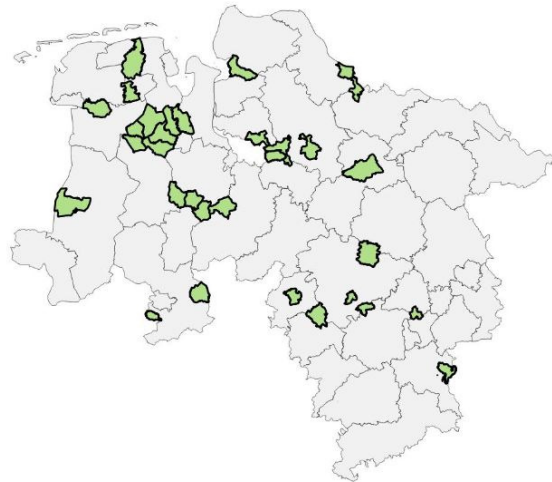


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**
– **Überörtliche Kommunalprüfung** –

Prüfungsmitteilung

Finanzstatusprüfung

Gemeinde Bad Zwischenahn



Übersandt an

- Gemeinde Bad Zwischenahn
- Landkreis Ammerland

Hildesheim, 06.06.2017

Az.: 6.2-10710.1.1-451002/3-16



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	12
5	Umsetzung des NKR	15
6	Kassenwesen	17


Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Basisdaten	19
Anlage 2: Erläuterungen zu den Kennzahlen	20
Anlage 3: Kartendarstellung Niedersachsen mit Vergleichsring	24

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. MBI.	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 3 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 32 Einheitsgemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern und weniger als 30.000 Einwohnern einbezogen (vgl. Anlage 3). Diese Prüfungsmitteilung spiegelt die für die Gemeinde Bad Zwischenahn 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 Bad Zwischenahn hatte nach der Übersendung der Prüfungsfeststellungen im schriftlichen Verfahren Gelegenheit zur Stellungnahme. Diese Möglichkeit nutzte sie mit Schreiben vom 13.03.2017. Soweit es für die Sachverhaltsdarstellung erforderlich ist, habe ich die Erläuterungen der Gemeinde in die Prüfungsmitteilung aufgenommen.

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 Bad Zwischenahn 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 Oktober 2016 verfügte die Gemeinde Bad Zwischenahn über keine geprüften Jahresabschlüsse. Für die Haushaltsjahre 2011 bis 2014 legte mir die Gemeinde keine belastbaren Daten ihrer Haushaltswirtschaft vor. 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 Bad Zwischenahn zu diesem Zeitpunkt für die betreffenden Jahre noch nicht vollständig und endgültig vorgenommen.

In der Folge war es mir nicht möglich, für die Haushaltsjahre 2011 bis 2014 vergleichbare Kennzahlen zu ermitteln und darüber die dauernde Leistungsfähigkeit zu beurteilen.

Die folgende Tabelle zeigt somit nur die Werte der Gemeinde Bad Zwischenahn für die Steuereinnahmekraft und die Einwohner je VZÄ sowie die Finanzkennzahlen aus dem Vergleichsring als Minimal-, Maximal- und Durchschnittswert für das Vergleichsjahr 2013. Neben der Gemeinde Bad Zwischenahn 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 2011	Plan 2012	Plan 2013	Plan 2014	2015	2016	2017	2018	2014-11	2014-11	min.	Ø	max.	vgl. Tz.
Bilanzsumme je Einwohner	€	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.959	5.301	7.206	
<i>Nettovermögensquote</i>	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47,6	74,7	94,9	
Gesamtverschuldung je Einw.	€	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	364	1.340	3.600	
<i>Verschuldungsgrad - insgesamt</i>	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,1	25,3	52,4	
<i>Verschuldungsgrad - investiv</i>	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	14,3	37,8	
<i>Verschuldungsgrad - Liquidität</i>	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,9	8,3	
<i>Rückstellungsquote</i>	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,3	8,9	18,0	
Jahresergebnis	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,9	1,4	8,1	
ordentl. Ergebnis	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-1,1	1,1	7,1	
ordentl. Ergebnis je Einwohner	€	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-58	71	354	
<i>ordentl. Aufwandsdeckungsgrad</i>	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	95,9	104,8	121,8	
Steuereinnahmekraft	€/EW	799	837	807	855	927	-	-	-	-	-	622	915	1628	
<i>Gewerbesteuerquote</i>	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,5	27,3	56,0	
<i>Zinsdeckungsquote</i>	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	1,8	7,6	
<i>bereinigte Reinvestitionsquote</i>	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	58,9	149,4	286,5	
<i>Abschreibungsintensität</i>	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,4	9,4	12,9	
<i>Zuschussquote an verb. Untern., Sonderverm. u. Bet.</i>	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,9	4,1	
<i>Personalintensität</i>	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14,0	24,3	38,7	
Einwohner je VZÄ	EW	162,7	162,2	164,1	167,8	165,3	-	-	-	5,0	3,1%	89,5	151,9	256,8	
Cashflow aus lfd. Verwaltungst.	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,8	2,6	9,5	
Cashflow je Einwohner	€	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-62	161	497	
<i>Tilgungsdeckungsgrad</i>	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-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 Vergleichsringes, darunter auch die Gemeinde Bad Zwischenahn, 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	Anlagenabnutzungsgrad	min.	Ø	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 Bad Zwischenahn war im geprüften Zeitraum nicht verpflichtet, 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.

