

EINGEGANGEN

- 8. Jan. 2016



Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs

Der Präsident des Nds. Landesrechnungshofs
Postfach 10 10 52 * 31110 Hildesheim

Stadt Laatzen
Herrn Bürgermeister
Marktplatz 13
30880 Laatzen

SDK: 2.01.16
Überörtliche Kommunalprüfung -
in Posteingangsbuch notd.
BGM 16.01.16
Kan

Pr. 11.1.16

Bearbeitet von Herrn Gutsche
E-Mail: christian.gutsche@lrh.niedersachsen.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)
6.2-10710-241009/3-15

Durchwahl Hildesheim
(05121) 938 643 bzw. 04.01.2016
(0178) 5380629

**Überörtliche Prüfung der Stadt Laatzen
Finanzstatusprüfung**
Anlage: 1 Prüfungsmitteilung

Sehr geehrter Herr Köhne,

anliegend übersende ich die Prüfungsmitteilung über die von mir durchgeführte überörtliche Finanzstatusprüfung (§§ 1 bis 4 NKPG).

Die aufgrund Ihrer schriftlichen Stellungnahme vom 30.11.2015 erforderlich gewordenen Anpassungen bzw. Korrekturen der Prüfungsmitteilung habe ich vorgenommen. Wenn Sie die Prüfungsmitteilung in elektronischer Form benötigen, können Sie die Datei bei Herrn Gutsche (christian.gutsche@lrh.niedersachsen.de) anfordern.

Auf die Bekanntgabe und Auslegung gemäß § 5 Abs. 1 und 2 NKPG weise ich hin.

Die Region Hannover erhält als Kommunalaufsichtsbehörde einen Abdruck dieses Schreibens sowie ein Exemplar der Prüfungsmitteilung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

N. Nicolaus
Nicolaus

**Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

– Überörtliche Kommunalprüfung –

Prüfungsmitteilung

Finanzstatusprüfung

Stadt Laatzen

Übersandt an

- Stadt Laatzen
- Region Hannover
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 04.01.2016

Az.: 6.2-10710-241009/3-15



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsanlass, Prüfungsschwerpunkt und Zielsetzung	3
2	Analyse der Finanzkennzahlen und Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit	4
2.1	Kennzahlen	4
2.2	Haushaltssicherung.....	7
2.3	Dauernde Leistungsfähigkeit.....	9
3	Haushaltsaufstellungsverfahren.....	10
4	Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren	11
5	Umsetzung des NKR.....	12
6	Kassenwesen	14

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Basisdaten.....	15
Anlage 2: Erläuterungen zu den Kennzahlen.....	16
Anlage 3: Ordentliche Ergebnisse der Produktbereiche für die Jahre 2011 bis 2014.....	19
Anlage 4: Vergleich Kennzahlen zu den Produktbereichen für das Jahr 2012.....	20

Abkürzungsverzeichnis

GemHKVO	Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung
HSK	Haushaltssicherungskonzept
HVB	Hauptverwaltungsbeamter/-in
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
Nds. MBl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKPG	Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
RdErl.	Runderlass
RPA	Rechnungsprüfungsamt
Tz.	Textziffer
VZÄ	Vollzeitäquivalente

1 Prüfungsanlass, Prüfungsschwerpunkt und Zielsetzung

Der Präsident des Landesrechnungshofs führt die überörtliche Prüfung u. a. der Gemeinden gemäß §§ 2 bis 4 des NKPG durch. Die überörtliche Prüfung stellt fest, ob das Haushalts- und Kassenwesen der zu prüfenden Einrichtung ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird.

Finanzstatusprüfungen beinhalten insbesondere die formale Prüfung anhand der Rechtsvorschriften zum Haushalts- und Kassenwesen. Daneben verfolgen sie das Ziel, eine Aussage zum Finanzstatus der Kommunen zu treffen, d. h. die wirtschaftlichen Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung in der Gesamtsicht anhand von Kennzahlen zu bewerten.

Für die Prüfung habe ich 30 selbstständige Gemeinden in einer Prüfungsreihe zusammengefasst. Die Ergebnisse aus dieser Prüfungsreihe werde ich nach Abschluss meiner Prüfungen in einem eigenen Bericht vergleichend gegenüberstellen.

Ich habe die Haushaltsjahre 2011 bis 2013 geprüft. Ferner habe ich in meiner Prüfung das Haushaltsplanjahr 2014 und für die Jahre 2015 bis 2017 die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung einbezogen, um zukunftsorientierte Aussagen zu treffen.

Die Stadt Laatzen hatte nach der Übersendung der Prüfungsfeststellungen im schriftlichen Verfahren Gelegenheit zur Stellungnahme. Diese Möglichkeit nutzte sie mit Schreiben vom 30.11.2015.

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

Soweit Regelungen des NKomVG angeführt sind, galten bis zum 31.10.2011 die entsprechenden Bestimmungen der NGO.

2 Analyse der Finanzkennzahlen und Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit

2.1 Kennzahlen

Tz. 1 Die Fähigkeit der Stadt Laatzen ihren Haushalt auszugleichen und dem Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung gerecht zu werden, habe ich anhand von Finanzkennzahlen geprüft.

Die folgende Tabelle zeigt neben den Kennzahlen auch die zugehörigen Minimal-, Maximal- und aggregierten Durchschnittswerte des Vergleichsring für das Jahr 2012. Sie dienen zur Standortbestimmung innerhalb des Vergleichsring.

