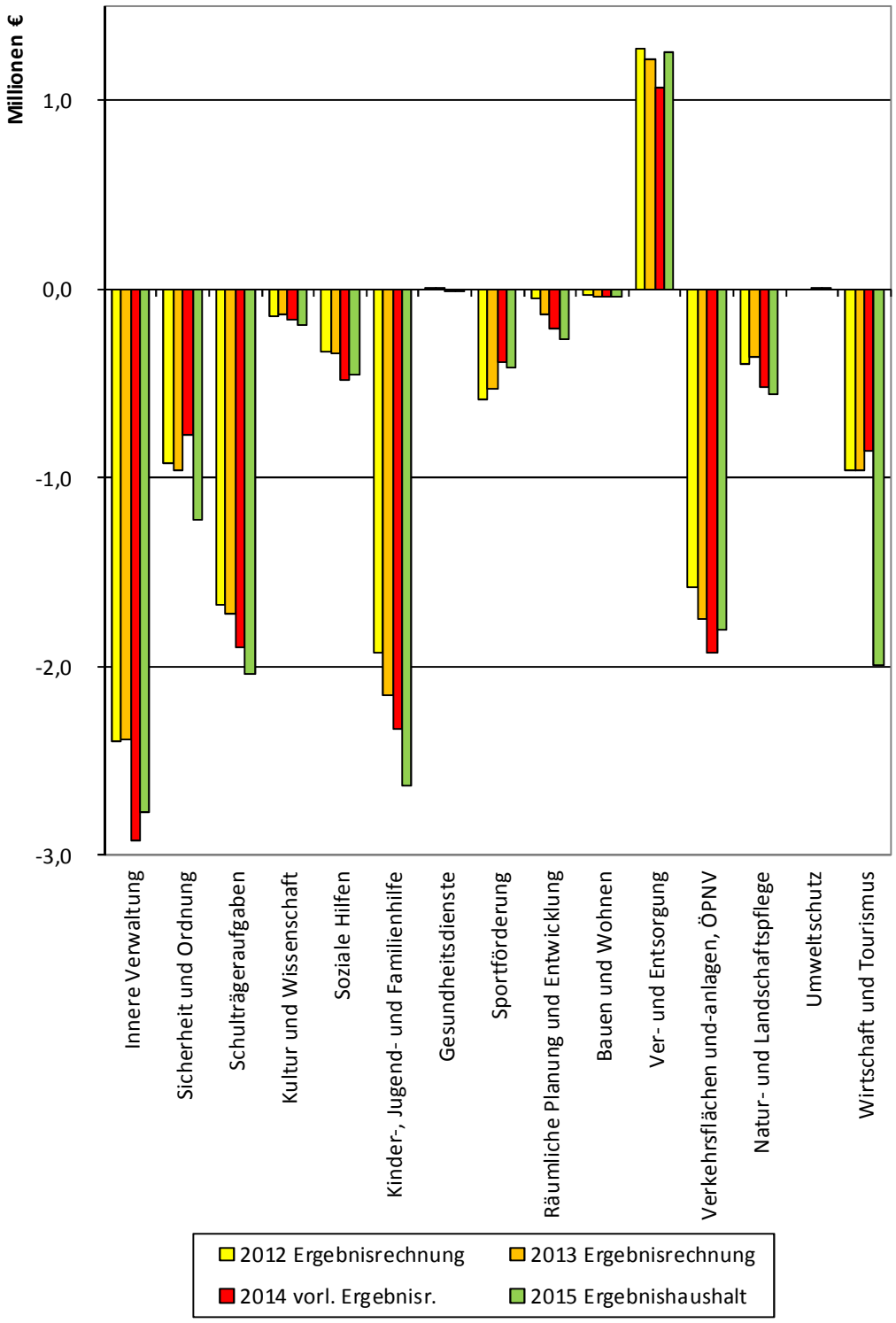
---

[15] Vgl. hierzu § 54 Abs. 4 Nr. 2 und 3 GemHKVO.

