

**HOCHSCHULE OSNABRÜCK**  
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

**Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

Bachelorprogramm  
Öffentliche Verwaltung

**Bachelorarbeit**

**Thema:** Die Anwendung des PEFA-Bewertungsrahmens für das öffentliche Finanzmanagement am Beispiel der Stadt Osnabrück

**Erstprüferin:** Frau Prof. Dr. Gabriele Buchholz  
**Zweitprüfer:** Herr Simon Vehring

**Vorgelegt von:** Jana Lange  
**Matrikelnummer:** 723373

**Ausgabedatum:** 25.05.2018  
**Abgabedatum:** 04.07.2018

# I. Inhaltsverzeichnis

<b>II. Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>IV</b>
<b>III. Tabellen- und Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>V</b>
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1 Ausgangslage und Problemstellung .....	1
1.2 Zielsetzung und Vorgehensweise.....	2
<b>2. Das öffentliche Finanzmanagement.....</b>	<b>3</b>
2.1 Das Finanzmanagement im öffentlichen Bereich.....	3
2.2 Ziele des öffentlichen Finanzmanagements .....	6
2.3 PEFA-Gesamtstruktur .....	7
<b>3. Die Stadtverwaltung Osnabrück .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Bewertung der PEFA Leistungsindikatoren .....</b>	<b>11</b>
4.1 Säule I: Zuverlässigkeit der Haushaltsansätze .....	11
4.1.1 <i>Indikator PI-1: Gesamtausgaben</i> .....	11
4.1.2 <i>Indikator PI-2: Zusammensetzung der Ausgaben</i> .....	12
4.1.3 <i>Indikator PI-3: Einnahmen</i> .....	17
4.2 Säule II: Transparenz über die öffentlichen Finanzen.....	21
4.2.1 <i>Indikator PI-4: Haushaltsklassifikation</i> .....	21
4.2.2 <i>Indikator PI-5: Haushaltsdokumentation</i> .....	22
4.2.3 <i>Indikator PI-6: Tätigkeiten der Zentralregierung außerhalb der Finanzberichte</i> .....	23
4.2.4 <i>Indikator PI-7: Transferzahlungen an nachgeordnete Einrichtungen/Beteiligungen</i> .....	24
4.2.5 <i>Indikator PI-8: Informationen über die Dienstleistungserbringung</i> .....	25
4.2.6 <i>Indikator PI-9: Öffentlicher Zugang zu Finanzinformationen</i> .....	26
4.3 Säule III: Management von Vermögen und Schulden.....	27
4.3.1 <i>Indikator PI-10: Bericht über finanzielle Risiken</i> .....	27
4.3.2 <i>Indikator PI-11: Öffentliches Investitionsmanagement</i> .....	28
4.3.3 <i>Indikator PI-12: Öffentliches Vermögensmanagement</i> .....	30
4.3.4 <i>Indikator PI-13: Schuldenmanagement</i> .....	30
4.4 Säule IV: Politikbasierte Finanzstrategie und Haushaltsaufstellung.....	32

4.4.1	<i>Indikator PI-14: Makroökonomische und finanzielle Vorhersagen</i>	32
4.4.2	<i>Indikator PI-15: Finanzstrategie</i>	33
4.4.3	<i>Indikator PI-16: Mittelfristige Perspektive der Ausgabenplanung</i>	34
4.4.4	<i>Indikator PI-17: Haushaltsaufstellungsprozess</i>	36
4.4.5	<i>Indikator PI-18: Haushaltsüberwachung durch die Legislative</i>	37
4.5	<b>Säule V: Vorhersehbarkeit und Kontrolle der Haushaltsausführung</b>	38
4.5.1	<i>Indikator PI-19: Einnahmeverwaltung</i>	38
4.5.2	<i>Indikator PI-20: Verbuchung der Einnahmen</i>	40
4.5.3	<i>Indikator PI-21: Vorhersagbarkeit der unterjährigen Ressourcenverteilung</i>	41
4.5.4	<i>Indikator PI-22: Ausgaberrückstände</i>	42
4.5.5	<i>Indikator PI-23: Kontrollen der Gehaltsabrechnungen</i>	43
4.5.6	<i>Indikator PI-24: Beschaffung</i>	44
4.5.7	<i>Indikator PI-25: Interne Kontrollen aller Nicht-Personalausgaben</i>	46
4.5.8	<i>Indikator PI-26: Interne Prüfung</i>	47
4.6	<b>Säule VI: Rechnungswesen und Berichtswesen</b>	48
4.6.1	<i>Indikator PI-27: Integrität der Finanzdaten</i>	48
4.6.2	<i>Indikator PI-28: Unterjährige Haushaltsberichte</i>	50
4.6.3	<i>Indikator PI-29: Jährliche Finanzberichte</i>	51
4.7	<b>Säule VII: Externe Prüfung und Revision</b>	53
4.7.1	<i>Indikator PI-30: Externe Revision</i>	53
4.7.2	<i>Indikator PI-31: Überprüfung der Revisionsberichte durch die Legislative</i>	54
<b>5.</b>	<b>Handlungsempfehlungen für die Stadt Osnabrück auf Grundlage der Bewertung</b>	<b>56</b>
<b>6.</b>	<b>Fazit</b>	<b>60</b>
<b>IV.</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>VI</b>
<b>V.</b>	<b>Anhang</b>	<b>XIV</b>

**Eidesstattliche Erklärung**

## II. Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
COFOG	Classification of the Functions of Government
GFS	Government Finance Statistics
IPSAS	internationale Rechnungslegungsstandards
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KomHKVO	Kommunale Haushalts- und Kassenverordnung
LHO	Nds. Landeshaushaltsordnung
LRHG	Gesetz über den Nds. Landesrechnungshof
MI	Nds. Ministerium für Inneres und Sport
NV	Nds. Verfassung
NKomVG	Nds. Kommunalverfassungsgesetz
NKPG	Nds. Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung
öFM	öffentliches Finanzmanagement
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PFM	Public Financial Management
PI	Performance Indicator
RPA	Rechnungsprüfungsamt
VV-GemKVO	Verwaltungsvorschrift zur Ausführung der Gemeindekassenverordnung

### III. Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: PI-1 .....	12
Tabelle 2: PI-2.1 für 2014 .....	13
Tabelle 3: PI-2.1 für 2015 .....	14
Tabelle 4: PI-2.1 für 2016 .....	14
Tabelle 5: PI-2.2 für 2014 .....	15
Tabelle 6: PI-2.2 für 2015 .....	16
Tabelle 7: PI-2.2 für 2016 .....	16
Tabelle 8: PI-3.1 .....	17
Tabelle 9: PI-3.2 für 2014 .....	18
Tabelle 10: PI-3.2 für 2015 .....	19
Tabelle 11: PI-3.2 für 2016 .....	20
Abbildung 1: Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken.....	4
Abbildung 2: Managementkreislauf.....	5
Abbildung 3: PEFA-Säulen und Haushaltskreislauf .....	6
Abbildung 4: PEFA-Gesamtstruktur .....	8
Abbildung 5: Strategische Ziele .....	35

# 1. Einleitung

## *1.1 Ausgangslage und Problemstellung*

Das öffentliche Finanzmanagement ist in Deutschland im Vergleich zu internationalen Standards noch weitgehend unterentwickelt. Der Umstellungsprozess des Rechnungswesens von der Kameralistik auf die „kommunale Doppik“ ist bislang ein überwiegend technischer Änderungsprozess geblieben. Ein entsprechendes öffentliches Finanzmanagement auf der Grundlage der technischen Weiterentwicklung hat sich bisher nicht wirklich etabliert. In den einschlägigen Rechtsvorschriften der Länder wird weiterhin von Haushaltswirtschaft, Haushaltswesen oder neuem kommunalen Rechnungswesen gesprochen. In Nordrhein-Westfalen wurde mit der Umstellung auf die kommunale Doppik das neue Rechnungswesen automatisch in „Neues Kommunales Finanzmanagement“ umbenannt, ohne jedoch inhaltlich das Finanzmanagement wirklich abzubilden. Eine umfassende Legaldefinition des öffentlichen Finanzmanagements gibt es in Deutschland bisher nicht. Damit gibt es auch keine Angaben, welches die Ziele, Inhalte und Standards eines guten öffentlichen Finanzmanagements sind. Die erforderliche Weiterentwicklung von einer öffentlichen Haushaltswirtschaft zu einem öffentlichen Finanzmanagement steht somit noch ganz am Anfang. Letztendlich übernimmt jeder Manager im öffentlichen Sektor auch die Rolle eines Finanzmanagers. Mit der Befugnis und Verantwortung, Geld auszugeben, Ausgaben und Verträge zu genehmigen, die mit der Verteilung der öffentlichen Mittel befasst sind oder für deren Nutzung aus unterschiedlichen Perspektiven, z.B. aus Sicht des Kunden, der Behörde selbst oder auch als externe Aufsicht verantwortlich zu sein, hat jede dieser Rollen bei der Bereitstellung öffentlicher Produkte oder Dienstleistungen einen finanziellen Aspekt.

In den Ländern, wie der Schweiz, Australien oder Kanada, die uns mit dem wirkungsorientierten Steuerungsansatz, mit der Anwendung der internationalen Rechnungslegungsstandards und den internationalen Standards über Transparenz und Bürgerbeteiligung bereits zehn Jahre voraus sind, ist das öffentliche Finanzmanagement auf der Grundlage dieser Standards klar und umfassend im jeweiligen Haushaltsrecht und den Verwaltungsvorschriften verankert.

Um diese Standards auf internationaler Eben zu vereinheitlichen und die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzmanagements untereinander vergleichbar zu machen, wurde im Rahmen einer Partnerschaft zwischen der Europäischen Kommission, der

Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds, dem französischen Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, dem Ministerium für internationale Entwicklung des Vereinigten Königreichs, dem norwegischen Außenministerium und dem Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft ein Bewertungsrahmen (PEFA-Public Expenditure and Financial Accountability-Rechenschaftspflicht über öffentliche Ausgaben und Finanzen) für die Qualität eines öffentlichen Finanzmanagements entwickelt. Ursprünglich war dieser Bewertungsrahmen zur Absicherung der Wirksamkeit in der finanziellen Entwicklungshilfe gedacht. Heute wird dieser Bewertungsrahmen, der 2016 vollständig überarbeitet wurde, auch in entwickelten Ländern auf den verschiedenen Verwaltungsebenen, bis hin zur kommunalen Ebene, wie z.B. in der Schweiz, eingesetzt, um die Qualität des öffentlichen Finanzmanagements weiter verbessern zu können. Im Vordergrund der Bewertung steht die Rechenschaftspflicht der verantwortlichen Verwaltungsmanager bei der Verwendung öffentlicher Gelder gegenüber der Öffentlichkeit. Damit werden zwei Kernthemen, nämlich die Transparenz des politischen und des Verwaltungshandelns gegenüber der Öffentlichkeit und auch die Bürgerbeteiligung, aufgegriffen, die möglicherweise Ansatzpunkte bieten, um wieder mehr Vertrauen bei den Bürgern in Politik und Verwaltung zu gewinnen. Auch können sie dafür sorgen, dass öffentliche Gelder zielgerichtet, wirksam und verantwortungsvoll eingesetzt werden.

## ***1.2 Zielsetzung und Vorgehensweise***

Im Rahmen dieser Arbeit soll anhand des PEFA Bewertungsrahmens 2016 die Qualität des öffentlichen Finanzmanagements der Stadt Osnabrück anhand dieser internationalen Standards analysiert werden. Hierzu werden die insgesamt 31 Leistungsindikatoren mit den verschiedenen Dimensionen über das gesamte Spektrum der Aktivitäten beim Umgang mit öffentlichen Finanzen bewertet. Jede Dimension der 31 Leistungsindikatoren wird mittels einer vierstufigen Ordinalskala von A bis D gemessen. Die Festlegung der Werte erfolgt durch die Autorin in Zusammenarbeit (Interviews) mit den jeweils zuständigen Verwaltungsmitarbeitern aus den verschiedensten Bereichen der Verwaltung, die maßgeblich die Qualität des öffentlichen Finanzmanagements (öFM) beeinflussen, wie z.B. die Finanzwirtschaft, das Controlling, der Beschaffungsbereich, das Rechnungsprüfungsamt (RPA), die Stadtkasse und verschiedene andere Fachdienststellen. Darüber hinaus erfolgt die Zuordnung der Werte durch eine Dokumentenanalyse, wie z.B. Haushaltsplanentwürfe, Haushaltspläne, Jahresabschlüsse, Rechenschaftsberichte, Prüfberichte, Berichtswesen, Beschlussvorlagen, Verwaltungsvorschriften, gel-

tendes Haushaltsrecht usw. Die Bewertung hat ausdrücklich nicht zum Ziel, die Einhaltung des nationalen Haushaltsrechts zu überprüfen oder einen Vergleich zwischen nationalen und internationalen Standards zum öffentlichen Finanzmanagement vorzunehmen, auch wenn teilweise mit Hilfe der verschiedenen Rechtsnormen bei der Bewertung der einzelnen Indikatoren/Dimensionen argumentiert wird. Im Ergebnis dieser Arbeit sollen mögliche Ansatzpunkte zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements der Stadt Osnabrück in Anlehnung an die internationalen Standards aufgezeigt werden.

## **2. Das öffentliche Finanzmanagement**

### ***2.1 Das Finanzmanagement im öffentlichen Bereich***

Der öffentliche Bereich ist in Deutschland durch das Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken des Statistischen Bundesamtes definiert.

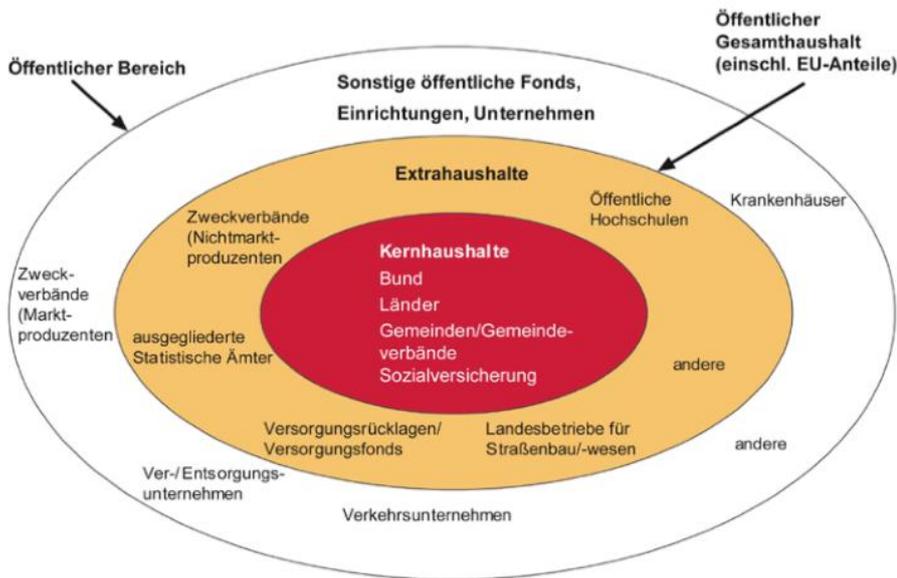
„Die Kernhaushalte (Kern) und die Extrahaushalte der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung (mittlere Schale) bilden im Modell des Schalenkonzepts den Öffentlichen Gesamthaushalt. Dazu zählen auch die Finanzanteile der Europäischen Union. Die äußere Schale beinhaltet alle Sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die zusammen mit dem Öffentlichen Gesamthaushalt den Öffentlichen Bereich darstellen.“<sup>1</sup>

Das öffentliche Finanzmanagement soll sich dabei auf den gesamten öffentlichen Bereich erstrecken. Im weiteren Bewertungsverlauf findet die Definition des öffentlichen Gesamthaushaltes auf kommunaler Ebene Anwendung, d.h. in dieser Arbeit werden nur die beiden inneren Schalen betrachtet, kommunale Ver- und Entsorgungsunternehmen, Verkehrsunternehmen und Krankenhäuser fließen in die Anwendung des PEFA-Bewertungsrahmens nicht ein.