Da mir die Gemeinde Bad Zwischenahn keine belastbaren Daten ihrer Haushaltswirtschaft vorlegte (vgl. Tz. 1), konnte ich die dauernde Leistungsfähigkeit nicht 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 Haushaltsaufstellungsverfahren	19.05.2011	29.05.2012	15.05.2013	15.06.2014
Erste Beratung durch ein Gremium der Vertretung	26.09.2011	15.10.2012	30.09.2013	06.10.2014
Beschlussfassung durch die Vertretung	06.03.2012	18.12.2012	17.12.2013	16.12.2014
Vorlage bei der Aufsichtsbehörde	27.03.2012	03.01.2013	10.01.2014	22.01.2015
fristgerecht gem. § 114 (1) NKomVG?	nein	nein	nein	nein
Haushaltssatzung mit genehmigungspflichtigen Teilen?	ja	ja	ja	ja
Datum der Wirksamkeit der Haushaltssatzung	01.08.2012	27.02.2013	26.02.2014	11.03.2015

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 Vergleichsringes gegenübergestellt:

Prozessschritt	Haushaltsjahr				Vergleichswerte 2015		
	2012	2013	2014	2015	min.	Ø	max.
Zeitraum bis zur erstmaligen Vorlage des Entwurfs einem Gremium der Vertretung	130	139	138	113	28	129	276
Zeitraum bis zur Beschlussfassung der Vertretung	162	64	78	71	13	65	150
Zeitraum bis zur Vorlage der Haushaltssatzung bei der Kommunalaufsicht	21	16	24	37	1	13	61
Zeitraum bis zur Genehmigung bzw. möglichen Verkündung	42	25	17	22	1	33	97
Zeitraum bis zur Verkündung	73	18	18	14	2	14	28
Zeitraum bis zum Wirksamwerden	12	12	12	12	8	13	37
Gesamtdauer	440	274	287	269	133	265	425

- Tz. 6 In den Haushaltsjahren 2012 bis 2015 legte die Gemeinde Bad Zwischenahn ihre Haushaltssatzungen der Kommunalaufsicht zwischen dem 03.01. und dem 27.03. des jeweiligen Haushaltsjahres vor. Damit überschritt sie in allen vier Jahren die gesetzliche Frist.
- Tz. 7 Die Gemeinde Bad Zwischenahn führte als Grund für die verspätete Vorlage der Haushaltssatzungen bei der Kommunalaufsichtsbehörde für das Haushaltsjahr 2012 die Kommunalwahl an. Der Haushaltsplan sollte vom neu gewählten Rat beraten und beschlossen werden. In den Folgejahren 2013, 2014 und 2015 erfolgte die Beschlussfassung im Rat verspätet im Dezember. Die Gemeinde erklärte, dass sie erst dann gesicherte Daten aus dem Finanzausgleich (insbesondere Schlüsselzuweisungen) in den jeweiligen Haushaltsplan einarbeiten könne.

In ihrer Stellungnahme vom 13.03.2017 wies die Gemeinde ergänzend darauf hin, dass an einer Straffung des Haushaltsaufstellungsverfahrens seit Jahren gearbeitet werde. Das Haushaltsplanverfahren für das Jahr 2016 sei deutlich kürzer gewesen als in den geprüften Jahren. Der Haushalt 2017 sei wegen der Kommunalwahl wieder deutlich später, aber mit dem 07.02.2017 immerhin einen Monat früher als im Jahr 2012 beschlossen worden.

