



Zwischenbericht 2013 über die Zeitplanung zur Aufholung der Jahresabschlüsse der Gemeinde Bad Zwischenahn

Rechnungsprüfungsamt
Landkreis Ammerland

Landkreis
 **AMMERLAND**

Stand: 28.03.2013
Rechtsgrundlagen: §§ 155, 156 NKomVG
Prüfer/in: Oetken und Hempel
Prüfungszeit: **07.01.2013 – 14.03.2013**

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
1. Vorbemerkungen	4
1.1 Prüfungsauftrag / Ziel des Berichts	4
1.2 Prüfungszeit / Prüfer	4
1.3 Prüfungsumfang / Prüfungsunterlagen	5
2. Durchführung der Prüfung	6
2.1 Personalressourcen	6
2.2 Zeitplanung	7
2.3 Sonstige Rahmenbedingungen	9
3. Schlussbetrachtung	11
4. Anlage Fragebogen	12

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
ff.	fortfolgend
gem.	gemäß
GemHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Gemeinden auf der Grundlage der kommunalen Doppik (Gemeindehaushalts- u.-kassenverordnung)
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Jahresabschluss
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
o. g.	oben genannt
S.	Satz
sog.	sogenannten
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliches
v. g.	vorgenannt
z. B.	zum Beispiel
zzgl.	zuzüglich

1 Vorbemerkungen

Die Gemeinde Bad Zwischenahn hat zum 01.01.2009 ihre Finanzwirtschaft auf das Neue Kommunale Rechnungswesen (NKR) umgestellt. Die geprüfte Eröffnungsbilanz wurde am 18.12.2012 durch den Rat der Gemeinde beschlossen.

Zu Beginn des Jahres 2013 stehen damit 4 Jahresabschlüsse (2009 – 2012) sowie der konsolidierte Gesamtabschluss 2012 aus, welche die Gemeinde Bad Zwischenahn noch zu erstellen hat. Folgen dieses zeitlichen Rückstandes sind auf der einen Seite das Vorliegen von Verstößen gegen maßgebliche Haushaltsvorschriften, insbesondere gegen § 129 NKomVG. Auf der anderen Seite wiegt aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes der Umstand schwer, dass keine Planungssicherheit für die Gemeinde bzw. für die Entscheidungen/Beschlüsse des Rates besteht, da für mehrere Jahre keine endgültigen Ergebnisse vorliegen.

Im Juni 2012 wurde die Gemeinde Bad Zwischenahn vom Rechnungsprüfungsamt um konkrete Mitteilung der Zeitplanung für die Erstellung der ausstehenden Jahresabschlüsse gebeten. Die mitgeteilte Einschätzung wurde mittels strukturiertem Interview Anfang 2013 verifiziert. Das Ergebnis der Prüfung ist Inhalt dieses Berichts.

1.1 Prüfungsauftrag / Ziel des Berichtes

Der Prüfungsauftrag resultiert aus § 155 NKomVG i. V. m. § 129 Abs. 1 S. 1 NKomVG und umfasst die Prüfung der Gemeinde Bad Zwischenahn in Bezug auf die Erstellung der Jahresabschlüsse, insbesondere die Aufholung der Jahresabschlüsse 2009 bis 2012 sowie die Feststellung des zeitlichen Horizonts zur Erreichung einer rechtskonformen Haushaltswirtschaft.

Die Gemeinde Bad Zwischenahn erstellt derzeit den Jahresabschluss 2009.

Ziel des Berichts ist die objektivierte Darstellung des Ist-Zustandes der Gemeinde Bad Zwischenahn in Bezug auf die zeitliche Aufholung der Jahresabschlüsse, der dafür vorhandenen Personalressourcen sowie der sonstigen, die Aufholung ggf. beeinflussenden Rahmenbedingungen. Eine vergleichende Prüfung der Kommunen im Landkreis Ammerland war nicht Inhalt der Prüfung.

Für das Rechnungsprüfungsamt steht mit diesem Bericht die Information des Rates im Vordergrund. Wegen des vorhandenen zeitlichen Verzugs in der Erstellung der Jahresabschlüsse wird eine entsprechende Informationspflicht zu den Gründen und Rahmenbedingungen etc. gegenüber dem Rat aus § 129 NKomVG interpretiert.

1.2 Prüfungszeit / Prüfer

Die Prüfung erfolgte hauptsächlich in der 2. und 3. Kalenderwoche 2013. Als Prüferinnen waren Frau Oetken und Frau Hempel tätig.

