Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs

– Überörtliche Kommunalprüfung –

Prüfungsmitteilung

Finanzstatusprüfung

Gemeinde Edewecht

Übersandt an

- Gemeinde Edewecht
- Landkreis Ammerland

Hildesheim, 03.04.2017

Az.: 6.2-10710.1.1-451004/3-16

Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1 Prüfungsanlass, Prüfungsschwerpunkt und Zielsetzung 3
2 Analyse der Finanzkennzahlen und Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit 4
2.1 Kennzahlen 4
2.2 Gebäude- und Infrastrukturvermögen – Anlagenabnutzungsgrade 6
2.3 Haushaltssicherung 8
2.4 Dauernde Leistungsfähigkeit 8
3 Haushaltsaufstellungsverfahren 9
4 Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren 11
5 Umsetzung des NKR 13
6 Kassenwesen 15

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Basisdaten 16
Anlage 2: Erläuterungen zu den Kennzahlen 17
Anlage 3: Kartendarstellung Niedersachsen mit Vergleichsring 21

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

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 32 Einheitsgemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern und weniger als 30.000 Einwohnern einbezogen (vgl. Anlage 3). Diese Prüfungsmitteilung spiegelt detailliert die für die Gemeinde Edewecht erhobenen Zahlen und Informationen wider. Sie ermöglicht der Kommune eine Standortbestimmung innerhalb dieser Prüfungsreihe.

Darüber hinaus werde ich nach Abschluss meiner Auswertungen weitere Ergebnisse dieser Prüfungsreihe 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 meine Prüfung das Haushaltsplanjahr 2015 und für die Jahre 2016 bis 2018 die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung einbezogen, um zukunftsorientierte Aussagen zu treffen.

Der Gemeinde Edewecht hatte nach der Übersendung der Prüfungsfeststellungen im schriftlichen Verfahren Gelegenheit zur Stellungnahme. Hierauf verzichtete sie mit Schreiben vom 13.03.2017.

2 Analyse der Finanzkennzahlen und Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit

2.1 Kennzahlen

Tz. 1 Ziel meiner Prüfung war u. a. eine Bewertung des Finanzstatus sowie der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde Edewecht anhand von Finanzkennzahlen. Hierfür bin ich auf belastbare Daten der Haushaltswirtschaft angewiesen, die möglichst durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt geprüft und durch die Vertretung beschlossen sind.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung im November 2016 verfügte die Gemeinde Edewecht über beschlossene Jahresabschlüsse bis zum Haushaltsjahr 2012. Für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 legte mir die Gemeinde Edewecht keine belastbaren Daten ihrer Haushaltswirtschaft vor. Rückstellungen, Wertberichtigungen, Abschreibungen und die Auflösung von Sonderposten hatte die Gemeinde noch nicht abschließend in ihr Haushaltswirtschaftssystem übernommen. Auch die Buchungen des Anlagevermögens hatte die Gemeinde zu diesem Zeitpunkt für die betreffenden Jahre noch nicht vollständig und endgültig vorgenommen.

In der Folge war es mir nicht möglich, für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 Finanzkennzahlen für die Gemeinde Edewecht zu ermitteln.

Die folgende Tabelle zeigt somit nur die Werte der Gemeinde Edewecht für die Haushaltsjahre 2011 und 2012, Planzahlen 2013 bis 2018 sowie die Finanzkennzahlen aus dem Vergleichsring als Minimal-, Maximal- und Durchschnittswert für das Vergleichsjahr 2013. Neben der Gemeinde Edewecht verfügten zehn weitere Einheitsgemeinden für das Vergleichsjahr 2013 über keine belastbaren Basiszahlen. Ich habe sie bei der Vergleichswertberechnung nicht berücksichtigt.

