

## 2.4 Haushaltssicherung

Tz. 11 Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, so ist gemäß § 110 Abs. 6 Satz 1 NKomVG ein HSK aufzustellen. Das HSK ist gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 4 GemHKVO Anlage des Haushaltsplans.

Die Gemeinde Hinte war verpflichtet, für die geprüften Haushaltsjahre 2012 bis 2015 ein HSK aufzustellen.

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“<sup>6</sup>.

Ich habe geprüft, ob das zuletzt aufgestellte HSK des Jahres 2015 diesen Hinweisen entspricht.

---

<sup>6</sup> Vgl. „Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts“, Bekanntmachung des MI vom 30.10.2007, Nds. MBl. Nr. 46/2007, S. 1254.

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			11
2	Beschrieben, wie die Fehlentwicklung beseitigt wird?			X	
3	Aussagen dazu, wie neue Fehlbeträge künftig vermieden werden?			X	
4	Im HSK dargestellt, wann der Haushaltsausgleich wieder erreicht werden soll?			X	
5	Haushaltsausgleich innerhalb des Zeitraums der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung wieder erreicht?		-	X	
6	Überschreitung des zuvor genannten Zeitraums. Wurde im HSK begründet, warum ein Ausnahmefall vorliegt?			X	
7	Maßnahmen geeignet, den Haushaltsausgleich herzustellen?			X	
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 und tabellarisch zusammengefasst dargestellt?			X	
11	Gesamtwirkung durch eine vergleichende Gegenüberstellung in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung jeweils mit und ohne die beschriebenen Haushaltssicherungsmaßnahmen veranschaulicht?			X	
12	Alle Möglichkeiten zu Ertragsverbesserungen und Aufwandsminderungen überprüft?	X			
13	Alle nicht auf Gesetz beruhenden Leistungen detailliert aufgelistet, kritisch auf ihre Erforderlichkeit hin überprüft und ggf. konsequent reduziert?	X			
14	Aufwandserhöhungen im Bereich der nicht auf Gesetz beruhenden Leistungen einzeln dargestellt und begründet?			X	
15	Ausgegliederte Bereiche in die Haushaltssicherung einbezogen?	X			

Tz. 12 Die Gemeinde Hinte erstellte für alle geprüften Haushaltsjahre ein HSK. Das zuletzt beschlossene HSK 2015 enthält Maßnahmen, wie eine Haushaltssperre in Höhe von 10 % auf die steuerbaren Aufwendungen und eine Erhöhung der Hebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer. Dennoch erwartete die Gemeinde weder einen Haushaltsausgleich innerhalb der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung noch einen Abbau der ausgewiesenen Fehlbeträge. Insgesamt erfüllte das HSK nicht die Anforderungen des MI.

## **2.5 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.
- Tz. 14 Der Haushaltsausgleich war für die Haushaltsjahre 2011 bis 2013 nicht erreicht. Auch nach den vorläufigen Zahlen für das Jahr 2014 sowie den Planzahlen für das Jahr 2015 einschließlich der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung bis zum Jahr 2018 ist weiterhin von unausgeglichenen Haushalten auszugehen. Die Nettosition wird sich voraussichtlich weiterhin verringern.

Auf Grundlage der in die Prüfung einbezogenen Unterlagen war bei der Gemeinde Hinte die dauernde Leistungsfähigkeit nicht anzunehmen.

### 3 Haushaltsaufstellungsverfahren

Tz. 15 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 basiert auf einer rechtzeitigen Planung und Beschlussfassung der Haushaltssatzung für das kommende Haushaltsjahr. Die dem Beschluss der Haushaltssatzung durch die Gemeindevertretung vorausgehenden Schritte, wie Erstellung und Abstimmung in der Kommune, Einbringung, Beratung und Beschlussfassung, öffentliche Auslegung und Bekanntmachung, sollten so vorgenommen werden, dass eine fristgerechte Vorlage an die Aufsichtsbehörde spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres möglich ist.

Nachstehend erkunde ich die Gründe für eine vom Gesetz abweichende Praxis. Hierzu habe ich ausgehend vom Beginn des jeweiligen Haushaltsaufstellungsverfahrens die Teilprozesse untersucht.