1.3 Prüfungsumfang / Prüfungsunterlagen

Geprüft wurden die zur Erstellung der Jahresabschlüsse zur Verfügung stehenden und dafür eingesetzten Personalressourcen, die Planung zur zeitlichen Aufholung der ausstehenden Jahresabschlüsse sowie die grundsätzlich in der Gemeinde vorliegenden Rahmenbedingungen, die die Aufholung der Jahresabschlüsse beeinflussen könnten.

Hierfür wurde zunächst die Gemeinde Bad Zwischenahn im Juni 2012 angeschrieben und um schriftliche Mitteilung der zeitlichen Planung über die Erstellung der ausstehenden Jahresabschlüsse gebeten. Auf der Basis dieser Mitteilung wurden die vorliegenden Informationen mittels strukturiertem Interview mit den im Fachbereich I – Zentrale Verwaltung eingesetzten verantwortlichen Beschäftigten verifiziert und ausgewertet. Der für das Interview entworfene Fragebogen (siehe Anlage) wurde der Gemeinde zur Vorbereitung auf das Interview vorab zur Verfügung gestellt.

Wir sind der Auffassung, dass die durch unsere Prüfungshandlungen gewonnenen Informationen und Erkenntnisse eine hinreichend sicherere Grundlage für unser Prüfurteil bilden.

2 Durchführung der Prüfung

Die Mitteilung der Gemeinde Bad Zwischenahn über die beabsichtigte Zeitplanung zur Aufholung des zeitlichen Verzugs in der Erstellung der Jahresabschlüsse datiert vom 19.09.2012. Das angekündigte strukturierte Interview wurde unter Anwendung des Fragebogens am 07.01.2013 mit Herrn Oeljeschläger, Leiter des Fachbereiches I, und Herrn Wichelmann, Amtsleiter der Kämmerei, geführt. Im Anschluss daran wurden die Ergebnisse dokumentiert, analysiert und in diesem Bericht zusammengefasst.

2.1 Personalressourcen

Mit der Gemeinde Bad Zwischenahn wurden die für die Erstellung der Jahresabschlüsse zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen erörtert. Hierbei wurde insbesondere auf die Anzahl der eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, deren fachliche Qualifikation und die für die Erstellung der Jahresabschlüsse zur Verfügung stehenden Stundenanteile erfragt. Darüber hinaus wurde auch die interne Aufbau- und Ablauforganisation hinsichtlich des täglichen Buchungsgeschäfts, der Anlagenbuchhaltung und der Aufstellung des Haushalts thematisiert.

Nachstehende Ergebnisse waren zum Schwerpunkt Personalressourcen festzustellen:

Für die Erstellung der Jahresabschlüsse und der Gesamtabchlüsse (ab dem Haushaltsjahr 2012) sind hauptsächlich Herr Wichelmann, Frau Buß, Frau Eilers und Frau Schröder verantwortlich. Für die Erstellung der Gesamtabchlüsse ist zunächst Herr Wichelmann vorgesehen.

Herr Wichelmann ist Betriebswirt (VWA) und besitzt aufgrund seiner Tätigkeit als ehemaliger Geschäftsführer der Landesgartenschau Praxiserfahrungen bezüglich der doppelten Buchführung. Frau Buß ist Verwaltungsfachwirtin und hat einen der ersten Lehrgänge zur Kommunalen Bilanzbuchhalterin in Hildesheim absolviert. Frau Eilers ist Verwaltungsfachangestellte und hat in 2012 mit der Ausbildung zur Kommunalen Bilanzbuchhalterin begonnen. Frau Schröder ist Bürokauffrau und hat durch ihre Arbeit im früheren Eigenbetrieb Baubetriebshof Erfahrungen mit der kaufmännischen Buchführung.

Aktuelle Arbeitsplatzplatzbeschreibungen nach den doppelten Erfordernissen sind nicht vorhanden. Eine Anpassung ist in nächster Zeit nicht vorgesehen.

Herr Wichelmann schätzt die Arbeitszeit der v. g. Mitarbeiter, die für die Jahresabschlussarbeiten anfallen, folgendermaßen ein:

- Herr Wichelmann: 15 Wochenstunden
- Frau Buß: 20 Wochenstunden
- Frau Eilers: 5 Wochenstunden
- Frau Schröder: 20 Wochenstunden

Die Jahresabschlussarbeiten, die von Frau Eilers als Kassenleiterin durchgeführt werden, fallen dabei eher Blockweise an.

