

Stellungnahme des Oberbürgermeisters gem. § 129 Abs. 1 Satz 2 NKomVG zum Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2015 und des Rechenschaftsberichtes für das Haushaltsjahr 2015 der Stadt Wilhelmshaven (Kernverwaltung)

1. Vorbemerkung:

Nach den niedersächsischen Vorschriften ist der kommunale Jahresabschluss bis spätestens 31.03. des Folgejahres aufzustellen und bis spätestens 31.12. des Folgejahres durch das Rechnungsprüfungsamt zu prüfen und vom Rat der Stadt zu beschließen.

Für das Haushaltsjahr 2015 konnten die gesetzlichen Fristen nun zum dritten Mal in Folge wieder eingehalten werden. Der in der Kämmerei erstellte Jahresabschluss 2015 wurde dem Rechnungsprüfungsamt am 29.03.2016 rechtzeitig zur Prüfung übergeben und die Beschlussfassung erfolgt deutlich vor dem 31.12.2016.

Mit der BV 66/2016 hatte die Verwaltung bereits den noch ungeprüften Entwurf zum Jahresabschluss 2015 dem Rat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Dies diene der frühzeitigen Information des Rates zum Zweck der unterjährigen Steuerung und soll auch weiterhin erfolgen, in der Regel in der Sitzung des Rates im April des Jahres. Naturgemäß kommt es im Rahmen der Prüfung noch zu Änderungen, welche das Jahresergebnis gegenüber der Entwurfsfassung noch verändert.

2. Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes:

Die Feststellungen und Beurteilungen des Rechnungsprüfungsamtes zur Lage der Stadt entsprechen aus Sicht der Verwaltung grds. den Tatsachen. Die Hinweise des Rechnungsprüfungsamtes werden durch die Kämmerei im Rahmen der permanenten Optimierung der Haushaltsplanung, der Haushaltsausführung, des Jahresabschlusses sowie des Rechenschaftsberichtes aufgegriffen.

Herauszuheben ist, dass (*nach 2013 und 2014*) zum dritten Mal in Zeiten der kommunalen Doppik durch das Rechnungsprüfungsamt ein uneingeschränkter Bestätigungsvermerk erteilt werden konnte (*siehe Seite 21 von 32, Pkt. 5.2.1*).

Anmerkungen:

2.1 Finanzverfahren / Freigabe nach § 35 Abs. 5 Nr. 1 GemHKVO:

- ➔ Prüfbericht Seite 4 von 32 – Pkt. 2 – 4. Absatz
- ➔ Prüfbericht Seite 19 von 32 – Pkt. 5 – 1. Absatz

Nach der Regelung des § 35 Absatz 5 Nr. 1 GemHKVO darf für die Buchführung durch automatische Datenverarbeitung nur ein Finanzverfahren verwendet werden, welches mit dem geltenden Recht übereinstimmt, für die Verwaltung zugänglich dokumentiert und durch sie zur Anwendung freigegeben worden ist.

Seit dem 01.01.2013 kommt für die Buchführung das Finanzverfahren „proDoppik“ der Firma H+H zum Einsatz. Dieses Verfahren wird ebenfalls bei einer Vielzahl anderer Kommunen erfolgreich eingesetzt, z.B. bei der Stadt Rostock, im Landkreis Hildesheim und bei der Stadt Celle.

Hinsichtlich einer „Freigabe“ des Finanzverfahrens ist jedoch zwischen einer externen und einer internen (*also verwaltungsseitigen*) zu unterscheiden.

Für das Finanzverfahren proDoppik liegen Zertifikate externer Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatergesellschaften vor (*Bescheinigung über eine den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung entsprechender Rechnungslegung*).

Eine interne (*also verwaltungsseitige*) Freigabe der Software im Sinne des § 35 Abs. 5 Nr. 1 GemHKVO war bisher nicht vorgesehen. Eine solche zusätzliche Freigabe bei jeder neuen Programmversion einschl. Updates / Hotfixes unter Beteiligung der Systemadministration, der städtischen Datenverarbeitung (SDW), der Datenschutzbeauftragten sowie des Personals wird seitens der Verwaltung als sehr umständlich und als zu arbeitsintensiv beurteilt. Fraglich erscheint auch, inwieweit die Einhaltung aller rechtlichen Vorgaben bei neuen Programmversionen einschl. Updates / Hotfixes durch die Verwaltung überhaupt beurteilt werden kann.