Die Basisdaten für die Tabelle stammen aus den beschlossenen Jahresabschlüssen 2011 und 2012, dem aufgestellten Jahresabschluss 2013 sowie dem Haushaltsplan 2014 einschließlich der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung 2015 bis 2017. Ich habe sie in der Anlage 1 zusammengefasst.

Ich habe meine Prüfung bei den selbstständigen Gemeinden aufgrund der überwiegend fehlenden Gesamtabchlüsse auf die Kernhaushalte beschränkt. Die unterschiedlichen Ausgliederungsgrade bei den Gemeinden erschweren den Vergleich.

Die zur Erstellung der Eröffnungsbilanz zugelassenen Wahlrechte zur Bewertung des Vermögens beeinflussen die Höhe der Bilanzsumme stark. Die selbstständigen Gemeinden haben die Wahlrechte sehr unterschiedlich ausgeübt. Dies ist bei der Interpretation der Bilanzkennzahlen zu berücksichtigen.

Erläuterungen bzw. Definitionen zu den Kennzahlen können der Anlage 2 entnommen werden.

Für die einwohnerbezogenen Kennzahlen habe ich die Bevölkerungszahlen der Statistiken des LSN zum 30.06. des jeweiligen Jahres zugrunde gelegt.¹

¹ LSN-Online, Tabelle Z1020014.

Finanzkennzahlen														
	Einheit	Jahresabschluss			Plan	Mittelfr. Ergebnis- und Finanzplanung			Δ	Δ in %	Vergleichswerte 2012			Erl.
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013-11	2013-11	min.	Ø	max.	vgl. Tz.
Bilanzsumme je Einwohner	€	7.073	7.081	7.146	-	-	-	-	72	1,0%	3.612	5.896	8.582	2
Nettovermögensquote	%	63,0	61,3	59,4	-	-	-	-	-3,6	-5,7%	28,0	72,3	90,2	2
Gesamtverschuldung je Einw.	€	2.616	2.736	2.898	-	-	-	-	282	10,8%	793	1.622	3.806	2
Verschuldungsgrad - insgesamt	%	37,0	38,6	40,6	-	-	-	-	3,6	9,7%	9,7	27,5	72,0	2
Verschuldungsgrad - investiv	%	16,9	17,9	18,8	-	-	-	-	1,9	11,3%	2,7	11,1	22,2	
Verschuldungsgrad - Liquidität	%	6,4	6,9	7,6	-	-	-	-	1,1	17,5%	0,0	3,1	31,9	
Rückstellungsquote	%	12,6	12,7	13,1	-	-	-	-	0,5	3,6%	4,7	12,3	25,8	
Jahresergebnis	Mio. €	-3,7	-1,5	-1,8	-5,8	-4,4	-4,0	-3,6	1,9	-	-7,9	2,2	17,4	4
ordentl. Ergebnis	Mio. €	-3,8	-1,9	-1,8	-5,8	-4,4	-4,0	-3,6	2,0	-	-7,9	1,8	17,8	4
ordentl. Ergebnis je Einwohner	€	-97	-48	-45	-	-	-	-	53	-	-343	54	439	
ordentl. Aufwandsdeckungsgrad	%	95,4	97,8	98,0	93,6	95,0	95,6	96,0	2,6	2,7%	76,5	103,1	114,3	4
Gewerbesteuerquote	%	17,1	18,0	15,0	15,0	15,2	15,2	15,0	-2,1	-12,3%	12,1	33,1	73,8	
Zinsdeckungsquote	%	2,9	2,7	2,5	3,7	4,1	4,3	4,5	-0,4	-12,3%	0,4	1,7	4,0	3
Reinvestitionsquote	%	274,3	146,4	164,2	180,7	129,7	124,7	32,2	-110,1	-40,1%	12,3	156,6	1033,8	
Abschreibungsintensität	%	5,3	5,4	5,5	5,6	6,0	5,9	5,8	0,2	4,2%	2,4	7,4	12,1	
Zuschussquote an verb. Untern., Sonderverm. u. Bet.	%	0,2	0,2	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	105,5%	0,0	0,7	7,6	
Personalintensität	%	33,0	33,9	33,8	34,8	34,8	34,4	34,1	0,8	2,5%	8,7	24,1	33,9	5
Einwohner je VZÄ	Einw./ VZÄ	81,3	82,1	77,7	-	-	-	-	-3,6	-4,5%	65,6	128,7	231,9	5
Cashflow aus lfd. Verwaltungst.	Mio. €	-2,8	0,9	0,9	-3,0	-0,9	-0,3	0,3	3,7	-	-4,3	4,7	32,0	
Cashflow je Einwohner	€	-72	23	24	-	-	-	-	96	-	-183	143	788	
Tilgungsdeckungsgrad	%	-95,4	30,8	31,0	-86,0	-24,8	-7,5	7,2	126,4	-	-1.987,1	329,4	2.319,8	3, 6

Im Folgenden gehe ich auf Auffälligkeiten bei einzelnen Kennzahlen ein.

- Tz. 2 Die Nettosition sank vom 31.12.2011 zum 31.12.2013 um 6,0 Mio. € bzw. 3,4 %. Zeitgleich stiegen die Schulden inklusive Rückstellungen um 12,5 Mio. € bzw. 12,3 %. In der Folge stieg die Bilanzsumme um 6,7 Mio. € auf 281,7 Mio. € (vgl. Anlage 1) und die Nettovermögensquote sank um 3,6 %-Punkte auf 59,4 %.