Neben der Erstellung der Jahresabschlüsse obliegen Herrn Wichelmann die Leitung der Kämmerei und anteilig die Erstellung des Haushaltes. Frau Buß ist hauptsächlich für die Haushaltsplanung verantwortlich und für die Endkontrolle der Kontierung der Geschäftsbuchhaltung. Frau Eilers obliegen als Kassenleiterin alle kassenrelevanten

Aufgaben der Gemeinde. Frau Schröder ist ausschließlich für die Anlagenbuchhaltung zuständig.

Insgesamt wird aus Sicht der Gemeinde der Personalbestand zur Aufholung der Jahresabschlüsse sowie zur Erstellung des konsolidierten Gesamtabchlusses bezogen auf die mitgeteilte Planung (siehe Ziffer 2.2) für ausreichend gehalten. Herr Wichelmann schätzt den für die Erstellung der Jahresabschlüsse tatsächlich eingesetzten Stundenanteil derzeit sogar höher ein als oben angegeben.

Die Ergebnisse aus der Prüfung führen zu folgender Einschätzung seitens des Rechnungsprüfungsamtes zum Schwerpunkt Personalressourcen:

Die Erstellung der Jahresabschlüsse und des konsolidierten Gesamtabchlusses ist zwar auf vier Beschäftigte verteilt, drei dieser Beschäftigten sind jedoch mit den o. g. zusätzlichen Aufgaben betraut. Somit steht nur ein Teil der Arbeitszeit für die Erstellung der Jahresabschlüsse zur Verfügung.

Ausgehend von der vorhandenen Qualifikation der o. g. Personen, ist die Gemeinde Bad Zwischenahn fachlich gut aufgestellt, um die Aufholung der Jahresabschlüsse bewerkstelligen zu können.

Insgesamt wird aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes der Personalbestand der Gemeinde zur Erstellung der Jahresabschlüsse ab 2009 sowie des konsolidierten Gesamtabchlusses ab 2012 als ausreichend erachtet. Voraussetzung ist hierfür, dass keine zusätzlichen, ressourcenintensiven Aufgaben (insbesondere ist hier die Einführung eines Controlling-Systems zu nennen) den Beschäftigten übertragen werden.

2.2 Zeitplanung

Zum Schwerpunkt Zeitplanung wurde mit der Gemeinde Bad Zwischenahn zunächst die dem Rechnungsprüfungsamt am 19.09.2012 mitgeteilte Zeitplanung für die Aufholung der Jahresabschlüsse analysiert. Unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Personalressourcen wurde erörtert, wie realistisch die damalige Zeitplanung war, aus welchen Gründen sich Verschiebungen ergeben haben und wann konkret der Jahresabschluss 2009 fertig gestellt sein wird.

In einem zweiten Schritt wurden die weiteren zeitlichen Planungen zur Erstellung der anschließenden Jahresabschlüsse besprochen. Darzustellen war ferner in einem prognostischen Ausblick, wann zu erwarten ist, dass die haushaltsrechtlich vorgesehenen Fristen zur Erstellung der Jahresabschlüsse wieder eingehalten werden.

Darüber hinaus wurden als weiterer Prüfungsschwerpunkt die Grundlagen und Annahmen der vorgenommenen zeitlichen Planungen besprochen. Hier wurde insbesondere auf eingeplante Pufferzeiten für Ausfälle von Beschäftigten, auf Prüfungs- und Abstimmungszeiten mit der Behördenleitung, den politischen Vertretern und dem Rechnungsprüfungsamt sowie auf die Ladungs- und Beschlussfassungszeiten der zu beteiligenden politischen Gremien eingegangen.