---

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt (2016): S.1

## Schalenkonzzept in den Finanz- und Personalstatistiken



© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016

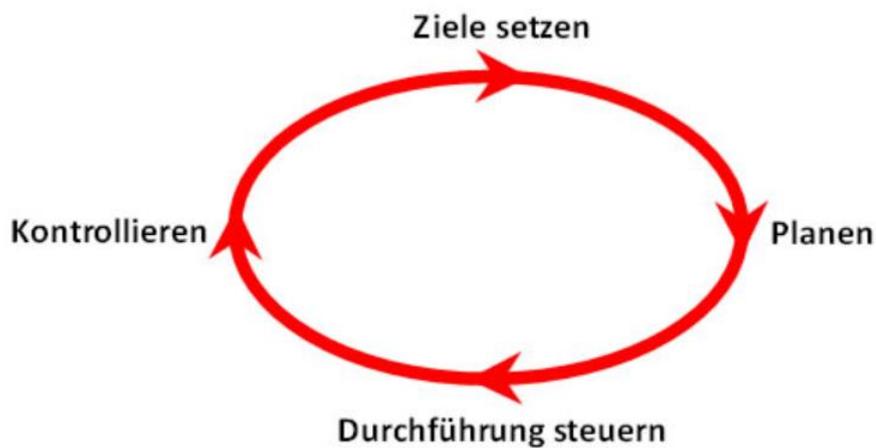
**Abbildung 1: Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken<sup>2</sup>**

Nach Graham ist das öffentliche Finanzmanagement ein Teil des Managements der öffentlichen Institutionen, der sich mit der Verwendung, dem Management und der Wirksamkeit der öffentlichen Mittel befasst. Die finanziellen Mittel sollen so eingesetzt werden, dass Ziele erreicht und die finanztechnischen Methoden und Instrumente so genutzt werden, dass Informationen für die Entscheidungsfindung zur Verfügung stehen. Hierbei sollen die vorhandenen Ressourcen optimal genutzt und die Rechtschaffenheit und Angemessenheit ihrer Verwendung gewährleistet werden.<sup>3</sup> Im Online-Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft wird unter öffentlichem Finanzmanagement die Gesamtheit aller Entscheidungen und Maßnahmen einer öffentlichen Einheit (Bund, Land, Kommune; inkl. öffentliche Unternehmen), die mit der kurz-, mittel- und langfristigen Planung, der Steuerung, dem Planvollzug und der Kontrolle der Beschaffung und Verwendung öffentlicher Finanzmittel zusammenhängen, verstanden.<sup>4</sup> Damit ist der Managementkreislauf integraler Bestandteil des öffentlichen Finanzmanagements.

<sup>2</sup> Ebd.

<sup>3</sup> Vgl. Graham (2014): S. 247

<sup>4</sup> Vgl. Online-Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft (2018a): o. S.



Management-Kreislauf - © Online-Verwaltungslexikon 2010

**Abbildung 2: Managementkreislauf<sup>5</sup>**

Beginnend mit der Zielsetzung, über die Planung, die Durchführung und Steuerung bis hin zur Kontrolle/Evaluation gehören diese Aufgaben alle zum Finanzmanagement. Der Haushaltskreislauf allein ist hier nur ein Bestandteil des Managementkreislaufs und als Grundlage für das öffentliche Finanzmanagement nicht ausreichend. Hier fehlt es insbesondere an der Zielsetzung und dem Steuerungsansatz.<sup>6</sup>

In Abb. 3 ist ersichtlich, dass im PEFA Bewertungsrahmen der Haushaltskreislauf mit den Säulen eines offenen und systematischen Public Financial Management Systems eng verzahnt ist, so dass hier alle wesentlichen Inhalte und Aspekte eines öffentlichen Finanzmanagements systematisch einbezogen und betrachtet werden.

<sup>5</sup> Online-Verwaltungslexikon (2018): o. S.

<sup>6</sup> Vgl. Online-Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft (2018b): o. S.



**Abbildung 3: PEFA-Säulen und Haushaltskreislauf<sup>7</sup>**

## ***2.2 Ziele des öffentlichen Finanzmanagements***

„Das öffentliche Finanzmanagement erfolgt idealtypischer Weise stets zielgerichtet. Im Grundsatz hat sich hierbei alles Handeln am Ziel der Gemeinwohlmehrung auszurichten. Konkret gilt es für das öffentliche Finanzmanagement v.a. die Zahlungsfähigkeit dauerhaft zu sichern und zu erhalten, die öffentlichen Finanzmittel möglichst sparsam, effizient und effektiv zu verwenden und generationengerecht zu wirtschaften (d.h. insb. Haushaltsausgleich im (ordentlichen) Ergebnis).“<sup>8</sup>

Diese Ziele sind nur teilweise in den nationalen haushaltsrechtlichen Normen enthalten. Insbesondere fehlen hier umfassende Vorschriften über die Transparenz, die Bürgerbeteiligung und auch zur Generationengerechtigkeit.

International gelten für das öffentliche Finanzmanagement folgende Ziele, die ursprünglich von Schick definiert und von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds weiterentwickelt wurden:

<sup>7</sup> PEFA (2016a): S.3

<sup>8</sup> Online-Portal zur öffentliche Haushalts- und Finanzwirtschaft (2018a): o. S.

- 1) Ganzheitliche, aggregierte Haushaltsdisziplin: Die Aufrechterhaltung der aggregierten Haushaltsdisziplin, die sicherstellt, dass das Gesamtniveau der Steuererhebung und der öffentlichen Ausgaben mit den Zielvorgaben für das Haushaltsdefizit in Einklang steht und keine nicht tragfähige öffentliche Verschuldung erzeugt.
- 2) Strategische Ressourcenverteilung: Das System des öffentlichen Finanzmanagements soll sicherstellen, dass die öffentlichen Mittel den vereinbarten strategischen Prioritäten zugewiesen werden - mit anderen Worten, dass eine alloкатive Effizienz erreicht wird.
- 3) Operative Effizienz: Das System des öffentlichen Finanzmanagements sollte sicherstellen, dass operative Effizienz im Sinne eines maximalen Preis-Leistungs-Verhältnisses bei der Erbringung von Dienstleistungen erreicht wird.
- 4) Öffentliche Transparenz: Das System des öffentlichen Finanzmanagements sollte einen ordnungsgemäßen und transparenten Prozess durchlaufen, mit öffentlich zugänglichen Informationen und demokratischen Kontrollmechanismen, um die Rechenschaftspflicht sicherzustellen.<sup>9</sup>

Diese allgemein formulierten Ziele entsprechen einem umfassenden und systematischen öffentlichen Finanzmanagement weit mehr als das, was bisher im deutschen Haushaltsrecht festgehalten ist.

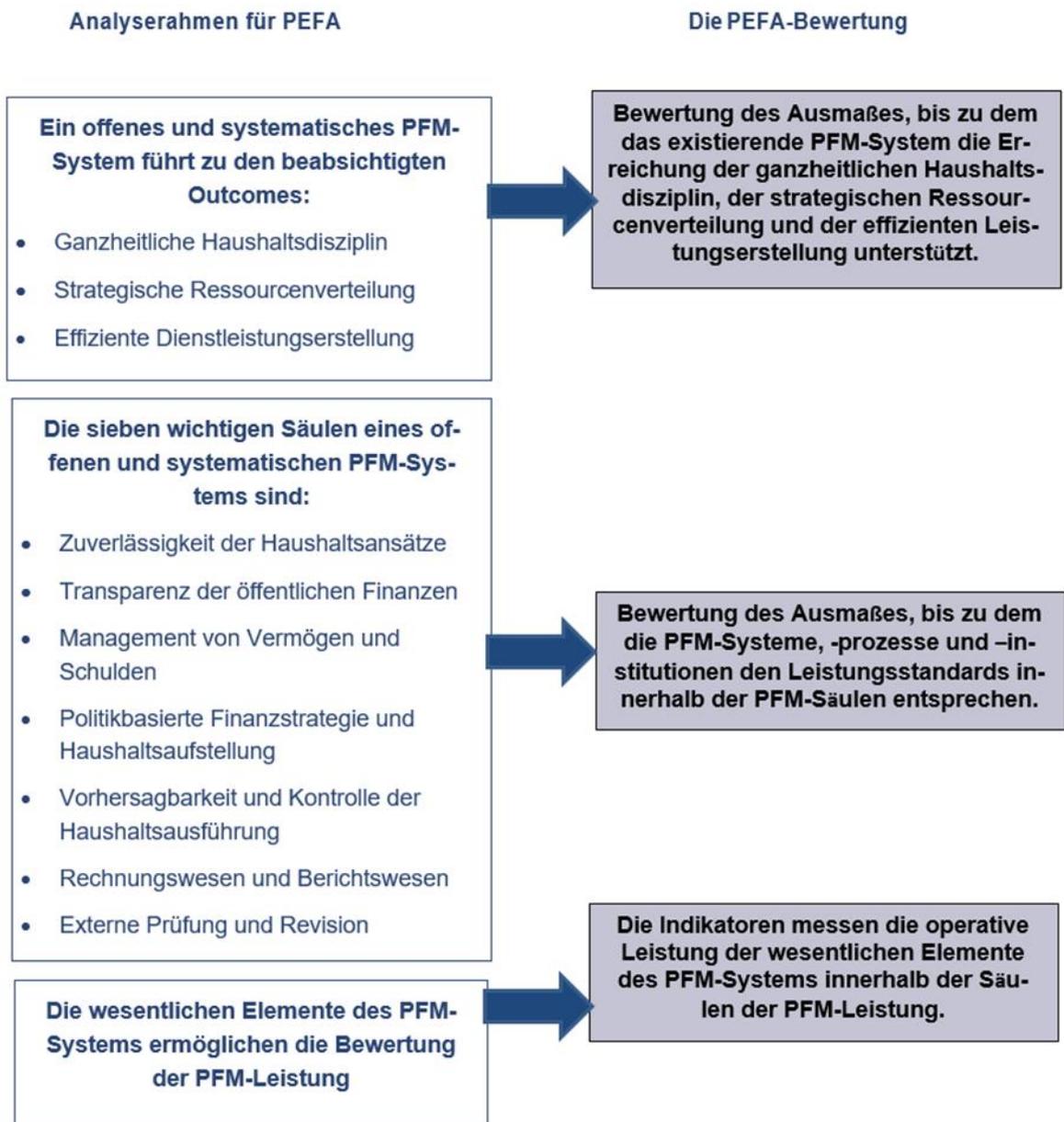
### ***2.3 PEFA-Gesamtstruktur***

Im PEFA-Bewertungsrahmen sind die Ziele des öffentlichen Finanzmanagements, die zu betrachtenden Verwaltungsbereiche und die verschiedenen Aspekte eines öffentlichen Finanzmanagements, die hier als „sieben wichtige Säulen eines offenen und systematischen Public Financial Management-Systems“ bezeichnet werden, enthalten.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Schick (1998): S. 47 ff.

<sup>10</sup> PEFA (2016a): S. 6



**Abb. 4: PEFA-Gesamtstruktur<sup>11</sup>**

Das Anliegen eines guten Public-Financial-Management-Systems (PFM-System) besteht darin, die Umsetzung der politischen Ziele zu gewährleisten. Ein übersichtliches und ordnungsgemäßes PFM-System ist dabei das entscheidende Befähiger-Element, das für die Erreichung der beabsichtigten politischen und finanziellen Ziele erforderlich ist. Nach PEFA werden diese Ziele analog zu Schick wie folgt definiert:

<sup>11</sup> PEFA (2016a): S. 6

- **Ganzheitliche Haushaltsdisziplin** erfordert eine effektive Kontrolle des gesamten Haushalts und das Management der finanziellen Risiken.
- **Strategische Ressourcenverteilung** umfasst die Planung und Ausführung des Haushalts im Einklang mit den Regierungsprioritäten, die darauf ausgerichtet sind, die politischen Ziele zu erreichen.
- **Effiziente Leistungsbereitstellung** erfordert die Nutzung der geplanten Einnahmen, um die bestmöglichen öffentlichen Dienstleistungen mit den verfügbaren Ressourcen zu erreichen.<sup>12</sup>

PEFA identifiziert sieben Säulen der Leistungsfähigkeit in einem übersichtlichen und ordnungsgemäßen PFM-System, das entscheidend für die Erreichung dieser Ziele ist. Die sieben Säulen definieren dabei die Kernelemente eines PFM-Systems. Sie spiegeln ebenfalls wieder, was wünschenswert und was realistisch messbar ist. Es handelt sich dabei um folgende Säulen:

- I. **Zuverlässigkeit der Haushaltsansätze.** Der Haushaltsplan ist realistisch und wird wie beschlossen umgesetzt. Das wird gemessen, indem die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben (die unmittelbaren Ergebnisse des PFM-Systems) mit dem ursprünglich genehmigten Haushalt verglichen werden.
- II. **Transparenz der öffentlichen Finanzen.** Informationen über das PFM sind umfassend, einheitlich und für die Nutzer zugänglich. Das wird durch eine einheitliche Haushaltsklassifikation, die Transparenz über alle Regierungseinnahmen und Ausgaben, einschließlich der zwischenstaatlichen Transfers, der veröffentlichten Informationen über die Leistungsfähigkeit des Dienstleistungsangebotes und einen einfachen Zugang zu finanziellen und Haushaltsdokumentationen erreicht.
- III. **Management von Vermögen (Aktiva) und Schulden (Passiva).** Ein effektives Management des Vermögens und der Schulden gewährleistet, dass die öffentlichen Investitionen im Ergebnis den eingesetzten Mitteln entsprechen, die Vermögenswerte erfasst und gemanagt werden, die finanziellen Risiken identifiziert und die Schulden und Bürgschaften vorsichtig geplant, genehmigt und beobachtet werden.

---

<sup>12</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 2

- IV. **Politikbasierte Finanzstrategie und Haushaltsaufstellung.** Die Finanzstrategie und der Haushaltsplan werden unter Berücksichtigung der Fiskalpolitik, der strategischen Pläne und der angemessenen makroökonomischen und fiskalen Projektionen der Regierung aufgestellt.
- V. **Vorhersagbarkeit und Kontrolle der Haushaltsausführung.** Der Haushalt wird innerhalb eines Systems effektiver Standards, Prozesse und interner Kontrollen umgesetzt, die gewährleisten, dass die Ressourcen wie geplant vereinahmt und verwendet werden.
- VI. **Rechnungswesen und Berichtswesen.** Genaue und verlässliche Berichte werden regelmäßig erstellt und Informationen werden in angemessenen Zeitabständen erzeugt und zugänglich gemacht, um den Anforderungen für die Entscheidungsfindung, das Management und das Berichtswesen zu entsprechen.
- VII. **Externe Prüfung und Revision.** Öffentliche Finanzen werden unabhängig geprüft, und es gibt eine externe Nachprüfung der Umsetzung der Empfehlungen für Verbesserungen durch die Exekutive.<sup>13</sup>

Innerhalb der sieben umfassenden Bereiche, die durch diese Säulen dargestellt werden, definiert PEFA 31 spezifische Indikatoren, die den Schwerpunkt auf die messbaren Schlüsselaspekte eines PFM-Systems legen. PEFA nutzt die Ergebnisse der einzelnen Indikatorberechnungen, die auf verfügbaren Nachweisen beruhen, um eine integrierte Bewertung eines PFM-Systems anhand der sieben Säulen der PFM-Leistung zur Verfügung zu stellen. Er bewertet dann die wahrscheinliche Auswirkung des Niveaus der PFM-Leistung auf die drei beabsichtigten Haushaltsergebnisse: die aggregierte Haushaltsdisziplin, die strategische Ressourcenzuteilung und die effiziente Dienstleistungserbringung.<sup>14</sup>

### 3. Die Stadtverwaltung Osnabrück

Die Stadt Osnabrück ist mit über 150.000 Einwohnern die viertgrößte Stadt Niedersachsens.<sup>15</sup> Die Stadtverwaltung ist Arbeitgeber für ca. 2700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in verschiedensten Bereichen.<sup>16</sup> Sie gliedert sich die Fachbereiche Personal und Organisation, Recht und Datenschutz, Finanzen und Controlling, Bildung, Schule und Sport,

---

<sup>13</sup> Vgl. ebd.

<sup>14</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 2-6

<sup>15</sup> Vgl. Michaeli (2017): o. S.

<sup>16</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2018a): o. S.

Kultur, Integration, Soziales und Bürgerengagement, Kinder, Jugendliche und Familien, Bürger und Ordnung, Städtebau, Geodaten und Verkehrsanlagen sowie dem Fachbereich Umwelt und Klimaschutz. Hinzu kommen die Referate Medien und Öffentlichkeitsarbeit und Strategische Steuerung und Rat. Weitere Organisationseinheiten bilden das Rechnungsprüfungsamt, die Gleichstellungsbeauftragte, der Sicherheitstechnische Dienst und die Feuerwehr neben den zwei städtischen Eigenbetrieben Immobilien- und Gebäudemanagement und Osnabrücker ServiceBetrieb. Dem allem steht der Oberbürgermeister als Bindeglied zwischen Politik und Verwaltung vor.<sup>17</sup>

Für diese Arbeit wurde insbesondere der Fachbereich Finanzen und Controlling der Stadtverwaltung Osnabrück näher betrachtet, sowie jene Bereiche, welche im weiteren Sinne zum Finanzmanagement gehören. Der Fachbereich Finanzen und Controlling beschäftigt über 90 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aufgeteilt auf die Fachdienste Zins- und Schuldenmanagement/Zentrale Aufgaben, Finanzmanagement und Controlling, Kommunale Abgaben, Stadtkasse, Beteiligungsmanagement und Rechnungswesen und Sondervermögen. Den Fachdiensten stehen jeweils ihre Fachdienstleiter vor. Diesen übergeordnet ist der Fachbereichsleiter, welcher wiederum dem Finanzvorstand untergeordnet ist.

## **4. Bewertung der PEFA Leistungsindikatoren**

Im Folgenden erfolgt die Darstellung der Berechnung der 31 Performance Indikatoren des PEFA Bewertungsrahmen, gegliedert anhand der sieben Säulen

### ***4.1 Säule I: Zuverlässigkeit der Haushaltsansätze***

Die erste Säule befasst sich mit der Zuverlässigkeit der Haushaltsansätze und hinterfragt, ob der beschlossene Haushaltsplan realistisch ist, indem die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben mit den Planwerten verglichen werden.<sup>18</sup>

#### **4.1.1 Indikator PI-1: Gesamtausgaben**

Der erste Performance Indicator (PI), die Gesamtausgaben, besteht aus einer Dimension. Dabei gilt es, die prozentuale Abweichung der tatsächlichen Gesamtausgaben zu

---

<sup>17</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2018c): S. 1

<sup>18</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 2

den geplanten Gesamtausgaben für die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre<sup>19</sup> zu ermitteln.<sup>20</sup>

Grundlage für alle verwendeten Daten dieser Arbeit ist der jeweilige Haushaltsplan der Stadt Osnabrück für das Jahr.