Zum Vergleichsstichtag 31.12.2012 lag die Bilanzsumme je Einwohner mit 7.081 € deutlich über dem aggregierten Durchschnitt des Vergleichsringes. Die Nettovermögensquote war leicht unterdurchschnittlich, die Kennwerte für die Gesamtverschuldung deutlich über dem Durchschnitt.

Die Stadt Laatzen wies in ihrer Bilanz in absoluten Zahlen die höchsten Schulden inklusive Rückstellungen aller verglichenen Kommunen aus.

- Tz. 3 Die hohe Gesamtverschuldung hatte hohe Zinsaufwendungen zur Folge. Die Stadt leistete im Vergleichsjahr 2012 von den geprüften Kommunen mit 2,2 Mio. € den höchsten Zinsaufwand und mit 2,9 Mio. € überdurchschnittlich hohe Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung (vgl. Anlage 1). Die Zinsdeckungsquote lag mit 2,7 % deutlich über dem Durchschnitt. Die Stadt erwartete in ihrer mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung 2015 bis 2017 einen Anstieg dieser Quote auf 4,5 % zum Jahr 2017.
- Tz. 4 Die Stadt deckte in keinem Jahr des Prüfungszeitraums ihre ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge. Das Jahresergebnis der Jahre 2011 bis 2013 war in Rechnung und das der Jahre 2014 bis 2017 im Plan negativ.
- Tz. 5 Die Stadt erhöhte vom 30.06.2011 zum Jahr 30.06.2013 die Anzahl ihrer besetzten Stellen um 29,2 VZÄ. Der Personalaufwand stieg insbesondere hierdurch vom Jahr 2011 zum Jahr 2013 um 2,6 Mio. € bzw. 9,6 % auf 29,5 Mio. €. Die Stadt plante zum Jahr 2014 einen weiteren Anstieg des Personalaufwands um 1,7 Mio. € (vgl. Anlage 1).

Im Vergleichsjahr 2012 wies die Stadt mit 33,9 % die höchste Personalintensität der geprüften Kommunen aus. Gleichzeitig verfügte sie mit 82,1 Einwohnern je VZÄ über einen sehr niedrigen Wert im Vergleichsring. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Stadt im Gegensatz zu einigen anderen Kommunen im Ver-

gleichsring u. a. die Aufgaben des Jugendamtes und der Bauaufsicht in eigener Zuständigkeit durchführte. Daneben beschäftigte die Stadt eigenes Personal in zehn städtischen Kindertagesstätten und für weitere Aufgaben im Rahmen des „Laatzener Profils für Bildung und Betreuung“.

- Tz. 6 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.

Die Stadt Laatzen wies in den geprüften Jahren 2011 bis 2013 einen Tilgungsdeckungsgrad aus, der deutlich unter 100 % lag. Damit hielt sie die genannte Deckungsregel nicht ein und finanzierte ihre ordentliche Tilgung zu einem überwiegenden Teil durch weitere Verschuldungen.

Auch in den Jahren 2014 bis 2017 werden die geplanten Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit voraussichtlich nicht ausreichen, um neben den Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit auch die ordentliche Tilgung vollständig zu finanzieren.

- Tz. 7 In der Anlage 3 stelle ich die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse, nach Produktbereichen gegliedert, für die Jahre 2011 bis 2014 dar.² Für das Jahr 2014 habe ich Planwerte herangezogen.
- Tz. 8 In der Anlage 4 vergleiche ich Kennzahlen zu den Produktbereichen für das Jahr 2012 mit dem Minimalwert, dem aggregierten Durchschnitt und dem Maximalwert aus dem Vergleichsring.

2.2 Haushaltssicherung

- Tz. 9 Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, so ist gem. § 110 Abs. 6 Satz 1 NKomVG ein HSK aufzustellen. Das HSK ist gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 4 GemHKVO Anlage des Haushaltsplans.

Die Stadt Laatzen war im geprüften Zeitraum verpflichtet, als Anlage der Haushaltspläne 2011 bis 2013 jeweils ein HSK aufzustellen.

² Grundlage: Verbindlicher Produktrahmen für Niedersachsen, Bekanntmachung des LSN vom 23.07.2013, Nds. MBl. Nr. 28 vom 07.08.2013, S. 558.

Tz. 10 Gemäß § 110 Abs. 6 Satz 2 NKomVG ist im HSK festzulegen, innerhalb welchen Zeitraums der Haushaltsausgleich erreicht, wie der ausgewiesene Fehlbetrag abgebaut und wie das Entstehen eines neuen Fehlbetrags in den künftigen Jahren vermieden werden soll.

Grundlage meiner Bewertung von HSK sind die „Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts“³.

Ich habe geprüft, ob das zuletzt aufgestellte HSK des Jahres 2014 diesen Hinweisen entspricht.