Es ist daher vorgesehen zwischen dem Fachbereich Finanzen und dem Rechnungsprüfungsamt ein praktikables sowie zielführendes Verfahren zur verwaltungsseitigen Freigabe des Finanzverfahrens zu abzustimmen.

2.2 Kompensationsflächen:

- ➔ Prüfbericht Seite 4 von 32 – Pkt. 2 – 6. Absatz
- ➔ Anlage 8.2.2 Seite 2 von 43 – Pkt. 2.1

Bei Kompensationsflächen handelt es sich um Flächen, die im Rahmen verschiedener baurechtlicher Genehmigungsverfahren als Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in die Natur belegt werden. Entsprechende „Kompensationsflächenpools“ werden von der Stadt (*seitens der Kernverwaltung*) vorgehalten. Zum Jahresabschluss wurden explizit Kompensationsflächen im Wert von rd. 263 T€ ausgewiesen (*vgl. Bilanzposition Aktiva 2.1*). Ferner wurden noch nicht abgeschlossene Kompensationsmaßnahmen im Wert von rd. 4.635 T€ als „Anlagen im Bau“ ausgewiesen (*vgl. Bilanzposition Aktiva 2.9*), da die Maßnahmen am 31.12.2015 noch nicht abgeschlossen waren.

Der Hinweis des Rechnungsprüfungsamtes bezieht sich auf die Vermutung, dass weitere Kompensationsflächen vorhanden sind, welche jedoch versehentlich als „unbebaute Grundstücke“ beim Eigenbetrieb GGS oder als „Grünflächen“ beim Eigenbetrieb TBW bilanziert wurden.

Der Sachverhalt wird seitens der Verwaltung aufgeklärt.

2.3 Werthaltigkeit der Forderungen:

- ➔ Prüfbericht Seite 4 von 32 – Pkt. 2 – 7. Absatz
- ➔ Anlage 8.2.2 Seite 10 von 43 – Pkt. 3.5

Im Rahmen des Jahresabschlussprozesses erfolgt stets eine Einschätzung der zum 31.12. noch offenen Forderungen. Die Einschätzung zielt darauf ab, ob die Werthaltigkeit einer Forderung ggfls. gefährdet oder gar uneinbringlich erscheint.

Zu unterscheiden sind dabei die Instrumente der Einzelwertberichtigung und der Pauschalwertberichtigung. Die Einzelwertberichtigung erfolgt aufgrund vorliegender Tatsachen (*z.B. ein laufendes Insolvenzverfahren*) in Bezug auf eine bestimmte Einzelforderung. Die Pauschalwertberichtigung erfolgt auf Grundlage von Erfahrungswerten prozentual über alle (*nicht einzelwertberichtigten*) Forderungen und soll ein allgemeines Ausfallrisiko der Forderungen abbilden.

Beide Methoden, sowohl die der Einzelwertberichtigung als auch die der Pauschalwertberichtigung, kamen auch im Jahresabschluss 2015 zum Einsatz. Die Einzelwertberichtigungen wurden jedoch beschränkt auf offene Gewerbesteuerforderungen ab einer Höhe von 10 T€ gegenüber Firmen im Insolvenzverfahren, da nur in diesem Bereich wesentliche Forderungsausfälle wahrscheinlich sind.

Für die Pauschalwertberichtigung erfolgte eine Analyse der Altersstruktur. Je älter eine noch offene Forderung, desto höher die pauschale Wertberichtigung.

Insgesamt wurden zum 31.12.2015 Einzel- und Pauschalwertberichtigungen i.H.v. rd. 6.512 T€ vorgenommen, bei Gesamtforderungen i.H.v. rd. 13.988 T€. Dies entspricht einer Wertberichtigungsquote von 46,55 %.