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.
				Plan	*Plan*										
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012-11	2012-11	min.	∅	max.	vgl. Tz.
Bilanzsumme je Einwohner	€	5.289	5.537	-	-	-	-	-	-	248	4,7%	3.959	5.301	7.206	
Nettovermögensquote	%	*79,4*	*78,8*	-	-	-	-	-	-	*-0,6*	*-0,8%*	*47,6*	*74,7*	*94,9*	
Gesamtverschuldung je Einw.	€	1.088	1.171	-	-	-	-	-	-	83	7,6%	364	1.340	3.600	
Verschuldungsgrad - insgesamt	%	*20,6*	*21,1*	-	-	-	-	-	-	*0,6*	*2,8%*	*5,1*	*25,3*	*52,4*	
Verschuldungsgrad - investiv	%	*5,5*	*5,0*	-	-	-	-	-	-	*-0,5*	*-9,6%*	*0,3*	*14,3*	*37,8*	
Verschuldungsgrad - Liquidität	%	*0,0*	*0,0*	-	-	-	-	-	-	*0,0*	-	*0,0*	*0,9*	*8,3*	
Rückstellungsquote	%	*13,8*	*13,9*	-	-	-	-	-	-	*0,1*	*0,8%*	*4,3*	*8,9*	*18,0*	
Jahresergebnis	Mio. €	0,6	3,6	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	2,9	452,3%	-0,9	1,4	8,1	
ordentl. Ergebnis	Mio. €	0,7	3,1	0,8	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	2,3	319,7%	-1,1	1,1	7,1	
ordentl. Ergebnis je Einwohner	€	35	145	38	5	-	-	-	-	111	318,8%	-58	71	354	
ordentl. Aufwandsdeckungsgrad	%	*102,4*	*109,9*	*102,7*	*100,4*	*100,2*	*100,4*	*100,5*	*100,3*	*7,6*	*7,4%*	*95,9*	*104,8*	*121,8*	
Steuereinnahmekraft	€/EW	698	804	802	821	-	-	-	-	107	15,3%	622	915	1628	
Gewerbesteuerquote	%	*18,5*	*19,7*	*19,5*	*18,5*	*16,9*	*16,8*	*16,4*	*16,1*	*1,1*	*6,1%*	*8,5*	*27,3*	*56,0*	
Zinsdeckungsquote	%	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*-5,8%*	*0,0*	*1,8*	*7,6*	
bereinigte Reinvestitionsquote	%	*107,7*	*134,3*	-	-	-	-	-	-	*26,5*	*24,6%*	*58,9*	*149,4*	*286,5*	
Abschreibungsintensität	%	*10,5*	*10,7*	-	-	-	-	-	-	*0,2*	*1,8%*	*5,4*	*9,4*	*12,9*	
Zuschussquote an verb. Untern., Sonderverm. u. Bet.	%	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,8*	*0,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	-	*0,1*	*0,9*	*4,1*	
Personalintensität	%	*27,4*	*27,4*	*25,8*	*26,5*	*25,9*	*26,3*	*26,3*	*26,4*	*0,0*	*-0,1%*	*14,0*	*24,3*	*38,7*	
Einwohner je VZÄ	EW	114	114	133	138	-	-	-	-	-0,6	-0,6%	89,5	151,9	256,8	
Cashflow aus lfd. Verwaltungst.	Mio. €	3,8	5,4	1,8	1,0	1,2	1,5	1,6	1,4	1,6	42,8%	-0,8	2,6	9,5	
Cashflow je Einwohner	€	179	255	87	48	-	-	-	-	76	42,5%	-62	161	497	
Tilgungsdeckungsgrad	%	*570,3*	*812,9*	*297,3*	*111,9*	*125,7*	*174,2*	*187,2*	*169,7*	*242,6*	*42,5%*	*-136,8*	*433,4*	*28.749,4*	

2.2 Gebäude- und Infrastrukturvermögen – Anlagenabnutzungsgrade

Tz. 2 Gemäß § 47 Abs. 1 GemHKVO werden bei Vermögensgegenständen des immateriellen Vermögens und des Sachvermögens, deren Nutzung zeitlich begrenzt ist, die Anschaffungs- oder Herstellungswerte um planmäßige Abschreibungen vermindert.

Der Anlagenabnutzungsgrad verdeutlicht, inwieweit die historischen Anschaffungs- oder Herstellungswerte von Vermögensgegenständen buchhalterisch durch Abschreibungen aufgezehrt wurden. Insofern kann eine hohe Kennzahl auf einen Investitionsstau hindeuten.

Die folgende Tabelle zeigt den durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrad bei einzelnen Gegenständen des planmäßig abschreibbaren Sachvermögens der Kommunen aus dem Vergleichsring mit den jeweiligen Minimal- und Maximalwerten zum 31.12.2013. Bei der Ermittlung der nachfolgenden Vergleichswerte für den Anlagenabnutzungsgrad des Gebäude- und Infrastrukturvermögens konnte ich nur 16 von 32 der geprüften Einheitsgemeinden berücksichtigen. Diese Einschränkung war notwendig, da mehrere Einheitsgemeinden des Vergleichsrings, darunter auch die Gemeinde Edewecht, keine Werte zum 31.12.2013 vorlegen konnten und weitere in ihren Anlagenübersichten die historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten nicht bzw. nicht vollständig auswiesen.