Anforderungen an die Haushaltssicherung					
Nr.	Anforderungen	erfüllt	z. T. erfüllt	nicht erfüllt	Erl. in Tz.
1	Ausgangslage und Ursachen für die entstandene Fehlentwicklung festgestellt?	X			
2	Beschrieben, wie die Fehlentwicklung beseitigt wird?		X		
3	Aussagen dazu, wie neue Fehlbeträge künftig vermieden werden?		X		11
4	Im HSK dargestellt, wann der Haushaltsausgleich wieder erreicht werden soll?			X	12
5	Haushaltsausgleich innerhalb des Zeitraums der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung wieder erreicht?		-	X	12
6	Überschreitung des zuvor genannten Zeitraums. Wurde im HSK begründet, warum ein Ausnahmefall vorliegt?			X	12
7	Maßnahmen geeignet, den Haushaltsausgleich herzustellen?			X	12
8	Maßnahmen konkret und verbindlich beschrieben?	X			
9	Umsetzungszeitpunkt, -methode und Einsparvolumen jeder Einzelmaßnahme benannt?	X			
10	Finanzielle Auswirkungen der einzelnen Umsetzungsschritte im Hinblick auf die Erträge und Aufwendungen des Aufstellungsjahres und der Folgejahre festgelegt?	X			
11	Finanzielle Auswirkungen auf die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung tabellarisch zusammengefasst dargestellt?	X			
12	Gesamtwirkung durch eine vergleichende Gegenüberstellung in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung jeweils mit und ohne die beschriebenen Haushaltssicherungsmaßnahmen veranschaulicht?	X			
13	Alle Möglichkeiten zu Ertragsverbesserungen und Aufwandsminderungen überprüft?	X			
14	Alle nicht auf Gesetz beruhenden Leistungen detailliert aufgelistet, kritisch auf ihre Erforderlichkeit hin überprüft und ggf. konsequent reduziert?	X			
15	Aufwandserhöhungen im Bereich der nicht auf Gesetz beruhenden Leistungen einzeln dargestellt und begründet?		X		
16	Ausgegliederte Bereiche in die Haushaltssicherung einbezogen?	X			

³ Vgl. „Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts“, Bekanntmachung des MI vom 30.10.2007, Nds. MBl. Nr. 46/2007, S. 1254.

Im Folgenden gehe ich auf Einzelheiten bezüglich der Umsetzung des Haushaltssicherungsprozesses ein:

- Tz. 11 Mit dem HSK 2011 stellte die Stadt die von ihr beabsichtigten Sparanstrengungen zusammengefasst in eher genereller Form dar. Diese Herangehensweise änderte die Stadt mit dem HSK 2012 grundlegend. Neben den Ausführungen zu den formellen Anforderungen enthielten die Konzepte ab 2012 rd. 108 Einzelmaßnahmen die dem Rat zur Entscheidung über deren Umsetzung vorlagen.

Die Umsetzung eines Teils der vorgeschlagenen Maßnahmen beschloss der Rat nicht. Die Stadt konnte die jährliche Unterdeckung im Vergleich zu den Planungen vor 2011 reduzieren. Trotz einer deutlichen Anhebung der Steuerhebesätze ab dem Haushaltsjahr 2013 erreichte sie jedoch keinen Haushaltsausgleich im Prüfungszeitraum.

- Tz. 12 Das negative Jahresergebnis in der Bilanz stieg vom 31.12.2011 zum 31.12.2013 weiter an. Die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung des Jahres 2014 sah weitere Fehlbeträge vor. Insofern waren die umgesetzten Haushaltssicherungsmaßnahmen in Summe nicht geeignet, den Haushaltsausgleich wieder zu erreichen. Zudem stellte die Stadt im HSK nicht dar, wie künftig Fehlbeträge vermieden und wie der Haushaltsausgleich wieder erreicht werden soll. Auch stellte sie keinen Haushaltsausgleich innerhalb der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung bzw. in einem begründeten längeren Zeitraum dar.

Die vorgeschlagenen, bisher aber nicht umgesetzten Haushaltssicherungsmaßnahmen bieten zusätzliches Haushaltssicherungspotenzial. Sollten die Stadt die hierfür erforderlichen Umsetzungsbeschlüsse in Zukunft nicht fassen, ist sie aufgefordert, über andere Haushaltssicherungsmaßnahmen den Haushaltsausgleich zu erreichen.

2.3 Dauernde Leistungsfähigkeit

- Tz. 13 Gemäß § 23 GemHKVO wird die dauernde Leistungsfähigkeit in der Regel anzunehmen sein, wenn u. a. der Haushaltsausgleich des Haushaltsjahres erreicht ist, die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung unter Berücksichtigung eventueller Fehlbeträge ausgeglichen ist sowie in der Bilanz eine positive Nettosition ausgewiesen ist und voraussichtlich ausgewiesen bleibt.

Der Haushaltsausgleich der Haushaltsjahre 2011 bis 2013 war nicht erreicht.

Die Haushaltsplanung 2014 sowie die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung 2015 bis 2017 waren nicht ausgeglichen.

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

3 Haushaltsaufstellungsverfahren

Tz. 14 Gemäß § 114 Abs. 1 NKomVG ist die von der Vertretung beschlossene Haushaltssatzung mit ihren Anlagen der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen.

Daten zum Haushaltsaufstellungsverfahren				
Jahr	Beschluss der Vertretung	Vorlage bei der Aufsichtsbehörde	fristgerecht?	Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde
2011	16.12.2010	25.01.2011	nein	23.02.2011
2012	19.04.2012	24.05.2012	nein	26.06.2012
2013	14.02.2013	12.03.2013	nein	10.05.2013
2014	19.12.2014	23.01.2014	nein	13.02.2014

4 Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

Tz. 15 Gemäß § 128 Abs. 1 NKomVG hat die Kommune für jedes Haushaltsjahr einen Jahresabschluss nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung klar und übersichtlich aufzustellen.