**Tabelle 1: PI-1**

<b>Haushaltsjahr</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Haushaltsplan</b>	-471.083.848,26	-491.476.143,00	-515.983.091,00
<b>Jahresabschluss</b>	-478.390.582,88	-492.837.099,44	-520.286.791,10
<b>Abweichung in €</b>	-7.306.734,62	-1.360.956,44	-4.303.700,10
<b>Abweichung (+/-) in %</b>	1,55	0,28	0,83

Quelle: eigene Darstellung

Aus der Tabelle 1 ist zu erkennen, dass die Abweichungen in den letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahren 1,55 %, 0,28 % und 0,83 % betragen. Somit sind die Anforderungen für eine Bewertung mit dem Wert A erfüllt, da die Planungen in sogar allen drei Jahren zu 95 % bis 105 % zutrafen, die Abweichungen also geringer als 5 % waren, wie für den Bestwert gefordert.

#### **4.1.2 Indikator PI-2: Zusammensetzung der Ausgaben**

PI-2 beschäftigt sich mit der Zusammensetzung der geplanten und tatsächlichen Ausgaben, und dabei mit der Durchschnittsabweichung. Er setzt sich aus drei Dimensionen zusammen, wobei die Gesamtwertung durch die Methode M1, also die Methode des schwächsten Gliedes, erfolgt. Bei PI-2.1 geht es um die Zusammensetzung nach Funktionen, bei PI-2.2 um jene nach wirtschaftlichen Bereichen. PI-2.3 betrachtet die Ausgaben aus der Sicherheitsrücklage.<sup>21</sup>

Bei PI-2.1 wird die Umverteilung zwischen den einzelnen Fachbereichen bzw. Teilhaushalten in den letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahren betrachtet.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Zum Zeitpunkt des Verfassens liegt noch kein Jahresabschluss für das Jahr 2017 vor, weswegen die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre die Jahre 2014, 2015 und 2016 sind.

<sup>20</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 14

<sup>21</sup> Vgl. PEFA (2016a): S.15

<sup>22</sup> Vgl. ebd.

**Tabelle 2: PI-2.1 für 2014**

Funktionale Klassifikation	Haushaltsplan	Jahresabschluss	Modifizierter Haushaltsplan <sup>23</sup>	Mod. Plan-Ist-Abweichung <sup>24</sup> in T€	Absolute mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Mod. Plan-Ist-Abweichung in %
Strategische Steuerung und Rat	-4.857.941,72	-4.890.290,30	-4.933.290,7	43.000,4	43.000,4	-0,9
Personal und Organisation	-8.039.213,48	-7.822.720,63	-8.163.905,5	341.184,9	341.184,9	-4,2
Medien und Öffentlichkeitsarbeit	-665.980,56	-675.896,92	-676.310,2	413,3	413,3	-0,1
RPA	-930.610,32	-904.266,46	-945.044,5	40.778,1	40.778,1	-4,3
Stadtentwicklung und Integration	-1.910.584,48	-1.938.729,53	-1.940.218,6	1.489,0	1.489,0	-0,1
Sicherheitstechnischer Dienst	-140.561,52	-126.804,34	-142.741,7	15.937,4	15.937,4	-11,2
Finanzen und Controlling	-6.651.052,66	-6.508.320,34	-6.754.213,7	245.893,3	245.893,3	-3,6
Sonderbudget Finanzen und Controlling	-52.876.505	-60.660.875,12	-53.696.644,8	-6.964.230,4	6.964.230,4	-13,0
Recht und Datenschutz	-1.996.287,37	-1.822.137,89	-2.027.250,7	205.112,8	205.112,8	-10,1
Bürger und Ordnung	-14.264.612,33	-13.853.434,99	-14.485.863,3	632.428,3	632.428,3	-4,4
Feuerwehr	-21.166.939,46	-20.723.364,06	-21.495.248,8	771.884,7	771.884,7	-3,6
Bildung Schule Sport	-56.212.848,16	-55.754.205,47	-57.084.736,2	1.330.530,7	1.330.530,7	-2,3
Kultur	-25.491.880,28	-25.654.677,44	-25.887.271,5	232.594,0	232.594,0	-0,9
Integration Soziales Bürgerengagement	-149.818.238,84	-149.166.853,72	-152.141.991,0	2.975.137,3	2.975.137,3	-2,0
Kinder Jugendliche Familie	-89.533.498,84	-91.244.310	-90.922.206,0	-322.104,0	322.104,0	-0,4
Städtebau	-33.501.097,12	-33.398.050,32	-34.020.715,1	622.664,8	622.664,8	-1,8
Umwelt Klimaschutz	-3.025.996,12	-3.245.645,35	-3.072.930,8	-172.714,6	172.714,6	-5,6
<b>Ergebnis</b>						<b>-3,1 %</b>

Quelle: eigene Darstellung<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Die modifizierte Gesamtausgabenabweichung gibt die fiktive Gesamtabweichung an, die entstanden wäre, wenn bei den betrachteten Einflussgrößen (einzelne Haushaltsansätze) statt der Ist- die jeweiligen Sollgrößen eingetreten wären. Das durch die alleinige Anpassung der einzelnen Einflussgröße bestehende Ausgabenänderungspotential ergibt sich nunmehr als Differenz zwischen der tatsächlichen und der modifizierten Gesamtausgabenabweichung.

<sup>24</sup> Abweichung zwischen dem Jahresabschluss und dem modifizierten Haushaltsplan.

<sup>25</sup> Tabellen 2-7 orientiert an: PEFA (2016b): o. S.

**Tabelle 3: PI-2.1 für 2015**

Funktionale Klassifikation	Haushaltsplan	Jahresabschluss	Modifizierter Haushaltsplan	Mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Absolute mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Mod. Plan-Ist-Abweichung in %
Strategische Steuerung und Rat	-5.681.874,44	-5.811.465,56	-5.697.608,2	-113.857,3	113.857,3	-2,0
Personal und Organisation	-8.802.976,01	-8.827.938,95	-8.827.352,5	-586,4	586,4	0,0
Medien und Öffentlichkeitsarbeit	-683.863,60	-620.147,39	-685.757,3	65.609,9	65.609,9	-9,6
RPA	-1.105.701,24	-1.088.867,09	-1.108.763,1	19.896,0	19.896,0	-1,8
Gleichstellungsbeauftragte	-213.872,44	-200.211,56	-214.464,7	14.253,1	14.253,1	-6,6
Sicherheitstechnischer Dienst	-109.696	-94.797,26	-109.999,8	15.202,5	15.202,5	-13,8
Finanzen und Controlling	-7.198.220,76	-7.322.749,25	-7.218.153,5	-104.595,8	104.595,8	-1,4
Sonderbudget Finanzen und Controlling	-55.882.788	-54.512.253,8	-56.037.534,2	1.525.280,3	1.525.280,3	-2,7
Recht und Datenschutz	-2.142.947,22	-2.110.375,57	-2.148.881,3	38.505,7	38.505,7	-1,8
Bürger und Ordnung	-14.300.867,1	-14.361.165,4	-14.340.467,9	-20.697,6	20.697,6	-0,1
Feuerwehr	-22.758.986,3	-22.835.475,1	-22.822.008,7	-13.466,4	13.466,4	-0,1
Bildung Schule Sport	-56.849.443,3	-56.743.243,3	-57.006.866,3	263.622,9	263.622,9	-0,5
Kultur	-26.188.787,2	-26.116.023,7	-26.261.307,2	145.283,5	145.283,5	-0,6
Integration Soziales Bürgerengagement	-158.547.974	-160.526.356	-158.987.012	1.539.343,6	1.539.343,6	-1,0
Kinder Jugendliche Familie	-94.462.645,2	-95.169.641	-94.724.223,6	-445.417,4	445.417,4	-0,5
Städtebau	-33.303.658,7	-33.429.876,7	-33.395.880,6	-33.996,1	33.996,1	-0,1
Umwelt Klimaschutz	-3.241.841,08	-3.066.511,53	-3.250.818,1	184.306,6	184.306,6	-5,7
<b>Ergebnis</b>						<b>-0,9 %</b>

Quelle: eigene Darstellung

**Tabelle 4: PI-2.1 für 2016**

Funktionale Klassifikation	Haushaltsplan	Jahresabschluss	Modifizierter Haushaltsplan	Mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Absolute mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Mod. Plan-Ist-Abweichung in %
Strategische Steuerung und Rat	-5.699.984,83	-5.652.167,94	-5.747.527,1	95.359,2	95.359,2	-1,7
Personal und Organisation	-8.573.624,18	-9.530.964,03	-8.645.134,9	-885.829,2	885.829,2	-10,2
Medien und Öffentlichkeitsarbeit	-682.301,56	-626.569,08	-687.992,5	61.423,4	61.423,4	-8,9
RPA	-1.112.458,16	-1.070.612,06	-1.121.736,9	51.124,9	51.124,9	-4,6
Gleichstellungsbeauftragte	-225.845,28	-222.637,54	-227.729,0	5.091,5	5.091,5	-2,2

Funktionale Klassifikation	Haushaltsplan	Jahresabschluss	Modifizierter Haushaltsplan	Mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Absolute mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Mod. Plan-Ist-Abweichung in %
Sicherheitstechnischer Dienst	-109.420,76	-119.171,64	-110.333,4	-8.838,2	8.838,2	-8,0
Finanzen und Controlling	-7.384.167,08	-7.099.574,22	-7.445.756,8	346.182,5	346.182,5	-4,6
Sonderbudget Finanzen und Controlling	-50.024.464,00	-59.585.307,5	-50.441.706,9	-9.143.600,7	9.143.600,7	-18,1
Recht und Datenschutz	-2.133.261,51	-2.360.485,93	-2.151.054,6	-209.431,4	209.431,4	-9,7
Bürger und Ordnung	-14.832.929,55	-14.846.969,5	-14.956.647,7	109.678,2	109.678,2	-0,7
Feuerwehr	-25.065.843,7	-23.469.457,7	-25.274.912,4	1.805.454,6	1.805.454,6	-7,1
Bildung Schule Sport	-58.063.905,6	-57.637.708,5	-58.548.203,7	910.495,1	910.495,1	-1,6
Kultur	-26.754.424,0	-26.296.251,1	-26.977.576,7	681.325,6	681.325,6	-2,5
Integration Soziales Bürgerengagement	-175.038.857,0	-168.946.195	-176.498.817,0	7.552.621,3	7.552.621,3	-4,3
Kinder Jugendliche Familie	-102.871.070,7	-102.924.637	-103.729.095,3	804.457,7	804.457,6645	-0,8
Städtebau	-8.909.937,49	-8.232.629,48	-8.984.253,3	751.623,8	751.623,8042	-8,4
Umwelt Klimaschutz	-3.355.759,22	-3.031.610,91	-3.383.748,9	352.137,9	352.137,9465	-10,4
Geodaten und Verkehrsanlagen	-25.144.836,75	-28.633.840,4	-25.354.564,2	-3.279.276,3	3.279.276,265	-12,9
<b>Ergebnis</b>						<b>-5,2 %</b>

Quelle: eigene Darstellung

Die Durchschnittsabweichungen für 2014, 2015 und 2016 liegen bei -3,1 %, -0,9 % und -5,2 %, wie den Ergebniszeilen der Tabellen 2 – 4 zu entnehmen ist. Es liegt also in zwei der drei Jahre eine Abweichung von weniger als 5 % vor, weswegen eine Bewertung mit A erfolgt.

Die Dimension 2.2 thematisiert die Umverteilung anhand der wirtschaftlichen Klassifikationen in demselben Zeitraum.<sup>26</sup>

**Tabelle 5: PI-2.2 für 2014**

Wirtschaftliche Klassifikation	Haushaltsplan	Jahresabschluss	Modifizierter Haushaltsplan	Mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Absolute mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Mod. Plan-Ist-Abweichung in %
--------------------------------	---------------	-----------------	-----------------------------	--------------------------------	---	-------------------------------

<sup>26</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 15

Aufwendungen für aktives Personal	-84.883.773,26	-89.795.710,18	-86.200.361,0	-3.595.349,2	3.595.349,2	-4,2
Aufwendungen für Versorgung	-10.189.218,00	-6.340.376,37	-10.347.257,6	4.006.881,2	4.006.881,2	-38,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	-16.645.271,00	-17.489.226,42	-16.903.447,1	-585.779,3	585.779,3	-3,5
Abschreibungen	-16.181.239,00	-18.760.047,04	-16.432.217,7	-2.327.829,3	2.327.829,3	-14,2
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	-7.388.600,00	-11.839.485,02	-7.503.200,7	-4.336.284,3	4.336.284,3	-57,8
Transferaufwendungen	-205.687.405,00	-204.889.865,61	-208.877.714,5	3.987.848,9	3.987.848,9	-1,9
Sonstige ordentliche Aufwendungen	-130.108.342,00	-129.275.872,24	-132.126.384,3	2.850.512,0	2.850.512,0	-2,2
<b>Ergebnis</b>						<b>-4,5 %</b>

Quelle: eigene Darstellung

**Tabelle 6: PI-2.2 für 2015**

Wirtschaftliche Klassifikation	Haushaltsplan	Jahresabschluss	Modifizierter Haushaltsplan	Mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Absolute mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Mod. Plan-Ist-Abweichung in %
Aufwendungen für aktives Personal	-93.781.918,00	-94.130.647,80	-94.041.611,4	-89.036,4	89.036,4	-0,1
Aufwendungen für Versorgung	-8.853.087,00	-10.537.611,32	-8.877.602,3	-1.660.009,1	1.660.009,1	-18,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	-15.086.552,00	-16.943.563,84	-15.128.328,5	-1.815.235,4	1.815.235,4	-12,0
Abschreibungen	-16.534.278,00	-18.238.403,47	-16.580.063,4	-1.658.340,1	1.658.340,1	-10,0
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	-9.600.900,00	-9.402.961,07	-9.627.486,0	224.525,0	224.525,0	-2,3
Transferaufwendungen	-214.849.336,00	-210.835.826,10	-215.444.279,6	4.608.453,5	4.608.453,5	-2,1
Sonstige ordentliche Aufwendungen	-132.770.072,00	-132.748.085,84	-133.137.728,3	389.642,4	389.642,4	-0,3
<b>Ergebnis</b>						<b>-2,1 %</b>

Quelle: eigene Darstellung

**Tabelle 7: PI-2.2 für 2016**

Wirtschaftliche Klassifikation	Haushaltsplan	Jahresabschluss	Modifizierter Haushaltsplan	Mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Absolute mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Mod. Plan-Ist-Abweichung in %
Aufwendungen für aktives Personal	-98.405.276,00	-97.385.880,03	-99.226.052,5	1.840.172,5	1.840.172,5	-1,9

Aufwendungen für Versorgung	-9.254.847,00	-8.712.481,80	-9.332.039,6	619.557,8	619.557,8	-6,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	-16.209.438,00	-21.201.667,87	-16.344.637,3	-4.857.030,6	4.857.030,6	-29,7
Abschreibungen	-16.928.336,00	-21.347.728,41	-17.069.531,5	-4.278.196,9	4.278.196,9	-25,1
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	-6.794.100,00	-5.454.730,48	-6.850.768,1	1.396.037,6	1.396.037,6	-20,4
Transferaufwendungen	-227.716.472,00	-224.356.107,55	-229.615.804,4	5.259.696,9	5.259.696,9	-2,3
Sonstige ordentliche Aufwendungen	-140.674.622,00	-141.828.194,96	-141.847.957,7	19.762,7	19.762,7	0,0
<b>Ergebnis</b>						<b>-3,5 %</b>

Quelle: eigene Darstellung

Das Ausmaß der Abweichungen der Zusammensetzung der geplanten und tatsächlichen Gesamtausgaben innerhalb der letzten drei Jahre nach wirtschaftlichem Bereich liegt gem. den Tabellen 5 - 7 bei -4,5 %, -2,1 % und -3,5 %. Damit sind die Anforderungen für eine Bewertung der Dimension 2.2 mit A erfüllt, da die Abweichungen auch hier unter 5 % liegen.

PI-2.3 bezieht sich auf Ausgaben aus der Sicherheitsrücklage.<sup>27</sup> Da es eine solche in Niedersachsen in der Weise nicht gibt, erfolgt eine Bewertung mit „n.a.“ für „nicht anwendbar“.<sup>28</sup>

Gemäß der Methode M1, der Methode des schwächsten Gliedes, zählt für die Gesamtwertung der schlechteste Wert der Dimensionen.<sup>29</sup> Da hier PI-2.1 und PI-2.2 mit A bewertet wurden und die dritte Dimension außer Acht gelassen werden kann, lautet auch das Gesamturteil für den Indikator PI-2 A.