Gebäude- und Infrastrukturvermögen - Anlagenabnutzungsgrade

Anlagenart / Bilanzposten		Haushaltsjahr 2013				Vergleichswerte			Erl.
Konto	Bezeichnung	Historische Anschaffungs- und Herstellungswerte - Stand am 31.12. des o. g. HHJ	Kumulierte Abschreibungen bis zum 31.12. des o. g. HHJ	Restbuchwert am 31.12. des o. g. HHJ	Anlagen-abnutzungs-grad	min.	∅	max.	vgl. Tz.
0212	Gebäude und Aufbauten bei Wohnbauten	- €	- €	- €	-	0,0%	32,5%	75,9%	
0222	Gebäude und Aufbauten bei Sozialen Einrichtungen	- €	- €	- €	-	5,8%	18,5%	36,3%	
0232	Gebäude und Aufbauten bei Schulen	- €	- €	- €	-	3,4%	24,2%	44,7%	
0242	Gebäude und Aufbauten bei Kultur-, Sport-, Freizeit- und Gartenanlagen	- €	- €	- €	-	5,8%	26,6%	58,0%	
0252	Gebäude und Aufbauten für Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz	- €	- €	- €	-	1,4%	15,3%	44,3%	
0292	Gebäude und Aufbauten bei sonstigen Dienst-, Geschäfts- u. anderen Betriebsgeb.	- €	- €	- €	-	4,3%	25,2%	60,2%	
032	Brücken und Tunnel	- €	- €	- €	-	6,4%	18,5%	100,0%	
033	Gleisanlagen mit Streckenausrüstung und Sicherheitsanlagen	- €	- €	- €	-	19,6%	19,6%	19,6%	
0342	Gebäude u. Aufbauten für Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	- €	- €	- €	-	4,0%	40,2%	54,1%	
035	Straßen, Wege, Plätze, Verkehrslenkungsanlagen	- €	- €	- €	-	15,8%	51,4%	78,6%	
036	Strom-, Gas-, Wasserleitungen und zugehörige Anlagen	- €	- €	- €	-	0,9%	12,4%	59,7%	
037	wasserbauliche Anlagen	- €	- €	- €	-	0,6%	33,2%	100,0%	
0382	Gebäude und Aufbauten für Friedhöfe und Bestattungseinrichtungen	- €	- €	- €	-	3,4%	41,2%	78,1%	
039	Sonstige Bauten des Infrastrukturvermögens	- €	- €	- €	-	4,0%	31,2%	78,6%	
041	Bauten auf fremdem Grund und Boden	- €	- €	- €	-	13,0%	28,9%	100,0%	
	Gebäude- und Infrastrukturvermögen in Summe	- €	- €	- €	-	10,6%	36,9%	50,0%	

2.3 Haushaltssicherung

Tz. 3 Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, so ist gemäß § 110 Abs. 6 Satz 1 NKomVG ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Das Haushaltssicherungskonzept ist gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 4 GemHKVO Anlage des Haushaltsplans.

Die Gemeinde Edewecht war im geprüften Zeitraum nicht verpflichtet, als Anlage der Haushaltspläne 2012 bis 2015 jeweils ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

2.4 Dauernde Leistungsfähigkeit

Tz. 4 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 Haushalt 2015 und die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung 2016 bis 2018 waren ausgeglichen.

Da mir die Gemeinde Edewecht keine belastbaren Daten ihrer Haushaltswirtschaft vorlegte (vgl. Tz. 1), konnte ich die dauernde Leistungsfähigkeit nicht abschließend beurteilen.

3 Haushaltsaufstellungsverfahren

Tz. 5 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. In einem solchen Fall sollte die Haushaltssatzung entsprechend früher geplant, beschlossen und vorgelegt werden, damit sie zum Beginn des Kalenderjahres wirksam wird.