Gemäß § 129 Abs. 1 Satz 1 NKomVG ist der Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen; der konsolidierte Gesamtabschluss soll innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt werden.

Gemäß § 129 Abs. 1 Satz 3 NKomVG beschließt die Vertretung über die Abschlüsse und die Entlastung des HVB bis spätestens zum 31. Dezember des Jahres, das auf das Haushaltsjahr folgt.

Der konsolidierte Gesamtabschluss war erstmals für das Haushaltsjahr 2012 aufzustellen.⁴

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?
2011	30.10.2012	nein	19.06.2014	nein	-	-	-	-
2012	11.03.2014	nein	11.12.2014	nein	10.11.2014	nein		nein
2013	18.12.2014	nein		nein		nein		nein

⁴ Vgl. Art. 6 Abs. 7 Gesetz zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts und zur Änderung gemeindefinanzrechtlicher Vorschriften vom 15.11.2005 (Nds. GVBl. S. 342).

5 Umsetzung des NKR

Tz. 16 Die Stadt Laatzten hat verschiedene haushaltswirtschaftliche Instrumente einzusetzen, um die Verwaltungssteuerung zu unterstützen und die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Ich habe geprüft, ob die Stadt Laatzten 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	-		17
§ 4 Abs. 1	Teilhaushalte entsprechend der örtlichen Verwaltungsgliederung	Pflicht	X	-		
§ 15 Abs. 3	Innere Verrechnungen	eingeschränktes Ermessen		X		18
§ 4 Abs. 3	Budgetierung	Ermessen	X	-		
§ 4 Abs. 7	Wesentliche Produkte	Pflicht		-	X	19
	Leistungen	Pflicht	X			
	Produktziele	Pflicht	X			
	Maßnahmen	Pflicht	X			
	Produktkennzahlen	Pflicht	X			
§ 21 Abs. 1	KLR nach den örtlichen Bedürfnissen	Pflicht	X			
§ 21 Abs. 1	Controlling mit Berichtswesen nach den örtlichen Bedürfnissen	Pflicht	X			19

Tz. 17 In den Jahren 2000 und 2001 hatte die Stadt ein Leitbild erarbeitet, dies aber nicht fortgeschrieben. Im Prüfungszeitraum stellte die Stadt ihre jährlich aktualisierten strategischen Ziele im jeweiligen Haushaltsplan voran.

Tz. 18 Die Stadt Laatzten verrechnete nicht alle Leistungen der servicebringenden Bereiche intern. Sie nahm innere Verrechnungen beispielsweise nur in den Berei-

chen der Gebührenhaushalte und der verlässlichen Grundschulen sowie für die Leistungen des Betriebshofs vor.

Tz. 19 Gemäß § 4 Abs. 7 GemHKVO werden in jedem Teilhaushalt die wesentlichen Produkte mit den dazugehörigen Leistungen beschrieben. Hierbei handelt es sich um die für die strategische Ausrichtung erforderlichen Produkte.

Die Stadt Laatzen bestimmte mit der Umstellung ihrer Haushaltswirtschaft auf die Doppik zum 01.01.2009 wesentliche Produkte. In den folgenden Haushalten bildete sie auf Wunsch des Rates wieder das gesamte Aufgabenspektrum in rd. 120 Produkte ab. Sie hatte für nahezu alle Produkte Leistungen, Maßnahmen, Ziele und Kennzahlen entwickelt. Zudem setzte die Stadt für die gesamte Verwaltung ein Controlling mit unterjährigem Berichtswesen auf Grundlage der Teilhaushalte ein. Nach Aussage der Stadt lieferte das Controlling nicht die gewünschten Ergebnisse. Daher beabsichtige sie, es auf Produktebene wirkungsvoller und effektiver zu organisieren.

Aufgrund der fehlenden Festlegung auf die wesentlichen Produkte wandte die Stadt die Steuerungsinstrumente auf alle Produkte an. Dies führte neben dem vermeidbaren Mehraufwand auch dazu, dass sie den Haushalt mit Daten überfrachtete, die für die Haushaltsberatungen nicht immer steuerungsrelevante Qualität besaßen.

Ich empfehle der Stadt, ihre Produkte daraufhin zu überprüfen, ob sie

- den strategischen Zielen dienen,
- über ein nennenswertes Haushaltsvolumen verfügen und/oder
- aus anderen Gründen steuerungsrelevant sind.

Bei allen Produkten, die keines dieser Kriterien erfüllt, könnte die Stadt aus Vereinfachungsgründen auf die zuvor genannten Steuerungselemente verzichten. Damit entfielen beispielsweise deren regelmäßige Überprüfungen und ggf. Anpassungen im Zuge des Controllings. Ferner könnte die Stadt diese Produkte in ihrem Haushalt in aggregierter Form darstellen.

In ihrer Stellungnahme vom 30.11.2015 hat mir die Stadt mitgeteilt, dass sie eine Arbeitsgruppe eingerichtet habe, die sich u. a. mit der Bildung von wesentlichen Produkten und der Weiterentwicklung von Steuerungsinstrumenten befasse.

6 Kassenwesen

Tz. 20 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 der Stadt Laatzen vom 01.05.2015 war vollständig.