Die Verwaltung vertritt die Auffassung, dass das gewählte Verfahren zur Einzel- und Pauschalwertberichtigung von Forderungen hinreichend geeignet ist um die Werthaltigkeit der Forderungen beurteilen zu können und hinsichtlich der hierzu erforderlichen Arbeitsintensität gerade noch zu vertreten ist.

2.4 Finanzrechnung / liquide Mittel:

- ➔ Prüfbericht Seite 5 von 32 – 3. + 4. Absatz
- ➔ Prüfbericht Seite 18 von 32 – Pkt. 5.1.1 – 7. Absatz
- ➔ Anlage 8.2.2 Seite 13 von 43 – Pkt. 4

Die Finanzrechnung (*direkte Kapitalflussrechnung*) enthält alle Einzahlungen und Auszahlungen, welche zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember eines Jahres erfolgen. Anders als die Ergebnisrechnung folgt sie also nicht dem Periodisierungsprinzip sondern dem Kassenwirksamkeitsprinzip.

Voraussetzung für eine vollständige Abbildung der Finanzrechnung im Finanzverfahren ist eine Verbuchung aller liquiden Mittel sowie aller Ein- und Auszahlungen über die im Finanzverfahren eingerichteten Zahlwege. Unter Aufwands Gesichtspunkten erfolgt ein Teil dieser Buchungen jedoch außerhalb dieser Zahlwege. Für diese Fälle werden Nebenrechnungen geführt, welche zum Jahresabschluss als entsprechende Korrekturposten einbezogen werden. Diese Korrekturposten sind aus Sicht der Verwaltung der Höhe nach, in Bezug auf die Gesamtsummen, als unerheblich zu betrachten. Eine vollständige Abbildung innerhalb der Zahlwege wird insb. seitens der Stadtkasse als nicht durchführbar eingeschätzt, da die hierfür benötigten Personalkapazitäten nicht vorhanden sind.

2.5 Teilhaushalte / wesentliche Produkte:

- ➔ Prüfbericht Seite 12 von 32 – Pkt. 3.3.2.3
- ➔ Prüfbericht Seite 24 von 32 – Pkt. 7.1.1.1 / 7.1.1.2

Gem. § 4 Abs. 1 GemHKVO ist der Haushalt in Teilhaushalte zu gliedern. Diese entsprechen der örtlichen Verwaltungsgliederung (*Fachbereiche*). Im Jahresabschluss erfolgt die Abbildung entsprechender Teilrechnungen nach Maßgabe der §§ 50 Abs. 3 sowie 51 Abs. 3 GemHKVO. Ein Plan-Ist-Vergleich im Jahresabschluss ist nach § 52 GemHKVO explizit vorgesehen.

Im Jahresabschluss 2015 wurden entsprechende Plan-Ist-Vergleiche, sowohl in der Ergebnis- und Finanzrechnung sowie in den Teilrechnungen, dargestellt. Auf eine tiefere Analyse der Abweichungen auf Ebene der Teilrechnungen wurde unter Aufwands Gesichtspunkten (*der gesamte Jahresabschluss umfasst bereits 304 Seiten*) abgesehen. Die wesentlichen Abweichungen wurden jedoch im Rechenschaftsbericht erläutert. Die Verwaltung betrachtet die rechtliche Vorgabe daher als erfüllt.

Nach § 4 Abs. 1 Satz 3 GemHKVO werden in den Teilhaushalten (*Haushaltsplan*) die ihnen zugeordneten Produkte abgebildet. Nach § 4 Abs. 7 GemHKVO werden dabei die „wesentlichen“ Produkte im Haushalt mit den dazugehörigen Leistungen und die zu erreichenden Ziele mit den dazu geplanten Maßnahmen beschrieben sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt. Die Festlegung der „wesentlichen“ Produkte erfolgt im Rahmen des Haushaltsplanaufstellungsverfahrens.

Seit Umstellung auf das neue Haushaltsrecht zum Haushaltsjahr 2007 erfolgt die Abbildung der „wesentlichen“ Produkte im Haushalt. Die Vorgabe seitens des Fachbereiches Finanzen gegenüber den Fachbereichen enthält eine Abdeckung der Aufwendungen und Auszahlungen eines Teilhaushaltes von mind. 80%. Der Verwaltungsvorschlag zu den wesentlichen Produkten ist bereits in den Unterlagen zur Haushaltsplanung ersichtlich. Der Rat hat von der Möglichkeit einer eigenen Festlegung der Wesentlichkeit eines Produktes bisher keinen Gebrauch gemacht.