### 4.1.3 Indikator PI-3: Einnahmen

Thema des Indikators PI-3 sind die Einnahmen. Dabei wird in Dimension 3.1 zunächst die Abweichung zwischen tatsächlichen und geplanten Einnahmen innerhalb der letzten drei Jahre betrachtet.<sup>30</sup>

**Tabelle 8: PI-3.1**

Haushaltsjahr	2014	2015	2016

<sup>27</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 15

<sup>28</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 7

<sup>29</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 9

<sup>30</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 18

<b>Haushaltsplan</b>	457.717.825,95	482.319.826,00	505.020.602,00
<b>Jahresabschluss</b>	474.316.086,31	469.489.584,83	525.626.255,67
<b>Abweichung in €</b>	16.598.260,36	-12.830.241,17	20.605.653,67
<b>Abweichung in %</b>	3,63	-2,66	4,08

Quelle: eigene Darstellung

Die Abweichungen betragen gem. Tabelle 8 3,63 %, -2,66 % und 4,08 % in den Jahren 2014 bis 2016. Damit liegen die Abweichungen im Bereich des für eine Bewertung mit dem Wert A Erforderlichen.

Die Dimension 3.2 betrachtet die Zusammensetzung der Gesamteinnahmen bzw. deren Umverteilung, parallel zur Betrachtung der Ausgaben bei Indikator 2.<sup>31</sup>

**Tabelle 9: PI-3.2 für 2014**

Einnahmeart	Haushaltsplan	Jahresabschluss	Modifizierter Haushaltsplan	Mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Absolute mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Mod. Plan-Ist-Abweichung in %
Steuern und ähnliche Abgaben	206.570.100,00	211.583.475,92	214.060.969,1	-2.477.493,1	2.477.493,1	1,2
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	89.265.166,95	92.594.012,10	92.502.197,3	91.814,8	91.814,8	0,1
Auflösungserträge aus Sonderposten	7.664.490,00	7.830.662,15	7.942.428,1	-111.765,9	111.765,9	1,4
Sonstige Transfererträge	7.296.600,00	7.718.717,90	7.561.197,2	157.520,7	157.520,7	2,1
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	21.532.985,00	20.445.656,32	22.313.837,5	-1.868.181,1	1.868.181,1	8,4
privatrechtliche Leistungsentgelte	3.785.100,00	4.430.099,57	3.922.359,4	507.740,2	507.740,2	12,9
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	88.584.500,00	88.582.163,18	91.796.847,2	-3.214.684,1	3.214.684,1	3,5
Zinsen und ähnliche Finanzerträge	15.552.714,00	20.207.417,94	16.116.703,4	4.090.714,6	4.090.714,6	25,4
Aktivierete Eigenleistungen	656.000,00	874.384,82	679.788,6	194.596,2	194.596,2	28,6

<sup>31</sup> Vgl. ebd.

Einnahmeart	Haushaltsplan	Jahresabschluss	Modifizierter Haushaltsplan	Mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Absolute mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Mod. Plan-Ist-Abweichung in %
sonstige ordentliche Erträge	16.810.170,00	20.049.496,41	17.419.758,6	2.629.737,8	2.629.737,8	15,1
<b>Ergebnis</b>						<b>3,2 %</b>

Quelle: eigene Darstellung<sup>32</sup>

**Tabelle 10: PI-3.2 für 2015**

Einnahmeart	Haushaltsplan	Jahresabschluss	Modifizierter Haushaltsplan	Mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Absolute mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Mod. Plan-Ist-Abweichung in %
Steuern und ähnliche Abgaben	223.335.400,00	198.419.395,37	217.394.431,2	-18.975.035,8	18.975.035,8	8,7
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	86.016.453,00	89.218.947,64	83.728.320,2	5.490.627,5	5.490.627,5	6,6
Auflösungserträge aus Sonderposten	7.950.700,00	7.836.322,07	7.739.202,6	97.119,5	97.119,5	1,3
Sonstige Transfererträge	7.225.300,00	8.409.565,77	7.033.099,0	1.376.466,7	1.376.466,7	19,6
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	21.498.085,00	21.309.831,74	20.926.212,1	383.619,6	383.619,6	1,8
privatrechtliche Leistungsentgelte	4.069.100,00	4.954.073,37	3.960.857,44	993.215,93	993.215,93	25,1
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	95.180.934,00	97.320.919,99	92.649.015,82	4.671.904,17	4.671.904,17	5,0
Zinsen und ähnliche Finanzerträge	19.993.299,00	19.750.321,23	19.461.455,12	288.866,11	288.866,11	1,5
Aktivierte Eigenleistungen	616.000,00	829.066,48	599.613,72	229.452,76	229.452,76	38,3
sonstige ordentliche Erträge	16.434.555,00	21.441.141,17	15.997.377,65	5.443.763,52	5.443.763,52	34,0
<b>Ergebnis</b>						<b>8,1 %</b>

Quelle: eigene Darstellung

<sup>32</sup> Tabellen 9-11 orientiert an: PEFA (2016c): o. S.

**Tabelle 11: PI-3.2 für 2016**

Einnahmearart	Haushaltsplan	Jahresabschluss	Modifizierter Haushaltsplan	Mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Absolute mod. Plan-Ist-Abweichung in T€	Mod. Plan-Ist-Abweichung in %
Steuern und ähnliche Abgaben	213.411.093,00	224.062.603,60	222.118.609,20	1.943.994,40	1.943.994,40	0,9
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	100.648.469,00	109.208.379,19	104.755.088,58	4.453.290,61	4.453.290,61	4,3
Auflösungserträge aus Sonderposten	7.713.830,00	7.759.151,40	8.028.566,68	-269.415,28	269.415,28	3,4
Sonstige Transfererträge	7.579.600,00	8.639.924,00	7.888.859,88	751.064,12	751.064,12	9,5
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	23.429.376,00	22.814.776,95	24.385.332,26	-1.570.555,31	1.570.555,31	6,4
privatrechtliche Leistungsentgelte	4.760.100,00	5.569.706,18	4.954.319,74	615.386,44	615.386,44	12,4
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	112.910.597,00	113.669.042,34	117.517.531,15	-3.848.488,81	3.848.488,81	3,3
Zinsen und ähnliche Finanzerträge	17.880.464,00	14.399.821,45	18.610.015,72	-4.210.194,27	4.210.194,27	22,6
Aktivierete Eigenleistungen	683.000,00	681.928,85	710.867,50	-28.938,65	28.938,65	4,1
sonstige ordentliche Erträge	16.004.073,00	18.820.921,71	16.657.064,95	2.163.856,76	2.163.856,76	13,0
<b>Ergebnis</b>						<b>3,8 %</b>

Quelle: eigene Darstellung

Die Ergebnisse belaufen sich auf 3,2 %, 8,1 % und 3,8 % in den letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahren, wie den Tabellen 9 – 11 zu entnehmen ist. Somit liegt die Abweichung bei zwei der drei letzten Jahre bei weniger als 5 %, womit eine Bewertung mit dem Wert A gerechtfertigt ist.

Für die Zusammenfassung der Dimensionswerte wird die Methode M2 angewendet, also die von PEFA vorgegebene Tabelle zur Durchschnittsbildung (siehe Anhang) herangezogen. Für einen zweidimensionalen Indikator mit der zweimaligen Wertung A ergibt dies den Gesamtwert A.<sup>33</sup>

## ***4.2 Säule II: Transparenz über die öffentlichen Finanzen***

Thema der zweiten Säule ist die Transparenz der öffentlichen Finanzen, also ob die Informationen über das öffentliche Finanzmanagement umfassend, einheitlich und für die Öffentlichkeit zugänglich sind. Dies wird anhand der Haushaltsklassifikation, der Transparenz der Einnahmen und Ausgaben, der veröffentlichten Informationen und dem Zugang zu den Informationen gemessen.<sup>34</sup>

### **4.2.1 Indikator PI-4: Haushaltsklassifikation**

Indikator PI-4 betrachtet hierbei die Haushaltsklassifikation. Dabei wird betrachtet, inwiefern internationale Klassifizierungssysteme wie die staatliche Finanzstatistik (GFS) und die von den Vereinten Nationen unterstützte Klassifizierung des Staates (COFOG) als Basis verwendet werden. Bei der ökonomischen Klassifizierung werden die Einnahmen bzw. Erträge nach GFS in Steuern, Sozialbeiträge, Zuweisungen und andere Betriebserlöse, sowie die Ausgaben bzw. Aufwendungen nach Arbeitnehmerentgelte, Ausgaben für Waren und Dienstleistungen, Abschreibungen, Anteilnahme, Subventionen, Bewilligungen und sonstigen Kosten gegliedert.<sup>35</sup>

Bei der funktionalen Gliederung nach COFOG sind folgende zehn Hauptfunktionen vorgesehen: allgemeine öffentliche Verwaltung, Verteidigung, öffentliche Sicherheit und Ordnung, wirtschaftliche Angelegenheiten, Umweltschutz, Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen, Gesundheit, Erholung, Kultur und Religion, Bildung und soziale Sicherheit.<sup>36</sup>

Die organisatorische Klassifizierung des Haushaltes wird bei der Stadtverwaltung Osnabrück nach der örtlichen Verwaltungsgliederung vorgenommen.

Für die ökonomische Gliederung ist in Niedersachsen und somit auch bei der Stadtverwaltung Osnabrück der verbindliche Kontenrahmen des Landes Niedersachsen zu verwenden. Dieser gibt für die ordentlichen Erträge die Kontenklasse 3, für die ordentlichen

---

<sup>33</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 9 f.

<sup>34</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 2

<sup>35</sup> Vgl. Pfäffli (2011): S. 162 f.

<sup>36</sup> Vgl. Pfäffli (2011): S. 160 f.

Aufwendungen die Kontenklasse 4 und für die außerordentlichen Erträge und Aufwendungen die Kontenklasse 5 vor. Den GFS-Standards entspricht der verbindliche Kontenrahmen nicht in allen Punkten, sodass eine Bewertung mit dem Wert A nicht vorgenommen werden kann. Eine Übereinstimmung des verbindlichen Kontenrahmens mit den GFS-Standards in den wesentlichen Kontengruppen kann bejaht werden.<sup>37</sup>

Die subfunktionale und die funktionale Klassifizierung erfolgt in Niedersachsen und somit auch bei der Stadtverwaltung Osnabrück nach verbindlichen Produktrahmen. Die subfunktionale Klassifizierung durch den Produktrahmen entspricht nicht den COFOG-Standards, sodass eine Bewertung des Indikators PI-4 mit den Wert A nicht möglich ist. Wie bei der Anwendung von Output- bzw. Outcome-Orientierung, werden bei der subfunktionalen Klassifizierung in Niedersachsen Produkte, die eigentlich Aufgaben bzw. Pflichtaufgaben der Kommune sind, festgelegt. Für die Bildung von Zielen im Sinne von Planung und Steuerung im Rahmen eines Finanzmanagements ist diese Klassifikation, wie bereits festgestellt, nicht wirklich geeignet. Die funktionale Klassifizierung durch den Produktrahmen entspricht im Wesentlichen den COFOG-Standards. Da es sich nicht um eine Aufgabe der Kommune handelt, ist der Produktbereich 02-Verteidigung der COFOG-Standards im niedersächsischen Produktrahmen nicht enthalten. Die übrigen neun wesentlichen Hauptfunktionen der COFOG-Standards lassen sich im Produktrahmen, wenn auch nicht wortgleich, wiederfinden.<sup>38</sup>

Sowohl die organisatorische, als auch die ökonomische und die funktionale Klassifizierung bei der Stadtverwaltung Osnabrück ermöglichen eine konsequente Dokumentation. Aufgrund der vorgenannten Ausführungen kann festgestellt werden, dass die Mindestanforderungen für den Wert B erfüllt sind.

#### **4.2.2 Indikator PI-5: Haushaltsdokumentation**

Die Haushaltsdokumentation steht im Fokus des Indikators PI-5, der nur aus einer Dimension besteht. Hierbei geht es insbesondere um die Bestandteile des Haushaltes. Der letzte Haushalt der Stadt Osnabrück, der der Legislative vorgelegt wurde (Haushalt 2018) beinhaltet Prognosen über das Haushaltsergebnis in Form der mittelfristigen Planung, das Haushaltsergebnis des vorangegangenen Jahres im gleichen Format wie der Haushaltsplanentwurf, sowie den Haushaltsplan des laufenden Haushaltsjahres, ebenso im selben Format wie der Haushaltsplanentwurf und aggregierte Daten für Einnahmen

---

<sup>37</sup> Vgl. LSN (2017)

<sup>38</sup> Vgl. LSN (2015)

und Ausgaben entsprechend den Hauptgliederungen der verwendeten Klassifikation (siehe PI-4). Somit sind alle vier Basiselemente vorhanden.

Weiterhin sind von den zusätzlichen Elementen folgende vorhanden: Finanzierung des Defizits und die Beschreibung seiner erwarteten Zusammensetzung (im Haushaltssicherungskonzept), zusammenfassende Informationen über finanzielle Risiken, einschließlich der Eventualverbindlichkeiten wie Bürgschaften (im Vorbericht erläutert), Erläuterungen der Auswirkungen von neuen politischen Initiativen und wesentlichen neuen öffentlichen Investitionen mit Einschätzungen der Haushaltsauswirkungen durch die wesentlichen Veränderungen der Einnahmepolitik und/oder den Ausgabeprogrammen (im Investitionsprogramm erläutert) und die Dokumentation der mittelfristigen Haushaltsprognose.

Nicht enthalten sind demnach makro-ökonomische Annahmen, einschließlich mindestens der Schätzung des Bruttoinlandsprodukt-Wachstums (BIP), der Inflations- und Zinsraten der Wechselkurse, den Schuldenstand und die finanziellen Vermögenswerte dargestellt entsprechend dem GFS oder einem vergleichbaren Standard, sowie die Quantifizierung von Steueraufwendungen.

Der Wert B wird hier vergeben, da insgesamt acht Elemente, darunter alle vier Basiselemente, vorhanden sind.

### **4.2.3 Indikator PI-6: Tätigkeiten der Zentralregierung außerhalb der Finanzberichte**

Die drei Dimensionen des PI-6 hinterfragen die Tätigkeiten der Zentralregierung außerhalb der Finanzberichte.<sup>39</sup>

Für eine Bewertung sind sowohl die Ausgaben (PI-6.1), als auch die Einnahmen (PI-6.2) außerhalb der Finanzberichte relevant. Diese betragen bei der Stadt Osnabrück weniger als 1 % der Ausgaben bzw. Einnahmen des Gesamthaushaltes, da es keine „schwarzen Kassen“ o.Ä. gibt. Demnach erfolgt hier eine Bewertung mit A.

Die dritte Dimension betrachtet den Zeitpunkt der Vorlage der Finanzberichte der Extrahaushalte, sprich der Eigenbetriebe etc. an die Legislative, also im Fall der Stadt Osnabrück die Vorlage an den Rat. Dies geschieht zu 66 % (entspricht „der Mehrheit“<sup>40</sup>) innerhalb von neun Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres (18.05.17, 22.08.17,

---

<sup>39</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 24

<sup>40</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 8

14.11.17<sup>41</sup>). Dies entspricht einer Bewertung mit dem Wert C. Hierbei ist jedoch anzumerken, dass die rechtliche Vorgabe gem. § 129 Abs. 1 S. 1 NKomVG besagt, dass der konsolidierte Gesamtabchluss innerhalb von neun Monaten nach Ende des Haushaltsjahres vorliegen muss, was einen geringeren Standard, als den von PEFA für den Wert A gefordert, darstellt. Die gesetzlichen Vorgaben werden demnach also mehrheitlich eingehalten.

Gemäß der Tabelle zur Durchschnittsbildung nach Methode M2 lautet die Gesamtbewertung für Indikator 6 B+.

#### **4.2.4 Indikator PI-7: Transferzahlungen an nachgeordnete Einrichtungen/Beteiligungen**

Indikator PI-7 betrachtet die Transferzahlungen an nachgeordnete Einrichtungen und Betriebe, also die Eigenbetriebe usw.<sup>42</sup>

Zunächst geht es in der Dimension 7.1 um das System der Transferzahlungen. Diese erfolgen bei der Stadt Osnabrück für die verschiedenen Einrichtungen unterschiedlich. Meist liegen Zuschussverträge vor, die durch den Rat beschlossen werden<sup>43</sup>. Die Transparenz ist durch die Veröffentlichung im Haushalt zu jedem Teilhaushalt gegeben, da dort zu jedem Zuschuss eine Erläuterung mit den wichtigsten Details vorliegt. Eine solche Regelung ist für alle nachgeordneten Einrichtungen gegeben. Somit kann von einem transparenten und regelbasierten System gesprochen werden und es erfolgt eine Bewertung mit A.<sup>44</sup>

Die Pünktlichkeit eben dieser Informationen wird in der Dimension 7.2 bewertet. Da bei der Stadt Osnabrück eine jährliche Veröffentlichung im Haushaltsplan vorliegt und die einzelnen Zuschüsse jeweils durch Verträge mit fester Laufzeit geregelt sind, sind die zeitlichen Dimensionen bekannt und klar geregelt. Diese zeitliche Planung wird auch eingehalten, sodass die Eigenbetriebe sich ihrer Zuschüsse sicher sein können und nicht in der Planung behindert werden. Somit sind die Anforderungen für den Wert A gegeben.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2017g): S. 1; Stadt Osnabrück (2017h): S. 1; Stadt Osnabrück (2017i): S. 1

<sup>42</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 26

<sup>43</sup> Vgl. Bspw. Stadt Osnabrück (2016d): S. 1 f.