Die folgende Tabelle zeigt das Datum der Meilensteine der jeweiligen Haushaltsaufstellungsverfahren:

Meilensteine des Haushaltsaufstellungsverfahrens				
Haushaltsjahr	2012	2013	2014	2015
Beginn Haushaltsaufstellungsverfahren	05.01.2012	06.01.2013	01.02.2014	01.12.2014
Erste Beratung durch ein Gremium der Vertretung	27.03.2012	04.03.2013	20.03.2014	19.02.2015
Beschlussfassung durch die Vertretung	24.05.2012	11.04.2013	14.05.2014	30.03.2015
Vorlage bei der Aufsichtsbehörde	30.05.2012	12.04.2013	19.05.2014	08.04.2015
fristgerecht gem. §114 (1) NKomVG?	nein	nein	nein	nein
Haushaltssatzung mit genehmigungspflichtigen Teilen	ja	ja	ja	ja
Datum der Wirksamkeit der Haushaltssatzung	15.07.2012	19.05.2013	01.09.2014	08.06.2015

Um die einzelnen Prozessschritte innerhalb der Prüfungsreihe zu vergleichen und darüber hinaus Good-Practice-Beispiele herauszuarbeiten, habe ich den Zeitraum der einzelnen Prozessschritte ermittelt. Die folgende Tabelle zeigt neben der Dauer der Teilschritte auch die zugehörigen Minimal-, Maximal- und aggregierten Durchschnittswerte des Vergleichsringes für das Haushaltsjahr 2015:

Dauer des Haushaltsaufstellungsverfahrens in Tagen							
Prozessschritt	Haushaltsjahr				Vergleichswerte 2015		
	2012	2013	2014	2015	min.	Ø	max.
Zeitraum bis zur Vorlage des Entwurfs an den HVB	70	40	28	62	15	68	141
Zeitraum bis zur erstmaligen Vorlage des Entwurfs einem Gremium der Vertretung	12	17	19	18	2	35	85
Zeitraum bis zur Beschlussfassung der Vertretung	58	38	55	39	7	48	140
Zeitraum bis zur Vorlage der Haushaltssatzung bei der Kommunalaufsicht	6	1	5	9	-	15	60
Zeitraum bis Genehmigung bzw. möglichen Verkündung	8	0	72	22	4	40	134
Zeitraum bis zur Verkündung	8	7	2	8	-	10	39
Zeitraum bis zum Wirksamwerden	30	30	31	31	1	14	31
Gesamtdauer	192	133	212	189	154	230	331

## 4 Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

Tz. 16 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.

Ein konsolidierter Gesamtabschluss ist unter anderem gemäß § 128 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 NKomVG aufzustellen, wenn die Kommune eine Eigengesellschaft führt. Im Jahr 2013 gründete die Gemeinde Hinte die Energie-Zukunft-Hinte GmbH als Eigengesellschaft. Gemäß § 128 Abs. 4 Satz 3 NKomVG kann auf eine Konsolidierung verzichtet werden, wenn die Abschlüsse der Gesellschaft für ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune nur von untergeordneter Bedeutung sind. Dies war für die Jahre des Prüfungszeitraums aufgrund geringer Geschäftstätigkeit der Gesellschaft der Fall. Somit brauchte der Jahresabschluss der Energie-Zukunft-Hinte GmbH noch nicht mit dem Jahresabschluss der Gemeinde Hinte zusammengefasst werden.

Daten zum Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren						
Jahr	Aufstellung Jahresabschluss		Aufstellung konsolidierter Gesamtabschluss		Beschluss über den Jahresabschluss und die Entlastung des HVB	
	Datum	fristgerecht?	Datum	fristgerecht?	Datum	fristgerecht?
2012	13.04.2015	nein	nicht erforderlich		25.11.2015	nein
2013	02.09.2015	nein	nicht erforderlich		25.11.2015	nein
2014		nein	nicht erforderlich			nein