Tz. 21 Die Kassenaufsicht besteht in einer laufenden Überwachung durch regelmäßig unvermutete Kassenprüfungen und einer sowohl ständigen als auch stichprobenweisen Kontrolle des gesamten Geschäftsgangs der Kommunalkasse.⁵

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

Im Auftrag


 Nicolaus

⁵ 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 2012		
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013-11	2013-11	min.	Ø	max.
Einwohner zum 30.06.	Einw.	38.884	39.224	39.424	-	-	-	-	540	1,4%	18.949	33.133	52.310
besetzte Stellen laut Stellenplan	VZÄ	478,1	477,8	507,3	0,0	0,0	0,0	0,0	29,2	6,1%	105,0	257,4	779,0
Bilanzsumme	Mio. €	275,0	277,8	281,7	-	-	-	-	6,7	2,4%	94,8	195,4	388,8
Nettoposition	Mio. €	173,3	170,4	167,3	-	-	-	-	-6,0	-3,4%	35,2	141,3	314,7
Schulden inkl. Rückstellungen	Mio. €	101,7	107,3	114,2	-	-	-	-	12,5	12,3%	22,5	53,8	107,3
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	Mio. €	46,5	49,6	53,1	64,9	67,9	70,4	68,1	6,5	14,0%	4,1	21,7	57,7
Liquiditätskredite	Mio. €	17,7	19,2	21,3	34,3	38,6	42,4	45,7	3,6	20,3%	0,0	6,1	45,5
Rückstellungen	Mio. €	34,7	35,4	36,9	-	-	-	-	2,1	6,1%	10,8	23,9	48,4
ordentlicher Ertrag	Mio. €	77,8	82,6	85,5	83,9	84,6	85,6	86,3	7,7	9,9%	25,6	60,2	155,3
ordentlicher Aufwand	Mio. €	81,6	84,5	87,3	89,7	89,0	89,6	89,8	5,7	7,0%	30,5	58,4	143,5
außerordentlicher Aufwand	Mio. €	0,6	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-15,3%	0,0	0,5	4,8
außerordentlicher Ertrag	Mio. €	0,7	0,4	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-34,3%	0,0	1,0	3,9
Gewerbesteuererträge	Mio. €	13,3	14,9	12,8	12,6	12,9	13,0	12,9	-0,5	-3,7%	3,1	19,9	105,2
Abschreibungen auf Sach- und immaterielles Vermögen	Mio. €	4,3	4,6	4,8	5,0	5,3	5,3	5,2	0,5	11,4%	1,3	4,3	10,3
Zinsaufwendungen	Mio. €	2,2	2,2	2,1	3,1	3,5	3,7	3,9	-0,1	-3,6%	0,2	1,0	2,2
Zuschüsse an verbundene Unternehmen, Sondervermögen und Beteiligungen	Mio. €	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	119,8%	0,0	0,4	6,8
Personalaufwand für aktives Personal	Mio. €	26,9	28,7	29,5	31,2	31,0	30,8	30,6	2,6	9,6%	5,6	14,1	38,3
Einzahlungen lfd. Verw.-tätigkeit	Mio. €	71,4	76,0	78,3	79,3	80,8	82,1	83,1	6,8	9,6%	26,3	56,6	139,6
Zuwendungen Investitionstätigkeit	Mio. €	1,7	1,3	1,0	0,3	0,2	0,1	0,1	-0,7	-42,0%	0,1	1,1	2,6
Auszahlungen lfd. Verw.-tätigkeit	Mio. €	74,3	75,1	77,4	82,2	81,7	82,4	82,8	3,1	4,2%	26,9	51,9	121,9
Auszahlung zur ordentlichen Tilgung	Mio. €	2,9	2,9	3,0	3,4	3,5	3,5	3,6	0,1	1,8%	0,2	1,4	4,0
Auszahlungen Investitionstätigkeit	Mio. €	11,8	6,7	7,8	9,1	6,9	6,6	1,7	-3,9	-33,3%	1,6	6,8	30,7

Anlage 2: Erläuterungen zu den Kennzahlen

Abschreibungsintensität

Die Abschreibungsintensität zeigt das Verhältnis der Abschreibungen zum ordentlichen Aufwand an. Sie verdeutlicht damit, in welchem Umfang das Jahresergebnis einer Kommune durch eine Minderung des Buchwertes des Sach- und immateriellen Vermögens belastet wird.

Aufwandsdeckungsgrad

Der ordentliche Aufwandsdeckungsgrad stellt die Fähigkeit einer Kommune dar, ihre ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge zu decken.

Cashflow aus lfd. Verwaltungstätigkeit

Der Cashflow verdeutlicht, in welchem Umfang die laufende Verwaltungstätigkeit zu Zahlungsüberschüssen führt. Er stellt einen Indikator für die Finanzkraft einer Kommune dar, vor allem für dessen Möglichkeiten, Investitionen aus Eigenmitteln zu finanzieren.

Einwohner je VZÄ

Bei der Kennzahl Einwohner je VZÄ habe ich die Einwohnerzahlen der Bevölkerungsfortschreibung nach dem Zensus 2011 zum 30.06. eines Jahres⁶ ins Verhältnis zu den Vollzeitäquivalenten der zum 30.06. besetzten Stellen nach dem Stellenplan des entsprechenden Jahres gesetzt.

Gewerbesteuerquote

Die Gewerbesteuerquote zeigt an, wie hoch der Anteil der Gewerbesteuer am ordentlichen Ertrag ist. Sie ist ein Indikator für die Abhängigkeit der Kommune von den Gewerbesteuererträgen. Je höher die Quote liegt, umso stärker wirken sich Schwankungen der Gewerbesteuererträge auf die finanzielle Situation der Kommune aus.