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	20.10.2011	10.10.2012	09.10.2013	16.10.2014
Erste Beratung durch ein Gremium der Vertretung	06.12.2011	04.12.2012	03.12.2013	02.12.2014
Beschlussfassung durch die Vertretung	19.12.2011	17.12.2012	17.12.2013	15.12.2014
Vorlage bei der Aufsichtsbehörde	22.12.2011	18.12.2012	19.12.2013	16.12.2014
fristgerecht gem. § 114 (1) NKomVG?	**nein**	**nein**	**nein**	**nein**
Haushaltssatzung mit genehmigungspflichtigen Teilen?	ja	ja	nein	nein
Datum der Wirksamkeit der Haushaltssatzung	16.02.2012	07.03.2013	06.02.2014	26.02.2015

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	47	55	55	47	28	129	276
Zeitraum bis zur Beschlussfassung der Vertretung	13	13	14	13	13	65	150
Zeitraum bis zur Vorlage der Haushaltssatzung bei der Kommunalaufsicht	3	1	2	1	1	13	61
Zeitraum bis zur Genehmigung bzw. möglichen Verkündung	21	37	32	32	1	33	97
Zeitraum bis zur Verkündung	22	29	4	27	2	14	28
Zeitraum bis zum Wirksamwerden	13	13	13	13	8	13	37
Gesamtdauer	119	148	120	133	133	265	425

Tz. 6 Die Vertretung beschloss die Haushaltssatzungen im Prüfungszeitraum jeweils im Dezember. Die Gemeinde Edewecht legte die von der Vertretung beschlossenen Haushaltssatzungen nicht fristgerecht der Kommunalaufsichtsbehörde vor.

Die Gemeinde Edewecht begründete die verspätete Vorlage der Haushaltssatzung bei der Kommunalaufsicht mit der Bekanntgabe der Finanzausgleichszahlen erst im Oktober bzw. November. Die Gemeinde erklärte, dass sie danach gesicherte Ausgangszahlen in den jeweiligen Haushaltsplan einarbeiten und das Risiko einer Nachtragshaushaltssatzung vermeiden könne.

4 Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

Tz. 7 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 soll innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt werden.

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.[2]

Die Gemeinde Edewecht war verpflichtet, u. a. unter Einbeziehung der AöR Pflege Service Edewecht einen konsolidierten Gesamtabschluss aufzustellen.

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

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	08.04.2016	**nein**	25.10.2016	**nein**	-	**nein**	-	**nein**
2013	-	**nein**	-	**nein**	-	**nein**	-	**nein**
2014	-	**nein**	-	**nein**	-	**nein**	-	**nein**

Tz. 8 Die Gemeinde Edewecht hatte die Jahresabschlüsse 2013 bis 2015 noch nicht aufgestellt.

Der Landkreis Ammerland prüfte die Zeitplanung für die ausstehenden Jahresabschlüsse in der Gemeinde Edewecht. Er dokumentierte die Prüfungsergebnisse in Zwischenberichten für die Jahre 2013 bis 2015.

Die Gemeinde hatte noch keinen konsolidierten Gesamtabschluss aufgestellt.

5 Umsetzung des NKR

Tz. 9 Die Gemeinde Edewecht hat verschiedene haushaltswirtschaftliche Instrumente einzusetzen, um die Verwaltungssteuerung zu unterstützen und die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Ich habe geprüft, ob die Gemeinde Edewecht 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	-		
§ 4 Abs. 1	Teilhaushalte entsprechend der örtlichen Verwaltungsgliederung	Pflicht	X	-		
§ 15 Abs. 3	Innere Verrechnungen	eingeschränktes Ermessen		X		10
§ 4 Abs. 3	Budgetierung	Ermessen	X	-		
§ 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		11
	Controlling mit Berichtswesen nach den örtlichen Bedürfnissen	Pflicht		X		12

Tz. 10 Die Gemeinde Edewecht verrechnete nicht den Overhead, der im Wesentlichen aus den Personalaufwendungen in den Querschnittsbereichen besteht. Sie beschränkte die inneren Verrechnungen auf die Aufwendungen für den Schulschwimmunterricht zwischen den Teilhaushalten 04 (Schulträgeraufgaben) und 06 (Sportförderung), die Aufwendungen der Straßenreinigung zwischen den Teilhaushalten 11 (Straßen, Verkehrsflächen und -anlagen) und 15 (Ver- und Entsorgung), die Aufwendungen des Bauhofes für den Winterdienst zwischen den

Teilhaushalten 15 (Ver- und Entsorgung) und 14 (Bauhof) und die Personalaufwendungen für die kostenrechnenden Einrichtungen zwischen den Teilhaushalten 15 (Ver- und Entsorgung) und 17 (Allgemeines Finanzwesen).

Tz. 11 Die Gemeinde führte eine KLR für die kostenrechnenden Einrichtungen. Darüber hinaus hatte sie noch keine KLR, insbesondere nicht für ihre wesentlichen Produkte, eingerichtet.