<sup>44</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einer Mitarbeiterin des Fachdienstes Finanzmanagement und Controlling am 22.03.2018.

<sup>45</sup> Ebd.

Die Gesamtwertung für den Indikator 7 ist somit nach der Zusammenfassungsmethode M2 ein A.

#### **4.2.5 Indikator PI-8: Informationen über die Dienstleistungserbringung**

Der Indikator PI-8 bewertet die Information über die Dienstleistungserbringung. Dabei behandelt Dimension 8.1 die Ergebnispläne für die Dienstleistungserbringung und hinterfragt die vorhandenen Kennzahlen.<sup>46</sup>

Für eine Bewertung mit dem Wert A müssten für die meisten Fachbereiche (mind. 75 %<sup>47</sup>) Kennzahlen zu Output und Outcome vorliegen. Kennzahlen sollten grundsätzlich konkrete Informationen enthalten und zur Steuerung genutzt werden.<sup>48</sup> Die Stadt Osnabrück hat 17 Fachbereiche, von denen 13 output- und outcome-orientierte Kennzahlen festhalten. Diese werden jährlich auf den Produktblättern im Haushaltsplan veröffentlicht.<sup>49</sup> Bei den übrigen vier Fachbereichen sind entweder keine oder nur Kennzahlen zu Outputs zu finden. Es sind somit bei 76,47 % der Fachbereiche Kennzahlen zu Output und Outcome vorhanden, wodurch die Anforderungen für eine Bewertung mit A erfüllt sind.

Dasselbe Ergebnis lässt sich für die Dimension 8.2 feststellen, welche die erreichten Ergebnisse betrachtet. Durch die mittelfristige Planung der Kennzahlen und die entsprechende Darstellung werden auch die vorangegangenen Jahre dargestellt, sodass die Ergebnisse der erzeugten Outputs und/oder Outcomes ersichtlich sind.

Dimension 8.3 hinterfragt die erhaltenen Ressourcen der Dienstleistungseinrichtungen. Hierbei sind die Anforderungen des Wertes A erfüllt. Die geplanten und tatsächlichen Ressourcen, die den Fachbereichen zur Verfügung stehen, stimmen grundsätzlich überein. Dies wird auch im Rahmen des Haushaltes erfasst.

Ein anderes Bild zeigt sich bei der Dimension 8.4, welche die Evaluation der Dienstleistungserbringung thematisiert. Für die Evaluation der Effektivität und Effizienz der Dienstleistungserbringung ist eine Aufgabenkritik nach Zweck- und Vollzugskritik erforderlich. Dadurch sollen Verbesserungsmöglichkeiten in Sachen Ressourcenverteilung aufgedeckt werden.<sup>50</sup> Dies sollte zwar eine regelmäßige Aufgabe für alle Fachbereiche sein,

---

<sup>46</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 28

<sup>47</sup> Vgl. PEFA (2016a) S. 8

<sup>48</sup> Vgl. KGSt (2017): S. 25 f.

<sup>49</sup> Vgl. bspw. Stadt Osnabrück (2018b), S. 407 ff.

<sup>50</sup> Vgl. Bundesministerium des Inneren (2018): S. 96 f.

was auch zum Großteil (z.B. im Rahmen des Berichtswesens) stattfindet. Um den Wert A zu erhalten, müsste jedoch eine regelmäßige Evaluation von extern stattfinden. Dies geschieht nur gelegentlich, wenn bspw. Fördermittel beantragt werden, da dadurch eine gewisse Offenlegung stattfinden muss. Grundsätzlich mangelt es jedoch vor allem an der Veröffentlichung der Evaluationsergebnisse, da diese in keiner Weise vorgenommen wird. Demnach lautet die Bewertung für diese Dimension D.<sup>51</sup>

Gemäß der Durchschnittsbildung der Methode M2, welche hier anzuwenden ist, lautet die Gesamtbewertung für den Indikator PI-8 B+.

#### **4.2.6 Indikator PI-9: Öffentlicher Zugang zu Finanzinformationen**

Letzter Indikator der zweiten Säule ist der öffentliche Zugang zu Finanzinformationen in PI-9. Hierbei hängt die Bewertung davon ab, wie viele der aufgeführten (Basis-) Elemente für die Öffentlichkeit zugänglich sind.<sup>52</sup> Folgende Elemente werden der Öffentlichkeit fristgerecht von der Stadt Osnabrück zur Verfügung gestellt:

- Dokumentation des jährlichen Haushaltsplanentwurfs der Exekutive innerhalb einer Woche nach Vorlage an die Legislative
- die jährlich beschlossene Haushaltssatzung innerhalb von zwei Wochen nach Verabschiedung
- unterjährige Berichte über die Haushaltsführung innerhalb eines Monats nach Vorlage (Controllingberichte)
- jährliche Berichte über die Haushaltsausführung innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres (Jahresbericht)
- Eckwerte für den Haushaltsplanentwurf mindestens vier Monate vor Beginn des Haushaltsjahres
- eine Zusammenfassung des Haushaltsplanentwurfs innerhalb einer Woche nach Vorlage des Haushaltsplanentwurfs und eines Monats nach Beschlussfassung des Haushaltes (in Form des Vorberichts des Haushaltsplans)
- makroökonomische Prognosen innerhalb einer Woche nach ihrer Bestätigung

---

<sup>51</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einer Mitarbeiterin des Fachdienstes Organisation am 22.03.2018.

<sup>52</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 31

Durch eine Veröffentlichung des Großteils aller (öffentlichen) Vorlagen, schon kurz vor der Behandlung im jeweiligen Gremium, im Ratsinformationssystem der Stadt Osnabrück, welches der Öffentlichkeit frei zugänglich ist, sind diese Fristen zumeist kein Problem.

Der Öffentlichkeit nicht oder nicht fristgerecht zugänglich sind geprüfte jährliche Finanzberichte als Bestandteil oder zusammen mit dem Bericht des externen Rechnungsprüfers innerhalb von 12 Monaten nach Ende des Haushaltsjahres, sowie andere externe Prüfberichte innerhalb von sechs Monaten nach ihrer Vorlage.

Somit sind insgesamt sieben Elemente, darunter vier der fünf Basiselemente, für die Öffentlichkeit im festgelegten Zeitrahmen zugänglich. Es wird der Wert B erteilt.

### ***4.3 Säule III: Management von Vermögen und Schulden***

Das Management von Vermögen und Schulden ist Thema der dritten Säule des PEFA Bewertungsrahmens. Dies wird daran gemessen, ob die öffentlichen Investitionen im Ergebnis den eingesetzten Mitteln entsprechen, die Vermögenswerte erfasst und gemangt werden und ob die finanziellen Risiken geplant, beobachtet und genehmigt werden.<sup>53</sup>

#### **4.3.1 Indikator PI-10: Bericht über finanzielle Risiken**

Der erste, aus drei Dimensionen bestehende, Indikator PI-10 der dritten Säule befasst sich mit dem Bericht über die finanziellen Risiken.<sup>54</sup>

Die Stadt Osnabrück veröffentlicht die Jahresabschlüsse ihrer Beteiligungen in einem Beteiligungsbericht. Im vergangenen Jahr stand dieser der Öffentlichkeit am 26.09.2017 durch Vorlage an die Politik und Einstellung in das Ratsinformationssystem zur Verfügung.<sup>55</sup> Da dies weder für eine Bewertung mit A oder B gemäß Dimension 10.1 ausreicht, wird hier ein C vergeben. Hierbei wird keine Veröffentlichung gefordert, sondern lediglich das Erhalten der Finanzberichte innerhalb von neun Monaten nach Ende des Haushaltsjahres, was bei der Stadt Osnabrück gegeben ist. Dabei ist jedoch zu beachten, dass gem. § 129 Abs. 1 NKomVG die Frist für den konsolidierten Gesamtabschluss, welcher die Jahresabschlüsse enthält, neun Monate beträgt, also eine weniger strenge Anforderung als die des PEFA-Bewertungsrahmens.

---

<sup>53</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 2

<sup>54</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 33

<sup>55</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2017b): S. 1

Selbiges wird für nachgeordnete Regierungsbehörden in der Dimension 10.2 gefragt<sup>56</sup>. Aufgrund dessen, dass die Stadt Osnabrück keine derartigen nachgeordneten Einrichtungen hat, lautet die Bewertung n.a. (= nicht anwendbar).

Der nach Dimension 10.3 geforderte Bericht über Eventualschulden liegt bei der Stadt Osnabrück gemäß Wert B vor. Es werden die meisten wesentlichen Eventualschulden (darunter insbesondere Bürgschaften) aufgeführt und quantifiziert. Der Bericht bzw. die Übersicht wird jedoch nicht veröffentlicht und liegt nur intern vor, weswegen die Anforderungen des Wertes A nicht erfüllt sind.<sup>57</sup>

Gemäß der Durchschnittsbildung nach Methode M2 lautet die Gesamtwertung für Indikator PI-10 C+.

### **4.3.2 Indikator PI-11: Öffentliches Investitionsmanagement**

Öffentliche Investitionen sind ein großer und wichtiger Bestandteil der öffentlichen Finanzwirtschaft. Deshalb ist es wichtig, diese unter verschiedenen Gesichtspunkten zu betrachten. Im Rahmen des Indikators 11 und seinen vier Dimensionen wird hinterfragt, ob im Vorfeld wirtschaftliche Analysen durchgeführt werden (11.1), wie die Auswahl stattfindet (11.2), die Kalkulation der Kosten (11.3) und inwiefern eine Überwachung des Investitionsprojektes stattfindet (11.4). All dies wird anhand der „Hauptinvestitionsprojekte“ geprüft, also jene Investitionen, deren Gesamtkosten mind. 1 % der Gesamtausgaben des jährlichen Haushaltes ausmachen und sich unter den zehn größten Projekten der Verwaltung befinden.<sup>58</sup>

Bezüglich der Wirtschaftlichkeitsanalysen ist zu sagen, dass dies grundsätzlich bei allen Hauptinvestitionsprojekten der Stadt Osnabrück angefordert wird, dem jedoch nur in einigen Fällen von den investierenden Stellen nachgegangen wird. Insbesondere auf eine Kostenvergleichsrechnung, wie in der Verwaltungsvorschrift zu § 7 LHO genannt, wird durch die investierende Stelle oft verzichtet. Dies wird dadurch begründet, dass oftmals die „Nichtdurchführung des Projektes“ die einzige Alternative darstelle bzw. als solche angesehen werde und daher der Sinn einer Kostenvergleichsrechnung nicht gesehen werde. Wenn Analysen durchgeführt werden, dann werden diese vom Fachbereich Finanzen und Controlling überprüft. Da Investitionsrechnungsverfahren tatsächlich jedoch

---

<sup>56</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 33

<sup>57</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einer Mitarbeiterin des Schuldenmanagements am 29.03.2018.

<sup>58</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 36 f.

nur bei einigen<sup>59</sup> Hauptinvestitionsprojekten durchgeführt werden, wird der Wert C erteilt.  
60

Die Auswahl der Investitionsprojekte findet bei der Stadt Osnabrück im Rahmen von sog. Investitionskonferenzen statt. Diese werden im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens abgehalten. Dabei erfolgt auch eine Priorisierung anhand der Kriterien „Dringlichkeit“ (nicht aufschiebbar, nicht absolut dringend usw.) und „Kategorie“ (gesetzliche Pflichtaufgabe, freiwillig, politischer Wille usw.). Da diese Kriterien jedoch nicht veröffentlicht werden, sind nur die Voraussetzungen des Wertes B erfüllt.<sup>61</sup>

In Sachen Kalkulation der Investitionskosten sind bei der Stadt Osnabrück in den Haushaltsunterlagen Prognosen für die gesamten Investitionskosten der Hauptinvestitionsprojekte zusammen mit den Investitionskosten für den mittelfristigen Planungszeitraum enthalten. Ebenso werden die Folgekosten der Projekte in den Erläuterungen zum Investitionsprogramm aufgeführt. Da die Kosten jedoch lediglich nach Jahren, aber nicht nach Kostenartengruppen, aufgeschlüsselt werden, wird lediglich der Wert C vergeben.<sup>62</sup>

Die Gesamtkosten und der Stand der Durchführung der Hauptinvestitionsprojekte werden durch den Fachbereich Finanzen und Controlling im Fachdienst Finanzmanagement und Controlling im Bereich Investitionscontrolling überwacht. Es existieren bspw. Arbeitskreise zu diesem Zwecke, in denen Rücksprache zwischen dem investierenden Bereich und dem Investitionscontrolling gehalten werden. Bezüglich der Umsetzung existieren festgelegte Regeln und Standardverfahren, wobei jedoch nicht von einem hohen Maß an Beachtung dieser gesprochen werden kann, wie es der Wert A erfordert. Eine Veröffentlichung von Informationen über die Umsetzung findet jährlich im Rahmen der Haushaltsdokumente und damit verbundenen Berichten statt. Somit wird der Wert B vergeben.<sup>63</sup>

Gemäß der Durchschnittsbildung per Methode M2 lautet die Gesamtwertung für den Indikator 11 C+.

---

<sup>59</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 8

<sup>60</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einem Mitarbeiter des Investitionscontrollings am 26.04.2018.

<sup>61</sup> ebd.

<sup>62</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2018b): S. 575 ff.

<sup>63</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einem Mitarbeiter des Investitionscontrollings am 26.04.2018.

### **4.3.3 Indikator PI-12: Öffentliches Vermögensmanagement**

Der Umgang mit dem Vermögen der Kommune wird in Indikator 12 betrachtet. Vermögenswerte werden hierbei in finanzielles und nicht-finanzielles Vermögen unterteilt. Dem Finanzvermögen widmet sich die Dimension 12.1, dem nicht-finanziellen Volumen die Dimension 12.2. Die dritte und letzte Dimension thematisiert die Transparenz des Anlagenabgangs.<sup>64</sup>

Da es keine Übereinstimmung mit internationalen Rechnungslegungsstandards (IPSAS) gibt, das einschlägige Haushaltsrecht jedoch eingehalten wird, erfolgt eine Bewertung mit B. Das Finanzvermögen wurde bei der Umstellung zur kommunalen Doppik vollständig erfasst.<sup>65</sup>

Das Anlagevermögen der Stadt Osnabrück wird gemäß des Haushaltsrechts erfasst, ist jedoch nicht für die Öffentlichkeit zugänglich (z.B. durch Einstellung in das Ratsinformationssystem). Daher sind lediglich die Anforderungen für eine Bewertung mit C erfüllt.

Die Transparenz des Anlagenabgangs ist Gegenstand der Dimension 12.3. Bei der Stadt Osnabrück sind Regeln und Verfahren in der Verfahrensrichtlinie zur zentralen Anlagenbuchhaltung enthalten, welche im Intranet der Stadt Osnabrück zugänglich ist. Jedoch ist dort nicht geregelt, welche Informationen der Legislative (also dem Rat) vorzulegen sind, sodass der Wert A nicht vergeben werden kann. Ebenso mangelt es an Informationen über Anlagenabgänge in den Haushaltsdokumenten, Finanz- oder anderen Berichten, sodass letztendlich der Wert D zu vergeben ist.

Gemäß der Durchschnittsbildung nach Methode M2 ist der Gesamtwert für Indikator PI-12 ein C.

### **4.3.4 Indikator PI-13: Schuldenmanagement**

Das kommunale Schuldenmanagement steht im Fokus des Indikators PI-13. Das Schuldenmanagement in einer öffentlichen Verwaltung ist gem. haushaltsrechtlicher Definition verantwortlich für die Verwaltung von Krediten, Kassenkrediten und anderen Schulden. Dabei befinden sich unter den Aufgaben insb. die fristgerechte Tilgung von Verbindlichkeiten, mögliche Umschuldungsmaßnahmen und die Einholung des günstigsten Angebots für die Aufnahme neuer Kredite und Kassenkredite.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 39

<sup>65</sup> Vgl. Adam (2014): S. 106

<sup>66</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 42

Die Stadt Osnabrück erfüllt ihre Aufgaben im Schuldenmanagement gem. § 128 NKomVG und dem Runderlass des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport (MI) v. 13.12.2017 zur Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften. Somit wird für die Dimension 13.1 der Wert A vergeben, da der Stand der Schulden alle zwei Wochen aktualisiert wird und auch die Berichte den genannten Anforderungen entsprechen.<sup>67</sup>

Ebenfalls den Wert A erhält die Dimension 13.2. Auch hier wird nach den zuvor genannten Rechtsgrundlagen gehandelt. Die Ermächtigung zur Aufnahme von Schulden erfolgt zunächst durch § 120 NKomVG und wird bei der Stadt Osnabrück spezifiziert durch die Finanzrichtlinie und die Richtlinie zur Aufnahme von Bürgschaften, ebenso wie durch den Runderlass des Ministeriums und Entschlüsse des Rates.<sup>68</sup>

Eine mittelfristige Schuldenmanagementstrategie ist Voraussetzung für eine gute Bewertung der Dimension 13.3. Für die Stadt Osnabrück wurde durch Ratsbeschluss eine mittelfristige Portfoliostrategie festgelegt, welche Zinsbindungsquote, Derivate-anteil, Fremdwährungsanteil und Kontrahentenlimit enthält.<sup>69</sup> Weiterhin gibt es eine detaillierte Strategie im Bereich der Fremdwährungskredite zum sukzessiven Abbau der Positionen in Abhängigkeit von definierten Wechselkurskorridoren.<sup>70</sup> Außerdem wird jährlich das Maximum für Kreditaufnahmen im investiven Bereich, sowie für Liquiditätskredite in Form der Haushaltssatzung vom Rat beschlossen, es werden Budgets für einzelnen Zinspositionen beschlossen und es erfolgen regelmäßige Zinskonferenzen, bei denen die Strategie unterjährig beraten und angepasst wird. Für eine Bewertung mit den Werten A bis C mangelt es hier jedoch an Zielkorridoren, also best- und worst-case-Rechnungen, für verschiedene Indikatoren, sowie der bevorzugten Entwicklung von Risikoindekatoren. Es ist jedoch hervorzuheben, dass die Stadt Osnabrück schon einiges (wie zuvor aufgeführt) in Sachen Schuldenmanagement-Strategie vorzuweisen hat. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Anforderungen aus nationalen Vorschriften erst durch den Runderlass vom 13.12.2017 erhöht wurden und sich auf internationalen Standards befinden. Es kann sicherlich eine bessere Bewertung als das jetzige D erfolgen, sobald der Runderlass in Gänze umgesetzt ist.<sup>71</sup>

Gemäß der Durchschnittsbildung der Methode M2 kann immer noch der Gesamtwert eines B erreicht werden.