## 5 Umsetzung des NKR

Tz. 17 Die Gemeinde Hinte hat verschiedene haushaltswirtschaftliche Instrumente einzusetzen, um die Verwaltungssteuerung zu unterstützen und die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Ich habe geprüft, ob die Gemeinde Hinte 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	-		18
§ 4 Abs. 1	Teilhaushalte entsprechend der örtlichen Verwaltungsgliederung	Pflicht	X	-		
§ 15 Abs. 3	Innere Verrechnungen	eingeschränktes Ermessen		X		19
§ 4 Abs. 3	Budgetierung	Ermessen	X	-		20
§ 4 Abs. 7	Wesentliche Produkte	Pflicht		-	X	21
	Leistungen	Pflicht			X	
	Produktziele	Pflicht			X	
	Maßnahmen	Pflicht			X	
	Produktkennzahlen	Pflicht			X	
§ 21 Abs. 1	KLR nach den örtlichen Bedürfnissen	Pflicht	X			
	Controlling mit Berichtswesen nach den örtlichen Bedürfnissen	Pflicht		X		22

Tz. 18 Die Gemeinde Hinte verfügte über strategische Grundlagen. Sie entwickelte die strategischen Ziele

- Stärkung der (frühkindlichen) Bildung,
- Verbesserung der finanziellen Situation sowie
- Erhaltung und Verbesserung der Wohninfrastruktur

und stellte diese im Vorbericht des Haushaltsplans 2012 dar.

- Tz. 19 Innere Verrechnungen der Gemeinde beschränkten sich im Wesentlichen auf die Bauhofleistungen.
- Tz. 20 Die Gemeinde Hinte nahm die Budgetierung flächendeckend für Teilhaushalte, Produktbereiche, -gruppen und Produkte vor. Die Budgetierung umfasste keine Personalkosten.
- Tz. 21 Die Gemeinde beschrieb keine wesentlichen Produkte. Sie bestimmte für ihre Produkte keine Leistungen oder Ziele, die den SMART-Kriterien entsprachen. Ebenso fehlten Maßnahmen und Kennzahlen.
- Tz. 22 Die Gemeinde Hinte setzte ein Controlling ohne unterjähriges Berichtswesen für einzelne Verwaltungseinheiten ein. Dies beschränkte sich wegen fehlender Leistungsbeschreibungen und Zielformulierungen auf ein reines Finanzcontrolling.

## 6 Kassenwesen

- Tz. 23 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.
- Tz. 24 Die „Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung und die Gemeindekasse der Gemeinde Hinte“ vom 01.02.2011 war unvollständig. Sie enthielt keine Regelungen gemäß § 41 Abs. 2 Nr. 4 c) und d) GemHKVO über die Ausgestaltung der Aufsicht über Buchhaltung und Zahlungsabwicklung sowie über regelmäßige und unvermutete Prüfungen.
- Tz. 25 Die Dienstanweisung enthielt an mehreren Stellen alternative Textbausteine aus der Muster-DA des Fachverbandes der Kämmerer (FK) Niedersachsen e.V., des Fachverbandes der Kommunalkassenverwalter (KKV) Niedersachsen e.V. und der Gruppe INTECON GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Osnabrück. Die Regelungen waren noch nicht an die örtlichen Gegebenheiten angepasst und insofern unklar. Beispielsweise wird in § 2 Abs. 3 oder § 17 Abs. 1 der Dienstanweisung nicht erkennbar, ob die dort geregelten Zuständigkeiten bei der Bürgermeisterin/dem Bürgermeister oder der Kassenaufsicht liegen. Des Weiteren verweist § 12 Abs. 5 DA auf ein Quittungsmuster in der Anlage. Diese Anlage fehlt.
- Tz. 26 Die Kassenaufsicht besteht in einer laufenden Überwachung durch regelmäßig unvermutete Kassenprüfungen und einer sowohl ständigen als auch stichprobenweisen Kontrolle des gesamten Geschäftsgangs der Kommunalkasse.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. Grunwald, Ekkehard in Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen November 2013, NKomVG – Kommentar zu § 126, Rn. 13.

Kassensicherheit				
Rechtgrundlage	Inhalt	ja/nein	Verstoß	Erl. in Tz.
§ 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG § 40 Abs. 7 GemHKVO	Wurden regelmäßige unvermutete Kassenprüfungen durchgeführt?	nein	ja	27
§ 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?	nein	-	
	Wurden hierfür regelmäßige unvermutete Kassenprüfungen durchgeführt?	-		

Tz. 27 Das RPA des Landkreises Aurich nahm in den geprüften Jahren 2011 bis 2013 die regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen vor, im Jahr 2014 nicht. Die Kassenaufsicht führte in allen Jahren des Prüfungszeitraums regelmäßige und unvermutete Kassenprüfungen durch.

Im Auftrag

  
 Nicolaus