Tz. 12 Das von der Gemeinde eingesetzte Controlling mit unterjährigem Berichtswesen beschränkte sich auf unregelmäßige Berichte über den Stand und die Entwicklung der wichtigsten Erträge und Aufwendungen. Ein Berichtswesen über den Erfüllungsgrad der übrigen Kennzahlen und von Sachzielen existierte nicht.

6 Kassenwesen

Tz. 13 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 für das Finanzwesen der Gemeinde Edewecht vom 27.01.2015 trat am 01.01.2015 in Kraft.-Die Dienstanweisung war vollständig.

Tz. 14 Die Kassenaufsicht besteht in einer laufenden Überwachung durch regelmäßig unvermutete Kassenprüfungen und einer sowohl ständigen als auch stichprobenweisen Kontrolle des gesamten Geschäftsgangs der Kommunalkasse.[3]

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?	-		

Tz. 15 Sowohl das Rechnungsprüfungsamt als auch der Kassenaufsichtsbeamte führten jährlich unvermutet Kassenprüfungen durch.

Im Auftrag

S t i e g e

[3] 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		
				Plan	Plan									
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012-11	2012-11	min.	∅	max.
Einwohner zum 30.06.	Einw.	21.085	21.130	21.245	21.464	-	-	-	-	45	0,2%	10.152	16.169	23.064
besetzte Stellen laut Stellenplan zum 30.06	VZÄ	184,7	186,1	159,8	155,7	160,2	-	-	-	1,4	0,8%	39,5	106,4	237,5
Bilanzsumme	Mio. €	111,5	117,0	-	-	-	-	-	-	5,5	4,9%	45,5	85,7	132,1
Nettoposition	Mio. €	88,6	92,2	-	-	-	-	-	-	3,6	4,1%	31,8	64,0	106,5
Schulden inkl. Rückstellungen	Mio. €	22,9	24,7	-	-	-	-	-	-	1,8	7,8%	4,0	21,7	66,0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	Mio. €	6,2	5,8	-	-	-	-	-	-	-0,3	-5,1%	0,2	12,3	47,6
Liquiditätskredite	Mio. €	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	0,0	-	0,0	0,7	10,5
Rückstellungen	Mio. €	15,4	16,3	-	-	-	-	-	-	0,9	5,7%	2,8	7,6	14,1
ordentlicher Ertrag	Mio. €	31,2	33,9	30,7	31,1	32,8	33,1	33,8	34,5	2,7	8,7%	13,7	25,3	43,4
ordentlicher Aufwand	Mio. €	30,5	30,8	29,9	31,0	32,7	33,0	33,6	34,4	0,4	1,2%	12,5	24,1	41,6
außerordentlicher Aufwand	Mio. €	0,2	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	23,4%	0,0	0,2	1,5
außerordentlicher Ertrag	Mio. €	0,2	0,8	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	421,2%	0,1	0,5	2,5
Gewerbesteuererträge	Mio. €	5,8	6,7	6,0	5,8	5,6	5,6	5,6	5,6	0,9	15,3%	1,5	6,9	17,7
Abschreibungen auf immaterielles Vermögen und Sachvermögen (abzgl. Zuschreibungen)	Mio. €	3,2	3,3	-	-	-	-	-	-	0,1	3,0%	1,5	2,3	4,6
(Netto-) Investition auf immaterielles Vermögen und Sachvermögen	Mio. €	3,5	4,4	-	-	-	-	-	-	1,0	28,4%	1,0	3,4	8,0
Zinsaufwendungen	Mio. €	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3%	0,1	0,5	1,9
Zuschüsse an verbundene Unternehmen, Sondervermögen und Beteiligungen	Mio. €	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,2	1,2
Personalaufwand für aktives Personal	Mio. €	8,4	8,4	7,7	8,2	8,5	8,7	8,8	9,1	0,1	1,1%	2,4	5,9	12,7
Einzahlungen lfd. Verw.-tätigkeit	Mio. €	28,9	31,6	28,9	29,1	31,0	31,2	32,0	32,6	2,8	9,6%	12,0	23,1	40,2
Zuwendungen Investitionstätigkeit	Mio. €	0,7	0,4	1,4	0,9	0,7	0,0	0,0	0,0	-0,3	-36,2%	0,0	0,6	2,0
Auszahlungen lfd. Verw.-tätigkeit	Mio. €	25,1	26,3	27,0	28,1	29,8	29,7	30,4	31,2	1,2	4,7%	10,5	20,5	30,7
Auszahlung zur ordentlichen Tilgung	Mio. €	0,7	0,7	0,6	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,0	0,2%	0,0	0,6	1,6
Auszahlungen Investitionstätigkeit	Mio. €	4,4	5,1	10,5	7,1	7,0	3,4	2,1	1,8	0,8	17,6%	1,4	4,1	11,6

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 der Bevölkerungsfortschreibung nach dem Zensus 2011 zum 30.06. eines Jahres[4] 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.