---

<sup>67</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einer Mitarbeiterin des Schuldenmanagements am 29.03.2018.

<sup>68</sup> Ebd.

<sup>69</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2017e): o. S.

<sup>70</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2015c): S. 1 ff.

<sup>71</sup> Informationen aus einem Gespräch mit dem Fachdienstleiter des Fachdienstes Zins- und Schuldenmanagement am 29.03.2018.

## ***4.4 Säule IV: Politikbasierte Finanzstrategie und Haushaltsaufstellung***

Säule vier behandelt die politikbasierte Finanzstrategie und Haushaltsaufstellung. Es wird hinterfragt, ob die Finanzstrategie und der Haushaltsplan unter Berücksichtigung der Fiskalpolitik, der strategischen Pläne und der makroökonomischen Vorhersagen und Haushaltsprojektionen angefertigt werden.<sup>72</sup>

### **4.4.1 Indikator PI-14: Makroökonomische und finanzielle Vorhersagen**

Der Indikator 14 betrachtet die makroökonomischen und finanziellen Vorhersagen und ob diese dazu befähigen, eine nachhaltige Finanzstrategie aufzustellen und so eine bessere Vorhersagbarkeit der Mittelverteilung zu gewährleisten. Die makroökonomischen Vorhersagen sind Thema der Dimension 14.1, die finanziellen in der Dimension 14.2, sowie die makrofinanziellen Sensitivitätsanalysen in der Dimension 14.3.<sup>73</sup>

Für eine gute Bewertung der Dimension 14.1 ist es notwendig, dass vollständige mittelfristige makroökonomische Vorhersagen für den Zweck des Finanz- und Haushaltsplanungsprozesses als Bestandteil des jährlichen Haushaltsaufstellungsprozesses erstellt werden. Dies ist ebenso in § 9 Abs. 3 mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (KomHKVO) vom 18.4.2017 wiederzufinden. Demnach sollen bei der Aufstellung und Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung vorliegenden Orientierungsdaten, die vom für Inneres zuständige Ministerium bekannt gegeben werden, berücksichtigt werden. Die Grundlage für diese Orientierungsdaten bieten die Prognosen des Arbeitskreises „Steuerschätzung“. Dieser veröffentlicht zweimal jährlich Schätzungen der Steuereinnahmen für jeweils fünf aufeinanderfolgende Jahre, welchen die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Bundesregierung zugrunde liegen. Es stehen für jede Kommune verlässliche Prognosedaten zur Verfügung, da die Steuerschätzungen bis auf die kommunale Ebene regionalisiert werden. Letztendlich bleibt es Aufgabe jeder Kommune anhand dieser Daten, welche nur Anhaltspunkte für die individuelle Finanzplanung sein können, unter Berücksichtigung der aktuellen Konjunktur- und Steuerentwicklung sowie der örtlichen und strukturellen Gegebenheiten die für ihre Finanzplanung zutreffenden

---

<sup>72</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 2

<sup>73</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 44 f.

Einzelwerte zu ermitteln. Somit sind die Voraussetzungen für eine Bewertung mit A erfüllt.<sup>74</sup>

Da die Schätzungen des Arbeitskreises Steuerschätzungen und die Orientierungsdaten vom MI auch die wesentlichen Finanzindikatoren enthalten und im Haushaltsplan die Änderungen in der mittelfristigen Planung erläutert werden, kann bei der Dimension 14.2 ebenfalls der A-Wert vergeben werden.<sup>75</sup>

Anders sieht es bei der Dimension 14.3 aus. Es erfolgt keine gemeinsame Veröffentlichung von alternativen Szenarien zusammen mit der zentralen Prognose. Auch die für den Wert B erforderliche Diskussion der Vorhersageempfindlichkeit in den Haushaltsdokumenten ist nicht gegeben, weswegen der Wert C vergeben wird.

Das Endergebnis für den Indikator 14 ist gem. Umrechnungsmethode M2 der Wert B+.

#### **4.4.2 Indikator PI-15: Finanzstrategie**

Indikator PI-15 analysiert die Umsetzung und Entwicklung einer klaren Finanzstrategie und misst die Fähigkeit, die finanziellen Auswirkungen von Politikvorschlägen festzustellen und zu bewerten.<sup>76</sup>

Bei Vorschlägen zur Änderung der Einnahme- und Ausgabenpolitik durch die Politik schätzt die Verwaltung stets die finanziellen Auswirkungen und zeigt diese der Politik auf. Dies geschieht im Rahmen der Vorlage an die Politik. Dabei muss aufgeführt werden, auf welche Summe die Gesamtkosten sich wahrscheinlich belaufen werden, die Folgekosten, die durch die Maßnahme entstehen, welcher Haushaltsbereich betroffen ist, sowie, ob die erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen oder wenn nicht, durch welche Deckung dies gewährleistet sein soll. Dies entspricht dem Wert A der Dimension 15.1, welche die finanziellen Auswirkungen der Politikvorschläge zum Thema hat.<sup>77</sup>

Dimension 15.2 bewertet die Verabschiedung einer Finanzstrategie und in welchem Umfang die Verwaltung diese erstellt. Gem. § 9 KomHKVO haben die Kommunen eine mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung anzufertigen. Dies geschieht bei der Stadt Osnabrück im Rahmen des Haushaltes. Dort werden neben dem Planjahr auch die 3 darauffolgenden Jahre der mittelfristigen Planung mit quantifizierten Planansätzen dargestellt. Auch qualitative Ziele werden für diesen Zeitraum dargestellt, da auch die Kennzahlen

---

<sup>74</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2018): o. S.

<sup>75</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2016c): S. 28 ff.

<sup>76</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 46

<sup>77</sup> Vgl. bspw. Stadt Osnabrück (2017j): S. 1

mittelfristig geplant werden. Die Vorlage an die Legislative findet demnach im Rahmen der Genehmigung des Haushaltes statt. Da alle genannten Anforderungen erfüllt sind, wird der Wert A vergeben.<sup>78</sup>

Dimension 15.3 bewertet den Umfang, in dem die Verwaltung eine Bewertung der Zielerreichung der festgelegten Finanzziele zur Verfügung stellt und als Bestandteil der jährlichen Haushaltsdokumentation der Legislative vorlegt. Bei der Stadt Osnabrück erfolgt dies durch das Haushaltssicherungskonzept, welches Teil des Doppelhaushaltes 2016/2017 war. Hierin werden Gründe für Abweichungen vom Plan analysiert und erläutert, sowie Gegensteuerungsmaßnahmen aufgegriffen. Außerdem sind einige dieser Punkte auch Bestandteil des zusammenfassenden Controllingberichts, welcher von der Stadt Osnabrück dreimal jährlich angefertigt wird (Stichtag 31.05, 31.08 und 31.12 des Jahres). Darin wird detailliert auf die Plan-Ist-Abweichungen eingegangen und Gründe für diese erläutert. Auch dieser wird der Legislative vorgelegt, sodass eine Bewertung mit A erfolgt.<sup>79</sup>

#### **4.4.3 Indikator PI-16: Mittelfristige Perspektive der Ausgabenplanung**

Die mittelfristige Perspektive der Ausgabenplanung und damit einhergehende Ausgabenobergrenzen werden im Indikator PI-16 untersucht. Ein Augenmerk liegt dabei auf den Ausgabenobergrenzen, den Ausgabenschätzungen und der Übereinstimmung zwischen den Haushaltsschätzungen und den strategischen Plänen.<sup>80</sup>

Dimension 16.1 verlangt mittelfristige Ausgabenschätzungen. Dies liegt bei der Stadt Osnabrück problemlos gemäß des Wertes A vor, da im Rahmen der mittelfristigen Planung im Haushalt auch die Ausgaben in Finanz- und Ergebnishaushalt geplant werden. Diese werden im Haushalt nach der verwaltungs-, ökonomischen und funktionalen Klassifikation aufgeschlüsselt.<sup>81</sup>

Auch die Ausgabenobergrenzen, welche nach Dimension 16.2 gefordert sind, liegen in Form des Eckwertebeschlusses bei der Stadt Osnabrück. Die Eckwerte, welche sich auf den mittelfristigen Planungszeitraum beziehen und sowohl insgesamt dargestellt, als auch auf Ebene der Fachbereiche aufgeschlüsselt sind, wurden für das Haushaltsjahr 2018 jedoch nicht vor Versendung des Rundschreibens von der Legislative beschlossen,

---

<sup>78</sup> Vgl. bspw. Stadt Osnabrück (2018b): S. 16 f.

<sup>79</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2016c): S. 641 ff.; Stadt Osnabrück (2017a): S. 3 ff.

<sup>80</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 48

<sup>81</sup> Vgl. bspw. Stadt Osnabrück (2018b): S. 16 f.

sondern lediglich durch die Vorstandskonferenz, einem internen nicht-politischem Gremium. Da die vorherige Genehmigung jedoch Voraussetzung für die Werte A bis C ist, wird hier ein D vergeben, auch wenn die Ausgabenobergrenzen selbst die Anforderungen des Wertes A erfüllen würden.<sup>82</sup>

In der Dimension 16.3 geht es um die Übereinstimmung der strategischen Pläne mit der mittelfristigen Haushaltsplanung. Dies ist bei der Stadt Osnabrück in einer vorbildlichen Weise der Fall. Im Jahr 2015 hat der Rat die strategischen Ziele bis 2020 beschlossen, welche seitdem für die gesamte Stadtverwaltung richtungsweisend sind. Die strategischen Ziele werden dadurch konkretisiert, indem sie zunächst auf zentrale Handlungsfelder, dann auf operative Ziele/Produktziele und dann auf einzelne Maßnahmen bzw. Handlungsschritte heruntergebrochen werden, wie in Abbildung 5 deutlich wird, sodass sie möglichst viel Einfluss, auch auf die „kleineren“ Entscheidungen, nehmen können. Ebenso ist in jeder Vorlage an die Legislative der Punkt „Der Inhalt der Vorlage unterstützt folgende/s strategische/s Stadtziel/e“ auszufüllen, was besonders den Bezug zur Ausgabenpolitik herstellt. Demnach ist eine Bewertung mit A gerechtfertigt.

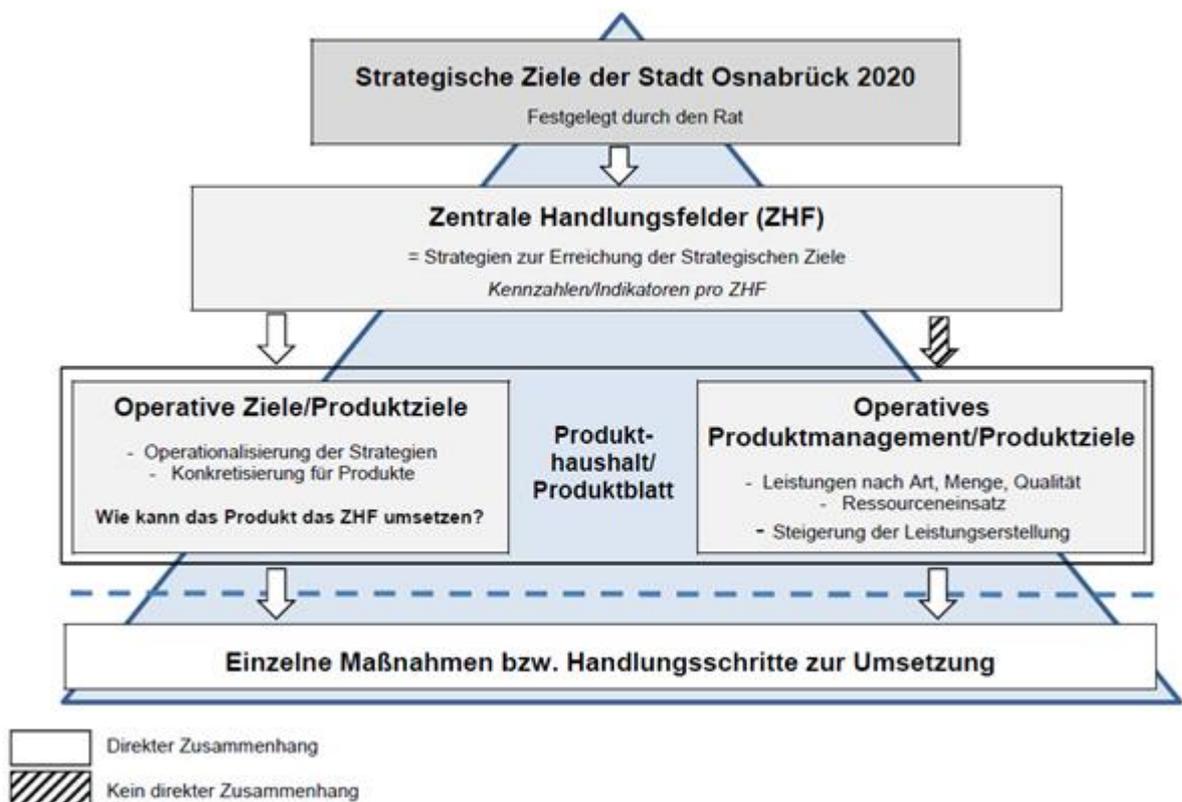


Abbildung 5: Strategische Ziele<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Vgl. bspw. Stadt Osnabrück (2017f): S. 1 f.

<sup>83</sup> Stadt Osnabrück (2018b): S. 29

Die vierte und letzte Dimension von Indikator 16 bewertet die Übereinstimmung des Haushaltsplanes mit den Prognosen des vorangegangenen Jahres, also der mittelfristigen Planung. Wenn sich in der Planung des Haushaltes Änderungen zu der mittelfristigen Planung des Vorjahres ergeben, so werden diese Veränderungen im Vorbericht des Haushaltes der Stadt Osnabrück erläutert. So hat dies für den Doppelhaushalt 2016/2017 für alle Änderungen stattgefunden, die mehr als 1 Mio. von der mittelfristigen Planung abwichen. Dadurch werden annähernd die meisten Veränderungen abgedeckt, sodass hier ein B vergeben wird.<sup>84</sup>

Die Gesamtwertung für den Indikator 16 beträgt nach der Durchschnittsbildung M2 (AV) B.

#### **4.4.4 Indikator PI-17: Haushaltsaufstellungsprozess**

Der Haushaltsplanaufstellungsprozess und insbesondere die Effektivität der Beteiligung aller relevanten Stellen, sowie die zeitliche Planung sind Thema des Indikators 17.<sup>85</sup>

In der Dimension 17.1 wird der Terminplan zur Haushaltsaufstellung bewertet. Dabei ist gefordert, dass es einen konkreten jährlichen Plan gibt, der eingehalten wird und die Budgeteinheiten in die Lage versetzt, mindestens sechs Wochen nach Erhalt des Haushaltsrundschreibens ihre Planansätze aussagekräftig und rechtzeitig fertigzustellen. Bei der Stadt Osnabrück ist das Verfahren zur Aufstellung des Haushaltes grundsätzlich in der „Budgetierungsrichtlinie der Stadt Osnabrück“ erläutert. Außerdem wird ein „Rundschreiben zum Haushaltsaufstellungsverfahren“ verwaltungsintern im Intranet veröffentlicht, welches als Anlage die Terminplanung zur Aufstellung des Haushaltes, inklusive aller relevanter Fristen enthält. Einschlägig ist hier das Rundschreiben zum Haushalt 2018, da dieser der letzte Haushalt ist, der der Legislative vorgelegt wurde. Dieses Rundschreiben enthielt als Zeitraum für die dezentrale Planung der einzelnen Haushaltspositionen durch die Organisationseinheiten einen Zeitraum von fünfeinhalb Wochen (03.04.2017-12.05.2017), an den sich grundsätzlich alle Budgeteinheiten halten. Da die Frist jedoch keine sechs Wochen beträgt, wie für den Wert A erforderlich, wird der Wert B vergeben.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2016c): S. 55 ff.

<sup>85</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 51

<sup>86</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2018d): S. 9 f.