[16] Vgl. „Übersicht über Daten der Haushaltswirtschaft für Kommunen; Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR)“, RdErl. des MI vom 08.02.2011, Nds. MBl Nr.12/2011, S. 230.

[17] Jetzt § 123 Abs. 2 NKomVG.

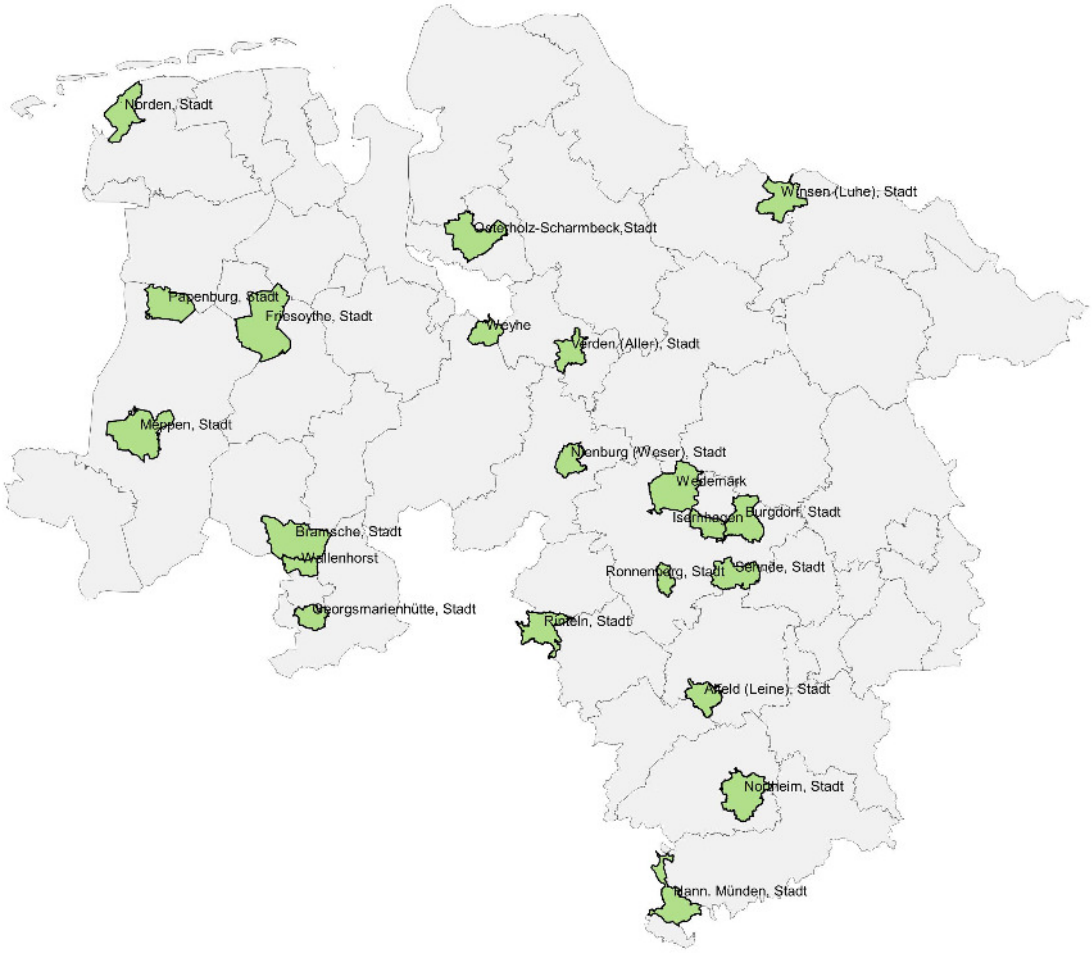
Anlage 3: Ordentliche Ergebnisse der Produktbereiche für die Jahre 2012 bis 2015[18]



[18] Ohne Produktbereich Allgemeine Finanzwirtschaft.