Die Verwaltung verfolgt weiterhin das Ziel einer Optimierung der unterjährigen Steuerung über „wesentliche Produkte“ unter Zuhilfenahme von politischen Zielvorgaben und Maßnahmen sowie Kennzahlen zur Zielerreichung.

2.6 Beteiligungsrichtlinie / Prüfung der kleinen Kapitalgesellschaften:

- ➔ Prüfbericht Seite 13 von 32 – Pkt. 3.4 – 5. Absatz
- ➔ Prüfbericht Seite 14 von 32 – Pkt. 3.5 – 6. Absatz
- ➔ Prüfbericht Seite 27 von 32 – Pkt. 7.2

Durch das städtische Beteiligungsmanagement (*Fachbereich Finanzen*) wurde bereits eine vollständig überarbeitete Dienstanweisung zur Steuerung der städtischen Beteiligungen im Konzern Stadt erarbeitet (*Beteiligungsrichtlinie*). Diese enthält u.a. auch die vom Rechnungsprüfungsamt geforderte deutliche Steigerung der Stellung des Beteiligungsmanagements. Seitens der Verwaltung wird es jedoch als zielführend erachtet die neue Richtlinie erst nach Abschluss der derzeitigen Optimierungen im Konzern Stadt in Kraft zu setzen.

Hinsichtlich des Änderungsbedarfs der Gesellschaftsverträge der kleinen Kapitalgesellschaften im Sinne des § 267 Abs. 1 HGB im Hinblick auf deren Prüfung durch das städtische Rechnungsprüfungsamt verfolgt das Beteiligungsmanagement die Vorgehensweise, diese nicht in einem Schritt für alle Gesellschaften sondern Zug um Zug umzusetzen. Im Rahmen der derzeitigen Optimierung des Konzerns Stadt ist ohnehin vorgesehen die Gesellschaftsverträge zu evaluieren.

2.7 Unterjähriges Berichtswesen:

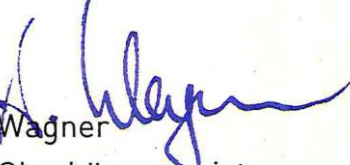
- ➔ Prüfbericht Seite 26 von 32 – Pkt. 7.1.2.2

Im Rahmen des § 21 GemHKVO setzt die Verwaltung zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und den örtlichen Bedürfnissen u.a. ein unterjähriges Berichtswesen ein.

Dieses erfolgt auf Grundlage der Dienstanweisung über das „Controlling und Berichtswesen der Stadt Wilhelmshaven“. Unter anderen ist hier die Erstellung von „Budgetberichten“ sowie „Produktberichten“ zu den Stichtagen 30. April sowie 31. August eines Jahres festgelegt. Die Berichte werden von den Fachbereichen angefertigt und enthalten u.a. entsprechende Prognosen zum 31. Dezember des Jahres. Die Einzelberichte werden durch das zentrale Finanzcontrolling (*Fachbereich Finanzen, Abteilung Kämmerei*) ausgewertet und zu einem „Haushaltsbericht“ aggregiert. Dieser gelangt u.a. in den Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft (*politische Berichterstattung*).

Die Qualität der durch die Fachbereiche erstellten Prognosen stellt sich naturgegeben zum 31.08. eines Jahres exakter dar als zum 30.04. eines Jahres. Zu berücksichtigen ist jedoch auch, dass die unterjährigen Prognosen nur sehr bedingt erforderliche Jahresabschlussbuchungen zum 31.12. berücksichtigen können, z.B. die Bildung notwendiger Rückstellungen. Hierüber erlangt die Verwaltung in den meisten Fällen erst im Laufe der Erstellung des Jahresabschluss, also im Januar bis März des Folgejahrs, Kenntnis.

Wilhelmshaven, 20.07.2016


Wagner
Oberbürgermeister