Jahresergebnis

Das Jahresergebnis steht für den Erfolg oder Misserfolg einer Kommune im Rechnungsjahr. Gemäß § 110 Abs. 4 NKomVG soll der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge dem Gesamtbetrag der ordentlichen

⁶ LSN-Online, Tabelle Z1020014.

Aufwendungen und der Gesamtbetrag der außerordentlichen Erträge dem Gesamtbetrag der außerordentlichen Aufwendungen entspricht.

Nettovermögensquote

Die Nettovermögensquote gibt an, wie hoch der Anteil des Nettovermögens am Gesamtkapital ist.

Personalintensität

Die Personalintensität gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang Mittel durch Personal- und Versorgungsaufwendungen für aktives Personal gebunden sind und anderweitig nicht zur Verfügung stehen.

Reinvestitionsquote

Die Reinvestitionsquote gibt an, in welchem Umfang dem durch Abschreibungen hervorgerufene Wertverlust des Sach- und des immateriellen Vermögens ein Wertzuwachs durch Investitionen gegenübersteht.

Der Status Quo wird erhalten, wenn die Reinvestitionsquote im Durchschnitt mehrerer Jahre inflationsbereinigt rd. 100 % beträgt. Hiervon abweichende Quoten dokumentieren einen Auf- oder Abbau des Werts des Vermögens. Sie sind begründet, wenn sie durch

- zusätzliche bzw. nicht mehr zu erledigende Aufgaben,
- eine bewusste Änderung der Qualität des Vermögens (z. B. höherwertige Gegenstände oder höheres Durchschnittsalter) oder
- geänderte Finanzierungsmodalitäten (z. B. Eigentum, Leasing, Miete) hervorgerufen werden.

Tilgungsdeckungsgrad

Gemäß der Deckungsregel nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 GemHKVO dienen die Einzahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit des Finanzhaushalts insgesamt zur Deckung der Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit sowie für die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung. Der Tilgungsdeckungsgrad (Quotient aus Cashflow für die laufende Verwaltungstätigkeit und Auszahlung zur ordentlichen Tilgung) verdeutlicht, ob eine Kommune die Auszahlung zur ordentlichen Tilgung aus dem Saldo für die laufende Verwaltungstätigkeit leisten kann und damit ihre Schulden aus eigenen Mitteln abbaut. Liegt der Tilgungsdeckungsgrad unter 100 %, verstößt die Kommune gegen die genannte Deckungsregel.

Verschuldungsgrad

Die Gesamtverschuldung einer Kommune setzt sich aus ihren Verbindlichkeiten, wie insbesondere Kredite für Investitionen und Liquiditätskredite, sowie ihren Rückstellungen zusammen.⁷ Die Verschuldung löst grundsätzlich Zinsaufwendungen sowie Auszahlungen des Finanzhaushaltes für den Schuldendienst aus. Der Verschuldungsgrad zeigt die Relation von Schulden inklusive der gebildeten Rückstellungen zur Bilanzsumme und gibt damit Auskunft über die Finanzierungsstruktur einer Kommune.

Die Kommune bildet Rückstellungen gemäß § 123 Abs. 2 NKomVG für Verpflichtungen, die dem Grunde nach zu erwarten sind, deren Höhe oder Fälligkeit aber noch ungewiss ist. Gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 6 GemHKVO zählen zu den Rückstellungen nach § 95 Abs. 2 NGO⁸ 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.