Weiter führt die Gemeinde Bad Zwischenahn in ihrer schriftlichen Stellungnahme aus, dass eine Verabschiedung des Haushalts innerhalb der gesetzlichen Fristen auch künftig nicht möglich sein werde. Hierfür müsste der erforderliche Ratsbeschluss bis Mitte November eines Jahres in Unkenntnis der Grundbeträge für den Finanzausgleich und in den Kommunalwahljahren noch vom alten Rat getroffen werden. Die Einhaltung der gesetzlichen Fristen sei nur durch Inkaufnahme deutlicher Abstriche an der Qualität der Haushaltsplanung möglich. Dies sei nicht Ziel der Gemeinde Bad Zwischenahn.

4 Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

Tz. 8 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 Gesamtabchluss 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-, Ertrags- und Finanzlage der Kommune in ihrer Gesamtheit nicht von untergeordneter Bedeutung sind. Der konsolidierte Gesamtabchluss soll innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt werden.

Die Vertretung der Kommune beschließt über den Jahresabschluss, den konsolidierten Gesamtabchluss 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 Gesamtabchluss war erstmals für das Haushaltsjahr 2012 aufzustellen.²

Die Gemeinde Bad Zwischenahn war verpflichtet, u.a. unter Einbeziehung der Kurbetriebsgesellschaft Bad Zwischenahn mbH einen konsolidierten Gesamtabchluss aufzustellen.

Daten zum Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren						
Jahr	Aufstellung Jahresabschluss		Aufstellung konsolidierter Gesamtabchluss		Beschluss über die Abschlüsse und die Entlastung des HVB	
	Datum	fristgerecht?	Datum	fristgerecht?	Datum	fristgerecht?
2012	-	nein	-	nein	-	nein
2013	-	nein	-	nein	-	nein
2014	-	nein	-	nein	-	nein

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

Tz. 9 Die Gemeinde Bad Zwischenahn hatte zum Zeitpunkt meiner örtlichen Erhebung im Oktober 2016 lediglich die erste Eröffnungsbilanz zum 01.01.2010 aufgestellt. Für diese lag der Gemeinde nur ein eingeschränkter Bestätigungsvermerk durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt vor. Wie aus vorstehender Tabelle ersichtlich und bereits in Tz. 1 ausgeführt, konnte mir die Gemeinde für die Haushaltsjahre 2011 bis 2014 keine Jahresabschlüsse vorlegen.

Das Niedersächsische Innenministerium wies mit Erlass vom 26.10.2012³ darauf hin, dass bei der Beurteilung der Haushalts- und Finanzlage sowie der Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit der genehmigungspflichtigen Bestandteile der Haushaltssatzung auch die vollständige Sichtung und Prüfung der Anlagen eine wichtige Rolle spielt. Unter anderem gehören neben der letzten Bilanz und des letzten konsolidierten Gesamtabschlusses⁴ auch die Eröffnungsbilanz zu den notwendigen Unterlagen, welche der Kommunalaufsicht zusammen mit der Haushaltssatzung vorzulegen sind. Grundsätzlich kann die Kommunalaufsicht bei Fehlen notwendiger Unterlagen die Vorlage der Haushaltssatzung als unvollständig zurückweisen. Die Genehmigungsfiktion⁵ schließt sich in einem solchen Fall aus. Ist eine Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht wirksam, so unterliegt die Kommune den Einschränkungen der vorläufigen Haushaltsführung.⁶ Hiernach sind beispielsweise neue Aufgaben nur zulässig, wenn die Kommune dazu rechtlich verpflichtet ist.⁷

Tz. 10 Die Gemeinde Bad Zwischenahn erklärte, dass es aufgrund von Personalausfällen und Personalwechseln nicht möglich war, die Jahresabschlüsse fristgerecht aufzustellen. Die Gemeinde ist im Dialog mit dem Rechnungsprüfungsamt und der Kommunalaufsicht des Landkreises Ammerland.

Tz. 11 Die Gemeinde Bad Zwischenahn verfügte über keine belastbaren Daten ihrer Haushaltswirtschaft der vergangenen sechs Jahre.

Um die Beschlussfassung der Jahresabschlüsse sowie die Entlastung des Bürgermeisters zeitnah nach Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt einleiten zu

³ Erlass des MI vom 26.10.2012, Az. 32.1, Eröffnungsbilanz, konsolidierter Gesamtabschluss; Notwendige Unterlagen, §§ 114, 129, 176 NKomVG.

⁴ Vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 7 GemHKVO.

⁵ Vgl. § 176 Abs. 1 S. 2 NKomVG.

⁶ Vgl. § 116 NKomVG.