Anlage 4: Vergleich Kennzahlen zu den Produktbereichen für das Jahr 2013

Kennzahlen zu den Produktbereichen für das Jahr 2013

	Produktbereich	Verhältnis Aufwand Produktbereich zur Summe Aufwendungen aller Produktbereiche	Vergleichswerte			Verhältnis Ertrag Produktbereich zum Aufwand gleicher Produktbereich (Aufwands-deckungsquote)	Vergleichswerte			ordentliches Ergebnis Produktbereich	Vergleichswerte		
			min.	∅	max.		min.	∅	max.		min.	∅	max.
		in %				*in %*				in € je Einwohner			
11	Innere Verwaltung	*9,5*	*9,5*	*15,6*	*25,0*	*16,0*	*4,9*	*15,0*	*26,9*	*-112,2*	*-358,4*	*-216,2*	*-112,2*
12	Sicherheit und Ordnung	*4,1*	*1,5*	*3,8*	*6,0*	*22,9*	*20,7*	*37,4*	*106,3*	*-45,0*	*-72,0*	*-38,5*	*1,4*
21-24	Schulträgeraufgaben	*7,9*	*1,7*	*6,0*	*10,5*	*27,2*	*6,1*	*29,2*	*74,5*	*-81,0*	*-147,0*	*-69,5*	*-15,6*
25-29	Kultur und Wissenschaft	*0,6*	*0,4*	*1,8*	*5,1*	*20,6*	*0,8*	*18,3*	*47,2*	*-6,4*	*-59,7*	*-24,6*	*-6,4*
31-35	Soziale Hilfen	*7,2*	*0,0*	*3,8*	*11,8*	*84,2*	*1,5*	*77,5*	*98,2*	*-16,0*	*-31,5*	*-14,0*	*0,0*
36	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	*12,0*	*4,7*	*12,3*	*17,8*	*40,1*	*8,0*	*33,8*	*52,8*	*-101,0*	*-187,9*	*-132,0*	*-70,2*
41	Gesundheitsdienste	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*106,8*	*0,0*	*39,3*	*106,8*	*0,0*	*-0,7*	*0,0*	*0,0*
42	Sportförderung	*2,1*	*0,5*	*1,6*	*5,0*	*14,5*	*0,0*	*13,9*	*37,3*	*-24,7*	*-61,2*	*-21,8*	*-8,1*
51	Räumliche Planung u. Entwicklung	*1,2*	*0,6*	*1,2*	*3,1*	*64,4*	*1,3*	*28,0*	*124,9*	*-6,1*	*-40,0*	*-13,5*	*2,5*
52	Bauen und Wohnen	*0,2*	*0,0*	*0,8*	*2,7*	*35,1*	*14,7*	*68,5*	*134,4*	*-1,7*	*-21,6*	*-4,3*	*3,0*
53	Ver- und Entsorgung	*5,8*	*0,0*	*3,0*	*8,4*	*170,2*	*121,8*	*215,6*	*12.514,1*	*56,9*	*0,0*	*55,8*	*126,4*
54	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	*10,1*	*3,5*	*7,4*	*13,8*	*42,3*	*5,3*	*42,6*	*67,8*	*-82,0*	*-144,7*	*-69,4*	*-24,0*
55	Natur- und Landschaftspflege	*1,2*	*0,4*	*1,9*	*6,6*	*1,4*	*1,4*	*45,2*	*119,4*	*-17,1*	*-58,7*	*-17,0*	*3,8*
56	Umweltschutz	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*0,6*	*-*	*0,0*	*22,0*	*694,8*	*0,0*	*-8,7*	*-1,8*	*0,4*
57	Wirtschaft und Tourismus	*3,5*	*0,4*	*5,0*	*9,6*	*7,8*	*2,8*	*11,6*	*43,0*	*-45,3*	*-143,8*	*-71,4*	*-5,2*
61	Allgemeine Finanzwirtschaft	*34,6*	*23,8*	*35,6*	*48,2*	*185,7*	*175,4*	*211,2*	*246,7*	*418,0*	*418,0*	*644,6*	*829,6*

Anlage 5 : Kartendarstellung Niedersachsen mit Vergleichsring