Bezüglich der Anleitung zur Haushaltsplanaufstellung der Dimension 17.2 ist zu sagen, dass es bei der Stadt Osnabrück das zuvor genannte „Rundschreiben zum Haushaltsaufstellungsverfahren“ gibt, welches auch die Eckwerte für das jeweilige Haushaltsjahr enthält. Die geforderte Beschlussfassung über die Eckwerte im Vorfeld des Verschiekens ist bei der Stadt Osnabrück für das Haushaltsjahr 2018 jedoch nicht erfolgt. Die Eckwerte wurden lediglich durch die Vorstandskonferenz, welche kein politisches Gremium darstellt, beschlossen. Eine Vorlage an die Legislative erfolgte erst im Nachhinein, jedoch noch vor Ende der dezentralen Planung der Budgeteinheiten (Fristende 12.05.17, Vorlage am 09.04.17). Somit wird der Wert B vergeben.<sup>87</sup>

Gegenstand der Dimension 17.3 ist der Zeitpunkt der Vorlage des Haushaltsplanentwurfs der Verwaltung an die Politik. Bei der Stadt Osnabrück war dies in den letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahren jeweils am 22.09., 30.09. und 10.09. der Fall. Dies ist mehr als zwei Monate vor Beginn des Haushaltsjahres und erfüllt somit die Voraussetzung für den Wert A.<sup>88</sup>

Die Gesamtbewertung des Indikators 17 beträgt gemäß der Durchschnittsermittlung nach Methode M2 (AV) B+.

#### **4.4.5 Indikator PI-18: Haushaltsüberwachung durch die Legislative**

Der Indikator PI-18 bewertet die Art und den Umfang der Überwachung des jährlichen Haushalts durch die Legislative.<sup>89</sup>

Dabei betrachtet die erste Dimension zunächst den Umfang der Haushaltsüberwachung, also ob die Finanzpolitik und die mittelfristige Planung betrachtet werden. Für die Stadt Osnabrück finden im Vorlauf zur Haushaltsgenehmigung interfraktionelle Sitzungen bzw. Tagungen statt, in denen sich die Politik mit dem geplanten Haushalt, und damit einhergehend auch mit den mittelfristigen Prognosen und Details der Ausgaben und Einnahmen, beschäftigt. Dies entspricht den Voraussetzungen des Wertes A.<sup>90</sup>

Auch der Dimension 18.2 wird ein A erteilt, da die Voraussetzungen ebenfalls durch die interfraktionellen Sitzungen erfüllt werden, denen meist auch Vertreter des Finanzbereiches beiwohnen.<sup>91</sup>

---

<sup>87</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2017f): S. 1 f.

<sup>88</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2013b) S. 1; Stadt Osnabrück (2014b): S. 1; Stadt Osnabrück (2015b): S.1

<sup>89</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 53

<sup>90</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einem Mitarbeiter des Fachdienstes Finanzmanagement und Controlling am 03.04.2018.

<sup>91</sup> Ebd.

Der Zeitpunkt, an dem der jährliche Haushaltsplan beschlossen wurde, wird in der dritten Dimension bewertet. Dies soll gem. § 114 Abs. 1 S. 2 NKomVG und des Grundsatzes der Vorherigkeit vor Beginn des Haushaltsjahres geschehen. In den letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahren fand bei der Stadt Osnabrück jeweils am 08.12., 09.12. und 17.12. die abschließende Beratung des Haushaltes für das folgende Jahr durch den Rat statt. Mit dieser rechtzeitigen Verabschiedung, konstant vor Beginn des Haushaltsjahres, sind hier die Anforderungen des Bestwerts A erfüllt.<sup>92</sup>

Um die Zuverlässigkeit des Haushaltes zu sichern, ist es notwendig, dass Vorschriften zu Anpassungen des Haushaltes durch die Exekutive, also die Verwaltung selber, existieren. Bei der Stadt Osnabrück sind eindeutige Regeln dazu in verschiedenen internen Vorschriften. So sind diese bspw. enthalten in der Budgetierungsrichtlinie der Stadt Osnabrück, im Interpretationsbeschluss des Rates und in der generellen Leitlinie zur Haushaltspolitik. Innerhalb der Stadtverwaltung wird sich auch an diese Vorschriften gehalten, sodass der Wert A vergeben wird.<sup>93</sup>

#### ***4.5 Säule V: Vorhersehbarkeit und Kontrolle der Haushaltsausführung***

Im Zentrum der fünften Säule steht die Vorhersehbarkeit und Kontrolle in der Haushaltsausführung. Dafür sollten effektive Standards, Prozesse und interne Kontrolle existieren, die dafür sorgen, dass Ressourcen nach Plan vereinnahmt und verwendet werden können.<sup>94</sup>

##### **4.5.1 Indikator PI-19: Einnahmeverwaltung**

Indikator PI-19 wirft einen Blick auf die Einnahmeverwaltung und bewertet die Verfahren, die angewendet werden, um die Einnahmen der Stadtverwaltung zu erheben und überwachen.<sup>95</sup>

Die erste Dimension hinterfragt den Umfang, in dem zahlungspflichtige Bürger oder Unternehmen in Sachen Rechtsbehelf informiert und aufgeklärt werden. Bei der Stadt Osnabrück ist dies nicht zentral geregelt, d.h. es gibt keinen zentralen Punkt mit allen Informationen zum Thema z.B. auf der Homepage. Verantwortlich für die Rechtsbehelfsbelehrung sind die Fachbereiche, die Einnahmen erheben, selber. Zumeist findet dies

---

<sup>92</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2013a) S. 1; Stadt Osnabrück (2014a): S. 1; Stadt Osnabrück (2015a): S.1

<sup>93</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einem Mitarbeiter des Fachdienstes Finanzmanagement und Controlling am 03.04.2018.

<sup>94</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 2

<sup>95</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 55

durch Niederschrift einer Rechtsbehelfsbelehrung nach § 37 Abs. 6 VwVfG statt. Dies erfüllt jedoch nicht die Anforderungen für eine Bewertung mit A, da weder mehrere verschiedene Möglichkeiten zur Informationen genutzt werden, noch gehen diese Informationen (zumeist) über das Nötige hinaus. Auch der Wert B wird nicht vergeben, da auch hierfür umfassende Informationen von Nöten sind. Somit läuft es auf die Vergabe des Wertes C hinaus. Mit Erhalt des Bescheides werden die Zahlungspflichtigen über die grundsätzliche Möglichkeit des Rechtsbehelfes informiert. Weitere Auskunft geben die jeweiligen Mitarbeiter auf Nachfrage.<sup>96</sup>

Eine Kategorisierung der Einnahmen anhand ihres Erfüllungsrisikos gem. der zweiten Dimension des Indikators, findet bei der Stadt Osnabrück nicht statt. Das genutzte System verfügt zwar grundsätzlich über eine solche Funktion, diese ist bei der Stadt Osnabrück jedoch nicht freigeschaltet. Somit wird der Wert D vergeben.<sup>97</sup>

Dimension 19.3 bewertet, inwieweit Revisionen und Betrugsermittlungen in den einnahmeerhebenden Bereichen stattfinden, um Korruption und Steuerhinterziehung vorzubeugen. Für die Stadt Osnabrück existiert eine Dienstanweisung zur Korruptionsvorbeugung, welche Regelungen zur Korruptionsprävention, sowie Verhaltensregeln für die MitarbeiterInnen enthält. Ebenso existiert eine Liste, die darstellt, welche „Geschenke“ MitarbeiterInnen annehmen dürfen und welche nicht. Einen konkreten Plan zur Verbesserung der Erfüllung und zur Durchführung von Betrugsermittlungen gibt es jedoch nicht. Da dieser Plan Bestandteil der Voraussetzung der Werte A bis C ist, wird hier ein D vergeben.

Die Höhe und das Alter der Einnahmerückstände sowie deren Überwachung sind Gegenstand der vierten Dimension von Indikator 19. Hierbei werden die Einnahmerückstände (also offene Forderungen, bei denen die Zahlungsfrist bereits abgelaufen ist) mit den Gesamteinnahmen des Haushaltsjahres ins Verhältnis gesetzt. Da bei der Stadt Osnabrück die Forderungen insgesamt weniger als 10 % der Gesamteinnahmen betragen<sup>98</sup> und die Forderungen, bei denen die Zahlungsfrist abgelaufen ist, dort enthalten sind, beläuft sich das Ergebnis für die Einnahmerückstände auch auf einen prozentualen Anteil von weniger als 10 %, womit die Voraussetzungen des Wertes A erfüllt sind.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einem Mitarbeiter der Stadtkasse am 03.05.2018.

<sup>97</sup> Ebd.

<sup>98</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2017c): S. 9

<sup>99</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einer Mitarbeiterin der Bilanzbuchhaltung am 16.05.2018.

Gemäß der Durchschnittsbildung nach Methode M2 ergibt sich als Gesamtwert für Indikator 19 ein C.

#### **4.5.2 Indikator PI-20: Verbuchung der Einnahmen**

Indikator 20 und seine drei Dimensionen bewerten die Verfahren zur Erfassung und Meldung sowie der Konsolidierung der erhobenen Einnahmen und den Abgleich der Konten.<sup>100</sup>

Die erste Dimension hinterfragt dabei, inwieweit Informationen zur Einnahmeerhebung von den einzelnen Bereichen zentral erfasst und koordiniert werden. Bei der Stadt Osnabrück kann sich die Stadtkasse als zentrale Stelle für die Einnahmen jederzeit Informationen bezüglich der Einnahmeerhebung über das verwendete System besorgen. Dabei werden die Einnahmen auch nach Einnahmearten aufgeschlüsselt. Da alle Einnahmen direkt gebucht werden, sind die aktuellen Stände somit immer direkt nachvollziehbar. Dies kommt den Voraussetzungen für den Wert A gleich.<sup>101</sup>

Eine Weiterleitung der erhobenen Einnahmen nach Dimension 20.2 durch die einnahmeerhebenden Fachbereiche muss bei der Stadt Osnabrück gar nicht erst geschehen, da die Fachbereiche keinen eigenen Konten verwalten, sondern die Zahlungen direkt auf das Konto der Stadtkasse eingehen. Somit ist auf jedem zahlungsbegründendem Schreiben, welches von der Stadt verschickt wird, die selbe Kontoverbindung der Stadtkasse aufgeführt. Es wird der Wert A vergeben.<sup>102</sup>

Abgleiche der Einnahmekonten finden bei der Stadt Osnabrück gemäß den Voraussetzungen des Wertes A der Dimension 20.3 statt. Diese Abgleiche sind durch das verwendete technische System machbar, welches auch vorhandene Differenzen aufdeckt. Ebenso erhält die Stadt Osnabrück täglich neue Kontoauszüge von allen aktiven Konten zum Abgleich.<sup>103</sup>

Hier ist die Umrechnungsmethode des schwächsten Gliedes (M1) zu verwenden. Da alle drei Dimensionen gleichermaßen mit einem A bewertet wurden lautet auch der Gesamtwert für Indikator PI-20 A.

---

<sup>100</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 58

<sup>101</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einem Mitarbeiter der Stadtkasse am 03.05.2018.

<sup>102</sup> Ebd.

<sup>103</sup> Ebd.

### 4.5.3 Indikator PI-21: Vorhersagbarkeit der unterjährigen Ressourcenverteilung

Die Vorhersagbarkeit der unterjährigen Ressourcenverteilung ist Thema des Indikators PI-21. Hierbei wird bewertet, inwieweit der Finanzbereich in der Lage ist, Zahlungsverpflichtungen und den Geldbedarf abzuschätzen und verlässliche Aussagen über die Mittelzuweisungen an die Budgeteinheiten zu geben.<sup>104</sup>

Die erste Dimension behandelt die Konsolidierung der Kassenbestände. Der Gesamtstand aller Konten kann jederzeit durch das technische System (SAP) ermittelt und eingesehen werden, da die getätigten Buchungen sofort eingearbeitet werden. Die Girokonten etc. bei den Banken werden auch täglich konsolidiert, sodass hier der Wert A vergeben wird.<sup>105</sup>

Die Vorausschätzung der Liquiditätslage wird in der zweiten Dimension näher betrachtet. Eine solche langfristige Liquiditätsplanung wird durch den Fachdienst Zins- und Schuldenmanagement geführt, welche im Rahmen der Genehmigung des Haushaltes dem Land vorgelegt wird. Diese langfristige Liquiditätsplanung wird durch eine kurz- bzw. mittelfristige Liquiditätsplanung durch die Stadtkasse der Stadt Osnabrück ergänzt. Diese kurz- bzw. mittelfristige Planung wird täglich aktualisiert, damit stets ausreichend liquide Mittel vorhanden sind, sodass die Zahlungsverpflichtungen der Stadt Osnabrück erfüllt werden können. Dies entspricht den Voraussetzungen des Wertes A, sodass der Bestwert vergeben wird.<sup>106</sup>

Bezüglich der Informationen über die Obergrenzen von Zahlungsverpflichtungen sind die Budgeteinheiten der Stadt Osnabrück in der Lage, ihre Auszahlungsverpflichtungen für mindestens sechs Monate im Voraus einzugehen. Auf die beschlossenen Haushaltsansätze können die Budgeteinheiten vertrauen und verfügen so letztendlich auch tatsächlich über die beschlossenen Beträge, sodass auch hier der Wert A erlangt wird.<sup>107</sup>

Die letzte Dimension des Indikators 21 betrachtet die Erheblichkeit der unterjährigen Haushaltsanpassungen. Der Betrachtungszeitraum ist hier das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr, also für die Stadt Osnabrück das Haushaltsjahr 2016. Haushaltsanpas-

---

<sup>104</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 60

<sup>105</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einem Mitarbeiter der Stadtkasse am 03.05.2018.

<sup>106</sup> Informationen aus einem Gespräch mit dem Fachdienstleiter des Fachdienstes Stadtkasse am 30.05.2018.

<sup>107</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einem Mitarbeiter des Fachdienstes Finanzmanagement und Controlling am 19.04.2018.

sungen finden bei der Stadt Osnabrück durch Nachtragshaushaltssatzungen statt, welche es im Haushaltsjahr 2016 nicht gab. Anpassungen können u.a. auch durch Haushaltsvermerke z.B. zu Deckungsfähigkeiten (§ 19 KomHKVO) verhindert werden, da dadurch den aktuellen Gegebenheiten besser entsprochen werden kann. Demnach haben im letzten abgeschlossenen Haushaltsjahr keine signifikanten Anpassungen der Mittelverteilungen stattgefunden. Der Wert A wird erteilt.<sup>108</sup>

Die Gesamtbewertung erfolgt anhand der Methode M2. Demnach ergibt sich nach der Umrechnungstabelle für den Indikator 21 der Gesamtwert A.

#### **4.5.4 Indikator PI-22: Ausgaberrückstände**

Die Ausgaberrückstände werden in Indikator PI-22 gemessen. In der ersten Dimension wird dabei der Bestand der überfälligen Schulden, Verbindlichkeiten oder Verpflichtungen bewertet und in der zweiten Dimension wird geschaut, inwieweit alle Ausgaberrückstände bekannt sind und überwacht werden.<sup>109</sup>

Der Bestand der Ausgaberrückstände am Jahresende ist bei der Stadt Osnabrück quasi gleich null. Anfallende Verbindlichkeiten, Verpflichtungen etc. werden sofort, also meist noch am Tag des Aufkommens, beglichen, sodass es gar nicht erst zu Zahlungsrückständen kommt. Es ergeben sich höchstens kurze Verzögerungen, wenn Summen in Millionenhöhe beglichen werden müssen, da dabei auf die Deckung der Konten zu achten ist. Aber auch diese Verzögerungen beeinflussen den Stand der Ausgaberrückstände am Ende des Jahres nicht. Somit liegt der prozentuale Anteil bei 0 % der Gesamtausgaben in den drei letzten Haushaltsjahren und die Voraussetzungen für eine Bewertung mit A sind erfüllt.<sup>110</sup>

In der Dimension 22.2 wird gefordert, dass Daten über Bestand, Alter und Zusammensetzung der Ausgaberrückstände regelmäßig erstellt werden. Da wie bei der Bewertung zu Dimension 22.1 festgestellt, bei der Stadt Osnabrück grundsätzlich keine Zahlungsrückstände aufkommen und somit auch keine Daten erhoben werden können und müssen, wird auch hier der Bestwert A vergeben.

---

<sup>108</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einem Mitarbeiter des Fachdienstes Finanzmanagement und Controlling am 19.04.2018.

<sup>109</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 62

<sup>110</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einem Mitarbeiter der Stadtkasse am 03.05.2018.

Die Gesamtwertung für den Indikator 22 ist ein A, da hier gemäß der Methode M1 bewertet werden muss und hier beide Dimensionen gleichermaßen mit A abgeschnitten haben.