⁷ Vgl. Rose, Joachim in Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen Oktober 2012, NKomVG – Kommentar zu § 116, Rn. 4.

können, muss die Gemeinde schnellstmöglich die ausstehenden Abschlüsse erstellen. Hierdurch erlangt sie einen vollständigen und gesicherten Überblick über ihre tatsächliche finanzwirtschaftliche Situation. Der Jahresabschluss dokumentiert für alle Adressaten, wie der gewählten Vertretung, der Aufsichtsbehörde und den Bürgern, die tatsächliche Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage des abgelaufenen Haushaltsjahres. Der Kommunalaufsicht ermöglichen die Abschlüsse die Bewertung der Haushaltssituation bei Vorlage der Haushaltssatzung. Zudem legt der Bürgermeister mit dem Jahresabschluss über seine Haushaltsführung Rechenschaft ab.

Die Gemeinde ist verpflichtet, das Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren gesetzeskonform durchzuführen.

In ihrer Stellungnahme vom 13.03.2017 teilte die Gemeinde Bad Zwischenahn mit, dass sie den Rückstand bei den Jahresabschlüssen als zentrales Problem im Finanzmanagement sehe, das seit 2016 mit zwei zusätzlichen Kräften entschlossen angegangen werde und in der Verwaltung Priorität besitze.

5 Umsetzung des NKR

Tz. 12 Die Gemeinde Bad Zwischenahn hat verschiedene haushaltswirtschaftliche Instrumente einzusetzen, um die Verwaltungssteuerung zu unterstützen und die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Ich habe geprüft, ob die Gemeinde Bad Zwischenahn über entsprechende Steuerungsinstrumente im letzten Jahr des Prüfungszeitraums verfügte. Die Wirkung der Steuerungsinstrumente ist kein Prüfungsgegenstand gewesen.

Umsetzungsstand NKR						
Rechtsgrundlage in der GemHKVO	Inhalt	Pflicht/Ermessen	vorhanden	teilweise vorhanden	nicht vorhanden	Erl. in Tz.
§ 21 Abs. 2 i. V. m. § 4 Abs. 7	„Strategie“	eingeschränktes Ermessen		-	X	13
§ 4 Abs. 1	Teilhaushalte entsprechend der örtlichen Verwaltungsgliederung	Pflicht	X	-		
§ 15 Abs. 3	Innere Verrechnungen	eingeschränktes Ermessen		X		14
§ 4 Abs. 3	Budgetierung	Ermessen	X	-		15
§ 4 Abs. 7	Wesentliche Produkte	Pflicht	X	-		16
	Leistungen	Pflicht		X		
	Produktziele	Pflicht		X		
	Maßnahmen	Pflicht		X		
	Produktkennzahlen	Pflicht		X		
§ 21 Abs. 1	KLR nach den örtlichen Bedürfnissen	Pflicht		X		17
	Controlling mit Berichtswesen nach den örtlichen Bedürfnissen	Pflicht	X			

Tz. 13 Die Gemeinde Bad Zwischenahn verfügt über keine schriftlich fixierten Handlungs- und Entwicklungsziele. Die strategische Ausrichtung ergäbe sich nach Aussage des Bürgermeisters aus dem jeweiligen Haushalt. Handlungsschwerpunkte lägen danach in den Bereichen Bildung und Betreuung, bauliche Unterhaltung und energetische Sanierung von kommunalen Liegenschaften sowie im Erhalt bestehender Infrastruktur (Bäder/Klinik).

Tz. 14 Die Gemeinde nahm innere Verrechnungen ausschließlich in den Bereichen Gebäudemanagement und Baubetriebshof vor.

Tz. 15 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.⁸

Die Gemeinde Bad Zwischenahn bildete für die Produkte Jugendpflege, Bibliothek und Schulen Budgets und legte die Budgetverantwortung fest. Aus den Budgets nahm sie die Personalkosten heraus.

Tz. 16 Gemäß § 4 Abs. 7 GemHKVO werden in jedem Teilhaushalt die wesentlichen Produkte mit den dazugehörenden Leistungen und die zu erreichenden Ziele mit den dazu geplanten Maßnahmen beschrieben sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt. Die Festlegung und Beschreibung wesentlicher Produkte soll der Gemeinde die Steuerung über den Haushalt erleichtern.

Die Gemeinde Bad Zwischenahn bildete formal 13 wesentliche Produkte ab und wies diese mit Leistungen, Zielen, Maßnahmen und Kennzahlen in unterschiedlicher Art und Güte im Haushalt aus.

Tz. 17 Die Gemeinde Bad Zwischenahn setzte u.a. für den Bauhof und das Gebäudemanagement eine KLR ein.