---

[4] LSN-Online, Tabelle Z1020014.

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).[5] 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.

---

[5] 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.[6] 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.[7]

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[8] 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.

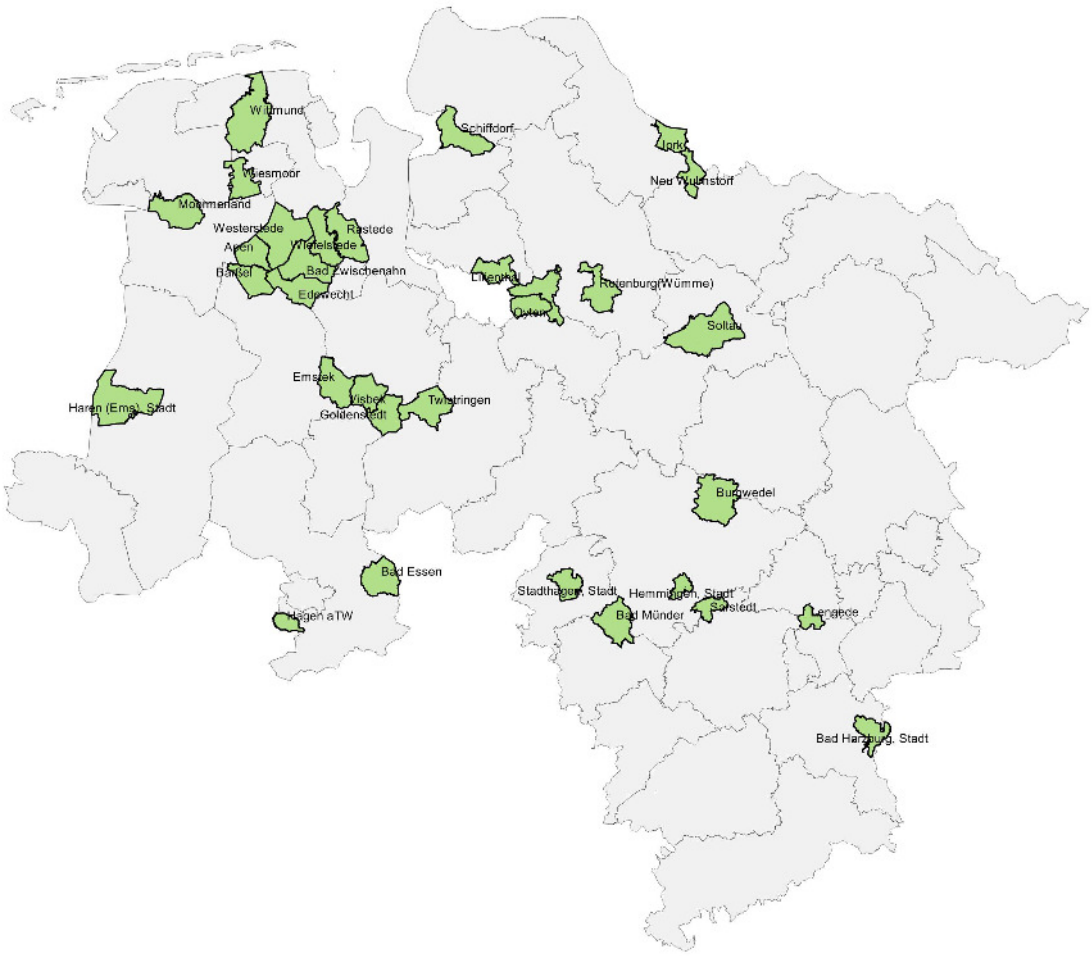
Zinsdeckungsquote

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

---

6 Vgl. hierzu § 54 Abs. 4 Nr. 2 und 3 GemHKVO.

7 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.

8 Jetzt § 123 Abs. 2 NKomVG.

Anlage 3: Kartendarstellung Niedersachsen mit Vergleichsring