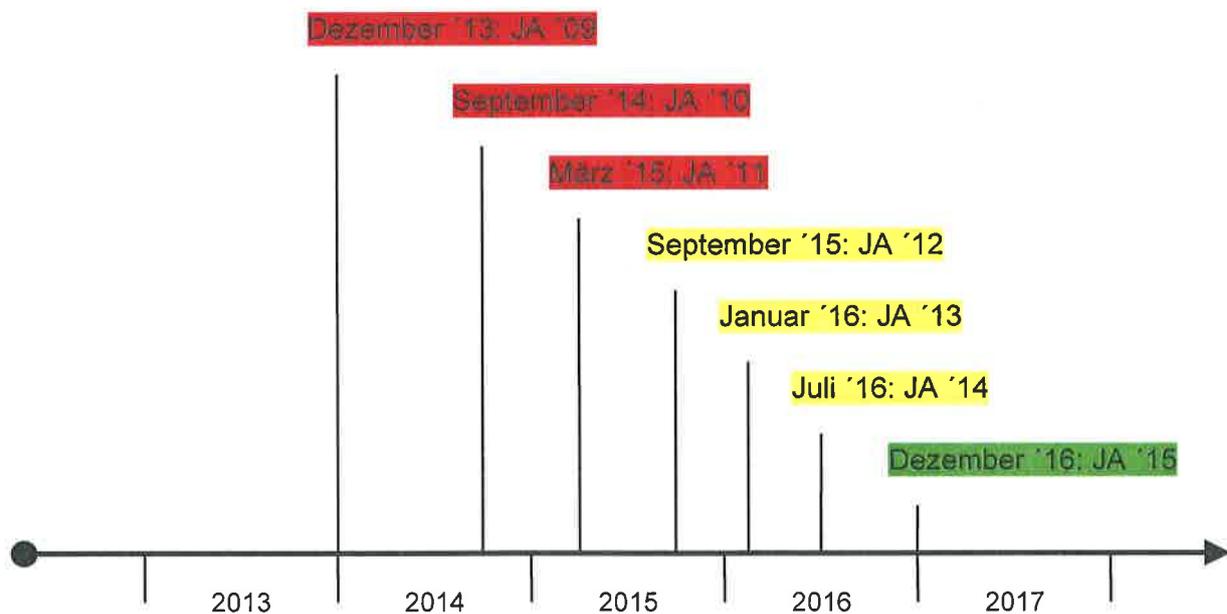
Nachstehende Ergebnisse waren zum Schwerpunkt Zeitplanung festzustellen:

Die dem Rechnungsprüfungsamt übersandte Mitteilung über die Zeitplanung wird als realistisch angesehen und hat sich zwischenzeitlich auch nicht geändert.

Ziel der Gemeinde ist es, die ausstehenden Jahresabschlüsse Ende 2016 aufgeholt zu haben und damit eine rechtskonforme Haushaltswirtschaft zu erreichen.

Für die Erstellung des Jahresabschlusses 2009 wurde eine detaillierte Planung aufgestellt, die dem Rechnungsprüfungsamt auch zur Verfügung gestellt wurde. Bei dieser Planung sind Pufferzeiten für unvorhergesehene Probleme von zwei bis drei Monaten enthalten. Auch die Prüfungszeiten des Rechnungsprüfungsamtes sind als begleitende Prüfung eingeplant worden. Aufgrund der Zeitplanung der Gemeinde ist die Erstellung, Prüfung und auch Beschlussfassung bis zum Ende des Jahres 2013 vorgesehen.

Grafisch stellt sich die Zeitplanung für die beabsichtigte Fertigstellung einschließlich Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2009 bis 2015 der Gemeinde Bad Zwischenahn wie folgt dar:



Die Ergebnisse aus der Prüfung führen zu folgender Einschätzung seitens des Rechnungsprüfungsamtes zum Schwerpunkt Zeitplanung:

Die Gemeinde Bad Zwischenahn konzentriert sich nach Fertigstellung der Eröffnungsbilanz auf den Jahresabschluss 2009. Da es sich bei dem Jahresabschluss 2009 um den ersten nach dem NKR handelt, kann mangels Erfahrungswerte der Aufwand hierfür noch nicht genau eingeschätzt werden.

Die Gemeinde hat sich mit ihrer detaillierten Planung über die Abwicklung des Abschlusses 2009, inkl. Pufferzeiten von mehreren Monaten für unvorhergesehene

Probleme, bereits ausführlich mit den anfallenden Arbeiten auseinandergesetzt, so dass insgesamt der Zeitplan eingehalten werden sollte.

Aufgrund der dargestellten Lage der Gemeinde und den vorhandenen Qualifikationen des eingesetzten Personals halten wir die Zeitplanung für realisierbar. Längere Personalausfälle würden den Zeitplan jedoch gefährden.

2.3 Sonstige Rahmenbedingungen

Auf die Einhaltung der Zeitplanung haben die in der Kommune vorherrschenden Rahmenbedingungen einen nicht unwesentlichen Einfluss. Insbesondere die technischen und innerbetrieblichen Verfahrensabläufe spielen eine entscheidende Rolle, aber auch die Erwartungen von Seiten der politischen Gremien. Mit der Gemeinde Bad Zwischenahn war somit zu klären, wie sich die internen Rahmenbedingungen darstellen. Gleichzeitig waren eventuelle zusätzliche Aufgabenstellungen und/oder andere, die Zeitplanung berührende, Umstände zu würdigen.