⁸ Vgl. hierzu auch Anders, Rudolf in Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen Dezember 2011, GemHKVO – Kommentar zu § 4, Ziff. 4.1.

6 Kassenwesen

Tz. 18 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 Bad Zwischenahn vom 12.10.2012 trat am 01.11.2012 in Kraft und entsprach den aktuellen örtlichen Gegebenheiten.

Die Dienstanweisung war vollständig.

Tz. 19 Die Kassenaufsicht besteht in einer laufenden Überwachung durch regelmäßig unvermutete Kassenprüfungen und einer sowohl ständigen als auch stichprobenweisen Kontrolle des gesamten Geschäftsgangs der Kommunalkasse.⁹

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	-	20
§ 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?	ja	-	21
	Wurden hierfür regelmäßige unvermutete Kassenprüfungen durchgeführt?	ja	-	

Tz. 20 Das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Ammerland nahm die regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen in allen Jahren des Prüfungszeitraums 2011 bis 2014 vor. Regelmäßige Kassenprüfungen erfolgten ab dem Jahr 2013 zudem einmal jährlich durch den Kassenaufsichtsbeamten.

⁹ Vgl. Grunwald, Ekkehard in Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen November 2013, NKomVG – Kommentar zu § 126, Rn. 13.

Tz. 21 Unvermutete Kassenprüfungen für die Sonderkasse „Gemeindewerke“ erfolgten ausschließlich durch das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Ammerland. Der für die Sonderkasse zuständige Kassenaufsichtsbeamte nahm im Prüfungszeitraum keine unvermuteten Kassenprüfungen vor.

Im Auftrag

St i e g e

Anlage 1: Basisdaten

Auswertung der Basisdaten														
	Einheit	Jahresabschluss				Plan 2015	Mittelfr. Ergebnis- und Finanzplanung			Δ 2014-11	Δ % 2014-11	Vergleichswerte 2013		
		Plan 2011	Plan 2012	Plan 2013	Plan 2014		2016	2017	2018			min.	Ø	max.
		Einwohner zum 30.06.	Einw.	27.467	27.700		27.894	28.065	28.103			-	-	-
besetzte Stellen laut Stellenplan zum 30.06	VZÄ	168,8	170,8	170,0	167,3	170,0	-	-	-	-1,5	-0,9%	39,5	106,4	237,5
Bilanzsumme	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	45,5	85,7	132,1
Nettoposition	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31,8	64,0	106,5
Schulden inkl. Rückstellungen	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,0	21,7	66,0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	12,3	47,6
Liquiditätskredite	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,7	10,5
Rückstellungen	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,8	7,6	14,1
ordentlicher Ertrag	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,7	25,3	43,4
ordentlicher Aufwand	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,5	24,1	41,6
außerordentlicher Aufwand	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,2	1,5
außerordentlicher Ertrag	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,5	2,5
Gewerbesteuererträge	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,5	6,9	17,7
Abschreibungen auf immaterielles Vermögen und Sachvermögen (abzgl. Zuschreibungen)	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,5	2,3	4,6
(Netto-) Investition auf immaterielles Vermögen und Sachvermögen	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,0	3,4	8,0
Zinsaufwendungen	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	0,5	1,9
Zuschüsse an verbundene Unternehmen, Sondervermögen und Beteiligungen	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,2	1,2
Personalaufwand für aktives Personal	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,4	5,9	12,7
Einzahlungen lfd. Verw.-tätigkeit	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,0	23,1	40,2
Zuwendungen Investitionstätigkeit	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,6	2,0
Auszahlungen lfd. Verw.-tätigkeit	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,5	20,5	30,7
Auszahlung zur ordentlichen Tilgung	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,6	1,6
Auszahlungen Investitionstätigkeit	Mio. €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	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 Jahres¹⁰ 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.

¹⁰ LSN-Online, Tabelle Z1020014.

Gewerbsteuerquote

Die Gewerbsteuerquote zeigt an, wie hoch der Anteil der Gewerbsteuer 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).¹¹ 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 Cash-flow 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.

¹¹ 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.¹² 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.¹³

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 NGO¹⁴ 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.

¹² Vgl. hierzu § 54 Abs. 4 Nr. 2 und 3 GemHKVO.

¹³ Vgl. „Übersicht über Daten der Haushaltswirtschaft für Kommunen; Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR)“, RdErl. des MI vom 08.02.2011, Nds. MBI Nr.12/2011, S. 230.

¹⁴ Jetzt § 123 Abs. 2 NKomVG.

Anlage 3: Kartendarstellung Niedersachsen mit Vergleichsring