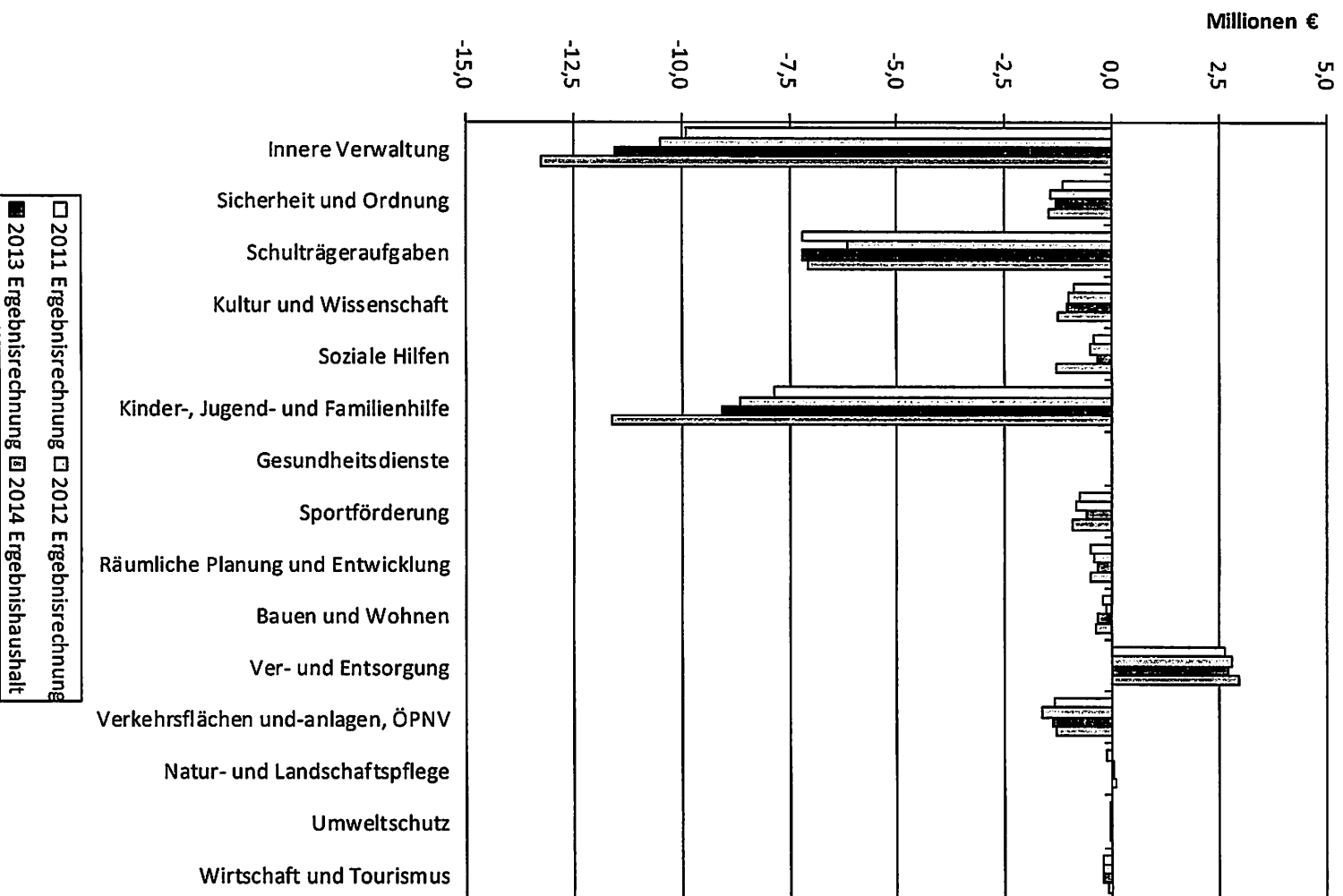
Zinsdeckungsquote

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

⁷ Vgl. § 54 Abs. 4 Nr. 2 und 3 GemHKVO.

⁸ Jetzt § 123 Abs. 2 NKomVG.

Anlage 3: Ordentliche Ergebnisse der Produktbereiche für die Jahre 2011 bis 2014⁹



⁹ Ohne Produktbereich Allgemeine Finanzwirtschaft.

Anlage 4: Vergleich Kennzahlen zu den Produktbereichen für das Jahr 2012

Kennzahlen zu den Produktbereichen für das Jahr 2012													
Produktbereich		Verhältnis Aufwand Produktbereich zur Summe Aufwendungen aller Produktbereiche	Vergleichswerte			Verhältnis Ertrag Produktbereich zum Aufwand gleicher Produktbereich (Aufwandsdeckungsquote)	Vergleichswerte			ordentliches Ergebnis Produktbereich	Vergleichswerte		
			min.	Ø	max.		min.	Ø	max.		min.	Ø	max.
			in %				in %				in € je Einwohner		
11	Innere Verwaltung	16,8	5,5	13,5	24,3	26,1	7,3	19,2	33,3	-267,3	-346,2	-203,4	-102,1
12	Sicherheit und Ordnung	3,1	1,8	3,3	5,4	45,3	20,8	40,4	96,0	-36,2	-72,1	-37,2	-0,9
21-24	Schulträgeraufgaben	8,7	1,9	5,9	10,3	16,3	7,3	30,3	89,8	-156,9	-251,8	-76,8	-10,5
25-29	Kultur und Wissenschaft	1,4	0,6	2,0	5,1	17,3	3,7	22,9	57,2	-25,5	-152,3	-29,1	-7,4
31-35	Soziale Hilfen	11,7	0,0	4,1	12,4	94,9	0,0	82,7	100,1	-12,8	-40,2	-13,2	0,0
36	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	19,5	6,7	13,0	19,5	47,7	2,4	37,2	61,3	-220,1	-299,4	-152,7	-56,1
41	Gesundheitsdienste	0,0	0,0	0,0	0,2	-	0,0	20,5	75,0	0,0	-2,5	-0,1	0,0
42	Sportförderung	1,2	0,5	1,5	6,4	14,3	0,0	29,6	145,6	-21,3	-53,7	-20,2	43,4
51	Räumliche Planung u. Entwicklung	0,7	0,1	1,1	3,2	23,7	0,0	22,8	88,5	-11,4	-55,6	-15,7	-1,2
52	Bauen und Wohnen	0,9	0,0	1,1	3,0	84,7	0,0	89,2	269,9	-3,1	-25,0	-2,1	47,3
53	Ver- und Entsorgung	4,5	0,0	2,8	8,7	173,9	0,0	209,2	152.964,4	71,1	-17,7	57,5	129,8
54	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	4,0	4,0	7,2	14,5	51,5	5,6	35,7	67,1	-42,2	-336,2	-86,9	-27,6
55	Natur- und Landschaftspflege	0,8	0,4	1,7	5,6	104,1	2,6	34,5	158,7	0,7	-59,4	-21,3	6,8
56	Umweltschutz	0,1	0,0	0,1	0,4	48,2	0,0	19,7	555,8	-1,0	-5,3	-1,6	0,3
57	Wirtschaft und Tourismus	0,4	0,4	4,1	9,9	27,4	0,5	20,2	90,7	-6,1	-138,2	-60,7	-6,1
61	Allgemeine Finanzwirtschaft	26,2	26,2	38,6	64,3	221,3	160,1	200,2	241,5	684,1	312,4	722,5	1.831,3