Nachstehende Ergebnisse waren zum Schwerpunkt sonstige Rahmenbedingungen festzustellen:

Die eingesetzte Finanzsoftware mps sowie die vorhandenen Schnittstellen funktionieren reibungslos. Bezogen auf die zu erstellenden Jahresabschlüsse können software-technische Komplikationen noch nicht ausgeschlossen werden, da die hierfür notwendigen Prozesse noch nicht durchgeführt wurden.

Die Zusammenarbeit zwischen den Ämtern funktioniert aus Sicht der Kämmerei noch nicht optimal. Die benötigten Informationen von den Fachämtern werden zwar der Kämmerei zur Verfügung gestellt, die Beschaffung dieser Informationen ist jedoch unterschiedlich zeitintensiv und teilweise mit Nacharbeiten verbunden.

Ein Controllingssystem gemäß § 21 GemHKVO existiert noch nicht. Aus zeitlichen Gründen wird mit der Einführung eines solchen Systems bis zur Aufholung der Jahresabschlüsse gewartet, andernfalls wäre die Einhaltung der aktuellen Zeitplanung nicht möglich. Das bisher durchgeführte Finanzcontrolling wird zunächst weitergeführt. Es existiert ein einfaches Berichtswesen ohne Kennzahlen.

Eine konkrete zeitliche Erwartungshaltung der Gremien bezüglich der Fertigstellung der Jahresabschlüsse ist nicht vorhanden. Die Gremien wurden über die Zeitplanung zu den Jahresabschlüssen und den jeweils aktuellen Sachstand informiert. Den Finanzausschussmitgliedern wurde ein Bericht über die Einnahmen und das vorläufige Jahresergebnis zu jeder Sitzung zur Verfügung gestellt.

Die Ergebnisse aus der Prüfung führen zu folgender Einschätzung seitens des Rechnungsprüfungsamtes zum Schwerpunkt sonstige Rahmenbedingungen:

Die bei der Gemeinde Bad Zwischenahn vorherrschenden Rahmenbedingungen sind relativ gut. Es bestehen aufgrund der in der Planung berücksichtigten Pufferzeiten keine Anhaltspunkte, dass die vorliegenden Rahmenbedingungen für eine Verzögerung bei der Erstellung der Jahresabschlüsse verantwortlich sein könnten.

Die Einführung eines Controlling-Systems ist gesetzlich vorgeschrieben. Aufgrund des vorliegenden Zeitverzuges ist es unseres Erachtens derzeit nicht sinnvoll, ein solches einzurichten, da die hierfür benötigten Arbeitszeitanteile faktisch zumindest von Herrn Wichelmann und Frau Buß zu erbringen wären. Die Aufholung der Jahresabschlüsse würde sich hierdurch nicht unerheblich verzögern.

Die Kommunikation mit den Gremien ist aus unserer Sicht positiv zu bewerten.

3 Schlussbetrachtung

Die Aufstellung der Jahresabschlüsse liegt in der Verantwortung des Bürgermeisters der Gemeinde Bad Zwischenahn. Gemäß § 129 Abs 1 S. 1 NKomVG ist der Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Zum jetzigen Zeitpunkt stehen jedoch noch die Jahresabschlüsse für die Jahre ab 2009 aus.

Gem. § 155 NKomVG i. V. m. § 129 Abs. 1 S. 1 NKomVG haben wir die Gemeinde Bad Zwischenahn in Bezug auf die Erstellung der Jahresabschlüsse, insbesondere die Aufholung der Jahresabschlüsse 2009 bis 2012 sowie die Feststellung des zeitlichen Horizonts zur Erreichung einer rechtskonformen Haushaltswirtschaft geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren die Personalressourcen der Gemeinde Bad Zwischenahn zur Erstellung der Jahresabschlüsse, die zeitlichen Planungen zur Abwicklung der Jahresabschlüsse der Vorjahre sowie die vorliegenden Rahmenbedingungen.

Es wurde festgestellt, dass mit Herrn Wichelmann, Frau Buß, Frau Eilers und Frau Schröder vier qualifizierte Beschäftigte hauptsächlich mit der Erstellung der Jahresabschlüsse befasst sind. Die Finanzsoftware funktioniert einwandfrei, ebenso die Schnittstellen. Die fachamtübergreifende Zusammenarbeit ist jedoch noch optimierungsfähig. Auf dieser Grundlage wurde die zeitliche Planung durch die Gemeinde vorgenommen, wonach die Erreichung des rechtskonformen Zustandes Ende 2016 angestrebt wird.

Im Ergebnis halten wir die Planung der Gemeinde zur Aufholung der ausstehenden Jahresabschlüsse einschließlich der Erstellung der konsolidierten Gesamtabchlüsse ab 2012 für realisierbar.

Die für die Bewältigung der Jahresabschlüsse eingesetzten Personalressourcen werden als ausreichend angesehen. Die vorherrschenden technischen und innerbetrieblichen Verfahrensabläufe stellen ausreichend gute Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der Aufholung der Jahresabschlüsse dar. Zusätzliche Aufgaben, wie beispielsweise die Einführung eines Controllingystems, können hingegen aus unserer Sicht von den o. g. Beschäftigten gegenwärtig nicht bewältigt werden.

Um der Informationspflicht gegenüber dem Rat auch in den Folgejahren gerecht zu werden, ist von Seiten des Rechnungsprüfungsamtes eine jährliche Fortschreibung der Planung zur Aufholung der Jahresabschlüsse der Gemeinde Bad Zwischenahn vorgesehen.

Westerstede, den 28.03.2013


Hempel


Oetken




Deichsel

4 Anlage Fragebogen

Gemeinde/Stadt/Landkreis	Datum
--------------------------	-------

A	Personalressourcen
A1	Wie viele und welche Mitarbeiter (Namen) sind mit der Erstellung der Jahresabschlüsse befasst?
A2	Wer ist für die Erstellung des Gesamtabchlusses zuständig?
A3	Haben alle eingesetzten Mitarbeiter denselben Ausbildungsstand?
A4	Mit welchem Stundenanteil pro Woche sind diese Mitarbeiter dafür eingesetzt?
A5	Welche Aufgaben werden von diesen Mitarbeitern bezüglich der übrigen Stundenanteile wahrgenommen?
A6	Gibt es für die betroffenen Mitarbeiter eine Arbeitsplatzbeschreibung, die Sie uns zur Verfügung stellen können?
A7	Wer ist für die Erstellung des Haushaltes zuständig?
A8	Wer ist für das laufende Buchungsgeschäft zuständig und wer für die Anlagenbuchhaltung?
B	Aufgabenwahrnehmung Personal
B1	Werden die Stundenanteile der für die Jahresabschlüsse eingesetzten Mitarbeiter auch tatsächlich dafür in vollem Umfang eingesetzt?
B2	Halten diese Mitarbeiter den Personalbestand für die Aufholung der Jahresabschlüsse sowie des lfd. Tagesgeschäftes für ausreichend?
C	Zeitplanung
C1	Halten Sie die uns mitgeteilte Zeitplanung für die Erstellung der Jahresabschlüsse 2009 bis 2011 für realistisch?
C2	Hat sich die Einschätzung dieser Zeitplanung bei Ihnen zwischenzeitlich geändert?

C3	Wenn ja, aus welchen Gründen?
C4	In welchem Jahr, schätzen Sie danach, dass Sie mit der Erstellung der Jahresabschlüsse aktuell sind?
C5	Können Sie einen verbindlichen Termin dafür nennen, wann der Jahresabschluss 2009 Ihrerseits fertig gestellt sein wird?
D	Rahmenbedingungen für die Planung
D1	Wurden bei der Planung sogenannte Pufferzeiten (z. B. Ausfälle durch Urlaub, Krankheit, Ausbildung, Arbeitsplatzwechsel etc.) berücksichtigt?
D2	Wenn nein, in wie weit würde sich dadurch die Zeitplanung Ihrer Meinung verschieben?
D3	Sind zwischen der Fertigstellung des Jahresabschlusses und dem Beschluss-Termin des Rates/Kreistages bzw. vorher noch des Verwaltungs-/Kreisausschusses Prüfungszeit des RPA sowie für die Erstellung des Prüfberichtes eingeplant?
D4	Wird eine begleitende Prüfung gewünscht?
E	Sonstige Rahmenbedingungen
E1	Funktionieren die eingesetzten Verfahren (Software, Schnittstellen)?
E2	Funktionieren die internen Verfahrensabläufe?
E3	Sind Sie dabei ein Controllingsystem gemäß § 21 GemHKVO einzurichten?
F	Politik
F1	Wie ist die Erwartungshaltung der Politik zur Fertigstellung der Jahresabschlüsse?
F2	Was wurde mit den Gremien kommuniziert?