#### **4.5.5 Indikator PI-23: Kontrollen der Gehaltsabrechnungen**

Personalkosten machen bei den meisten Verwaltungen den größten Teil der Gesamtausgaben aus.<sup>111</sup> Deswegen gilt es, an diesem Punkt besonders aufmerksam zu sein, weswegen im Indikator PI-23 geprüft wird, wie die Personalausgaben gemanagt werden, wie Veränderungen vorgenommen werden und wie die Übereinstimmung mit dem Management der Personalakten erreicht wird.<sup>112</sup>

Gegenstand der ersten Dimension ist dabei der Abgleich der Gehaltsabrechnungen und der Personalakten. Bei der Stadt Osnabrück ist die genehmigte Mitarbeiterliste konsistent mit der Personaldatenbank und den Gehaltsabrechnungen und diese sind miteinander verbunden. Damit ist gewährleistet, dass die Liste für die Gehaltsabrechnungen immer aktuell ist und Datenkonsistenz gem. den Anforderungen für den Wert A gegeben ist.<sup>113</sup>

Wenn sich Personalstammdaten der MitarbeiterInnen ändern, erfolgt die Änderungen in den Datenbanken unterschiedlich, je nachdem welche Daten sich geändert haben. Bei der Änderung von bspw. Kontodaten sind die MitarbeiterInnen jeweils selbst dafür verantwortlich, diese Änderung der Personalabteilung mitzuteilen. Andere Personalstammdaten hingegen werden regelmäßig von der Personalabteilung selbst auf mögliche Änderungen hin überprüft. Sobald die Personalabteilung jedoch von Veränderungen Kenntnis erlangt, werden die Daten in der Datenbank sofort aktualisiert, sodass es nur sehr selten zu nachträglichen Änderungen kommt und man von maximalen Korrekturen im Umfang von 3 % der monatlichen Gehaltszahlungen sprechen kann. Somit sind die Anforderungen für die Erteilung des Wertes A erfüllt.<sup>114</sup>

Bezüglich der internen Kontrollen der Gehaltsabrechnungen und den Berechtigungen zur Änderung der Akten und Gehaltslisten ist zu sagen, dass die Berechtigungen bei der Stadt Osnabrück stark limitiert sind. Jeder Personalsachbearbeiter hat nur für einen bestimmten Bereich Berechtigungen und bei einem Stellenwechsel werden den Mitarbei-

---

<sup>111</sup> Vgl. Bals/Fischer (2014): S. 60

<sup>112</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 64

<sup>113</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einer Mitarbeiterin des Fachbereichs Personal und Organisation am 11.05.2018.

<sup>114</sup> Ebd.

tern/innen diese auch wieder entzogen. Gemäß der Dienstvereinbarung Digitale Personalakte sind die Zugriffsrechte auch zu dokumentieren und regelmäßig durch den Administrator zu prüfen und ggf. zu aktualisieren. Damit sind alle Anforderungen für eine Bewertung mit A erfüllt.<sup>115</sup>

Die letzte Dimension des 23. Indikators beschäftigt sich mit der Überprüfung der Gehaltsabrechnungen und ob zu diesem Zwecke ein wirksames System besteht. Im Falle der Stadt Osnabrück werden Ungereimtheiten, die auftreten, wie bspw. dass ein Mitarbeiter in zwei Gehaltsstufen gleichzeitig eingeordnet werden „soll“, automatisch durch das verwendete System aufgedeckt und kenntlich gemacht. Außerdem haben die Personalsachbearbeiter jene Bereiche besonders im Auge, bei denen eine höhere Fluktuation herrscht. Wenn es zu dem Fall kommt, dass einer Person Gehalt gezahlt wird, die nicht mehr bei der Stadt beschäftigt ist, wird dies erfahrungsgemäß schnell aufgedeckt und das gezahlte Geld zurückgefordert. Es lässt sich also feststellen, dass ein wirksames System zur Überprüfung der Gehaltsabrechnungen vorliegt und demnach der Wert A vergeben wird.<sup>116</sup>

Die Gesamtnote wird für den Indikator PI-23 nach der Methode des schwächsten Gliedes (M1) erteilt. Da hier alle vier Dimensionen gleichermaßen mit A bewertet wurden, lautet auch die Gesamtnote A.

#### **4.5.6 Indikator PI-24: Beschaffung**

Der Indikator PI-24 untersucht die wesentlichen Aspekte des Beschaffungsmanagements. Der Fokus liegt dabei auf der Transparenz der Bestimmungen, der Betonung eines offenen und wettbewerbsorientierten Vergabeverfahrens und der Überwachung der Beschaffungsergebnisse und dem Zugang zu Beschwerde- und Rechtshilfverfahren.<sup>117</sup>

Dimension 24.1 bewertet das Beschaffungscontrolling und betrachtet dabei, ob Daten richtig und vollständig über Verträge und den damit einhergehenden Daten wie Beschaffungswert, Zuschlagserteilung usw. in einer Datenbank festgehalten und gespeichert werden. Bei der Stadt Osnabrück werden alle entsprechenden Daten für jegliche Beschaffungsverfahren durch die Beschaffungsstelle in das System (d.3) eingepflegt. Dies entspricht einer Bewertung mit dem Wert A.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Ebd.

<sup>116</sup> Ebd.

<sup>117</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 66

<sup>118</sup> Informationen aus einem Gespräch mit Mitarbeitern der Beschaffungsstelle am 09.05.2018.

Ein gutes Beschaffungsmanagement gewährleistet, dass für die Beschaffungen wettbewerbsorientierte Verfahren angewendet werden. Deshalb hinterfragt Dimension 24.2 den Anteil der wettbewerbsorientierten Vergaben am Gesamtbetrag der Vergaben. Die verschiedenen Vergabearten sind die öffentliche Ausschreibung, die beschränkte Ausschreibung und die freihändige Vergabe.<sup>119</sup> Bei der Stadt Osnabrück liegt der Anteil der wettbewerbsorientierten Vergaben bei annäherungsweise 80%, da auch „kleine“ Vergaben irgendwann einmal ausgeschrieben wurden und mehrere Angebote eingeholt wurden. Dies entspricht einer Bewertung mit A.<sup>120</sup>

Der öffentliche Zugang zu vollständigen, zuverlässigen und zeitnahen Beschaffungsinformationen bewertet die dritte Dimension von Indikator 24. Von den wesentlichen Beschaffungsinformationen, die gem. PEFA Vorgaben öffentlich zugänglich zu machen sind, sind bei der Stadt Osnabrück lediglich zwei der sechs für Externe einsehbar. Und zwar handelt es sich dabei um die Rechts- und Regelungsrahmen für die Beschaffung (z.B. die VOB), da diese in Form von Gesetzen und anderen Vorschriften frei im Internet zugänglich sind, werden dabei jedoch nicht von der Stadt Osnabrück selbst veröffentlicht, sowie Ausschreibungsmöglichkeiten, da auch diese in den Gesetzen und Vorschriften enthalten sind. Nicht frei zugänglich für die Öffentlichkeit sind somit Beschaffungspläne der Verwaltung, Zuschlagserteilungen (Zweck, Auftragnehmer und Wert), Daten über Beschwerdeabhilfen und jährliche Beschaffungsstatistiken. Diese Beschaffungsinformationen werden zwar erhoben und liegen intern vor, werden der Öffentlichkeit jedoch nicht zugänglich gemacht. Da selbst für eine Bewertung mit dem Wert C mindestens drei der genannten Beschaffungsinformationen vorliegen müssen, und im Fall der Stadt Osnabrück nur zwei vorliegen, wird hier der Wert D erteilt.<sup>121</sup>

Die Dimension 24.4 bewertet das Vorhandensein und die Wirksamkeit eines unabhängigen Beschwerdebeilegungsverfahrens. Dies wird daran gemessen, wie viele der von PEFA genannten sechs Voraussetzungen das Organ erfüllt, welches die Beschwerden überprüft und behandelt. Bei der Stadt Osnabrück werden Vergabebeschwerden nicht immer von derselben Stelle überprüft. So werden Beschwerden meist vom Vergabebeamten bearbeitet und manchmal zusätzlich auch vom Rechtsamt. Für eine Bewertung von A bis C muss jeweils zwingend das Kriterium (1) erfüllt sein, welches keinerlei Einbindung in Beschaffungsmaßnahmen oder das Zuschlagserteilungsverfahren verlangt. Schon dieses Kriterium kann nicht als gegeben angesehen werden. Das Vergabeamt ist auch

---

<sup>119</sup> Vgl. Rose (2017): S. 346 f.

<sup>120</sup> Informationen aus einem Gespräch mit Mitarbeitern der Beschaffungsstelle am 09.05.2018.

<sup>121</sup> Ebd.

anderweitig in den Prozess eingebunden, als nur die Beschwerdebearbeitung. Dort werden die Themengebiete Vergabeverfahren, Grundsatzfragen, Absagen, Vergabeunterlagen usw. bearbeitet, sodass hier nicht von einer Unabhängigkeit gesprochen werden kann, wie es die Werte A bis C verlangen. Dies bedeutet, dass auch hier der Wert D erteilt wird.<sup>122</sup>

Für den Indikator 24 ist die Zusammenfassungsmethode M2 zu verwenden. Dabei ergibt die Umrechnungstabelle für zweimal A und zweimal D den Gesamtwert eines C+.

#### **4.5.7 Indikator PI-25: Interne Kontrollen aller Nicht-Personalausgaben**

Der Indikator PI-25 misst die Wirksamkeit der allgemeinen internen Kontrollen von Sachausgaben, die nicht Personalausgaben sind (dies wurde bereits unter PI-23 untersucht).<sup>123</sup>

Dabei betrachtet die erste Dimension die Aufgabenabgrenzung. Eine solche sollte für den gesamten Ausgabenprozess vorgeschrieben und klar in Zuständigkeiten geregelt sein. Dies ist bei der Stadt Osnabrück der Fall. Die Stadtkasse bildet einen eigenen Fachdienst innerhalb des Fachbereichs Finanzen und Controlling innerhalb dessen die einzelnen Zuständigkeiten weiter aufgegliedert sind, sodass diese sich nicht überschneiden. Berechtigungen, Aufzeichnungen, Verwahrung von Vermögenswerten und die Überprüfung sind dabei zuständigkeitshalber voneinander getrennt. Es wird also der Wert A vergeben.<sup>124</sup>

Thema der zweiten Dimension ist die Effektivität der Kontrollen der Ausgabeverpflichtungen. Dies ist wichtig, damit die Zahlungsverpflichtungen innerhalb der Grenzen der Budgets bleibt und es nicht zu Zahlungsrückständen kommt. Eine solche Kontrolle findet bei der Stadt Osnabrück im Rahmen der Haushaltsausführung durch den Fachbereich Finanzen und Controlling statt. Die Einhaltung der Budgets wird innerhalb der Controllingberichte, welche mehrmals jährlich verfasst und veröffentlicht werden, überwacht. Außerdem überblickt die Stadtkasse alle Zahlungsverpflichtungen und kontrolliert diese und lässt es dabei, wie in Indikator PI-13 festgestellt, nicht zu Auszahlungsrückständen kommen. Somit sind die Anforderungen des Wertes A erfüllt.<sup>125</sup>

---

<sup>122</sup> Ebd.

<sup>123</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 69

<sup>124</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einem Mitarbeiter des Fachdienstes Finanzmanagement und Controlling am 26.04.2018.

<sup>125</sup> Ebd.

Die letzte Dimension des 25. Indikators bewertet, inwieweit die geltenden Regeln über die Zahlungskontrolle und die Verfahren eingehalten werden. Bei der Stadt Osnabrück gibt es eine Reihe verschiedener interner Zahlungsanweisungen. Dies fängt bei der KomHKVO an, welche in internen Vorschriften konkretisiert wird. Beispielweise regelt die Budgetierungsrichtlinie den Umgang mit außer- und überplanmäßigen Aufwendungen, welche einer Genehmigung bedürfen. Weiteres ist in anderen Dienstanweisungen zum Thema Stadtkasse enthalten und geregelt. An die genannten Vorschriften wird sich innerhalb der Stadtverwaltung auch zuverlässig gehalten und Ausnahmen werden im Voraus genehmigt und begründet, sodass der Wert A erteilt wird.<sup>126</sup>

Der Gesamtwert des Indikators 25 ist nach Ermittlung per Methode M2 ein A.

#### **4.5.8 Indikator PI-26: Interne Prüfung**

Letzter Indikator der fünften Säule ist PI-26 mit dem Thema der internen Prüfung. Hierbei werden insbesondere die Standards und Verfahren der Prüfung bewertet und geschaut, ob so regelmäßiges und ausreichendes Feedback durch die Revisionsstelle über die Leistungsfähigkeit der verschiedenen Bereiche der Verwaltung erfolgt.<sup>127</sup>

Dimension 26.1 hinterfragt dabei, wie viele Einrichtungen der Verwaltung Gegenstand der Prüfung sind. Interne Prüfungen werden bei der Stadt Osnabrück durch das Rechnungsprüfungsamt durchgeführt, welches eine Sonderstellung im Verwaltungsgefüge zur Wahrung der Unabhängigkeit hat. Dort existiert ein Fünfjahresplan, in dem alle Bereiche der Stadtverwaltung einmal geprüft werden sollen. Dies umfasst die Kernverwaltung, die städtischen Eigenbetriebe und auch die städtischen Gesellschaften. Somit ist eine Bewertung mit A gerechtfertigt.<sup>128</sup>

Die Art der durchgeführten Prüfungen und der Umfang der Einhaltung der gesetzten Standards wird in der Dimension 26.2 bewertet. Für die Prüfung der Bereiche der Verwaltung existieren Standards, die für das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Osnabrück maßgeblich sind. Insbesondere wurden diese für Risikobereiche entwickelt. Die Risikobereiche wurden anhand einer Risikobeurteilung festgelegt, um einen besonderen Fokus setzen zu können. Die Prüfungstätigkeiten sind auf die Beurteilung der Angemes-

---

<sup>126</sup> Ebd.

<sup>127</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 71

<sup>128</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einer Mitarbeiterin des Rechnungsprüfungsamtes am 16.05.2018.

senheit und Wirksamkeit ausgerichtet, welches durch die festgelegten Prüfungsstandards garantiert werden soll. Dies entspricht den Voraussetzungen für den Wert A, sodass dieser erteilt wird.<sup>129</sup>

Prüfungspläne und eine Vorausplanung sind bei der Stadt Osnabrück gemäß der Wertes A in der Dimension 26.3 vorhanden. Wie bereits in Dimension 26.1 erwähnt, existiert ein Fünfjahresplan, welcher zu jährlichen Prüfungsplänen hinuntergebrochen wird. Die Jahrespläne werden gewissenhaft und grundsätzlich komplett abgearbeitet, sodass im letzten abgeschlossenen Haushaltsjahr alle geplanten Prüfungen durch das Rechnungsprüfungsamt durchgeführt werden konnten.<sup>130</sup>

Die letzte Dimension des Indikators 26 und damit der fünften Säule fasst die Reaktion auf interne Prüfungen auf. Dies geschieht bei der Stadt Osnabrück im Rahmen der Zusendung des Prüfberichts des Rechnungsprüfungsamts an die geprüfte Stelle, in dessen Folge die geprüften Fachbereiche Stellung nehmen. In der Regel geschieht dies bei allen geprüften Einrichtungen innerhalb von 12 Monaten nach Vorlage des Prüfberichts. Nach der Stellungnahme werden sowohl der Prüfbericht, als auch die Stellungnahme dem Rechnungsprüfungsausschuss vorgelegt, wo sich bei Bedarf noch weiter damit auseinandergesetzt werden kann. Demnach wird der Wert A erteilt.<sup>131</sup>

Eine Zusammenfassung der Werte der vier Dimensionen zu einem Gesamtwert nach der Methode M1 ergibt ein A.

## ***4.6 Säule VI: Rechnungswesen und Berichtswesen***

Die Säule Rechnungswesen und Berichtswesen wirft einen Blick darauf, ob genaue und verlässliche Berichte regelmäßig erstellt und Informationen in angemessenen Zeitabständen gesammelt und zugänglich gemacht werden. Dies ist insbesondere dafür notwendig, um den Anforderungen für die Entscheidungsfindung, dem Management und dem Berichtswesen zu entsprechen.<sup>132</sup>

### **4.6.1 Indikator PI-27: Integrität der Finanzdaten**

Der erste der drei Indikatoren, welche die sechste Säule bilden, ist Indikator PI-27 mit dem Thema Integrität der Finanzdaten. Für eine verlässliche Berichterstattung ist eine kontinuierliche Prüfung und ein kontinuierlicher Abgleich der Finanzdaten notwendig.

---

<sup>129</sup> Ebd.

<sup>130</sup> Ebd.

<sup>131</sup> Ebd.

<sup>132</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 2

Daher wird in den vier Dimensionen des Indikators bewertet, inwieweit die Konten der Kasse, sowie die Verwehr- und Vorschusskonten regelmäßig abgeglichen werden. Weiterhin liegt ein Augenmerk darauf, wie die Prozesse die Integrität der Finanzdaten unterstützen.<sup>133</sup>

Der Regelmäßigkeit des Abgleichs der Finanzkonten wird in der Dimension 27.1 hinterfragt. Bei der Stadt Osnabrück werden alle aktiven Konten täglich abgeglichen, indem jeden Tag ein Tagesabschluss im verwendeten System erstellt wird. Für diesen Abschluss werden alle Endsaldos der Konten benötigt, sodass mögliche Diskrepanzen zu diesem Zeitpunkt auffallen würden. Dies entspricht den Voraussetzungen für eine Bewertung mit A.<sup>134</sup>

Dimension 27.2 bewertet die Regelmäßigkeit des Abgleichs von Verwehrkonten, also die Konten, auf denen das Geld eingeht, das bei seiner Einzahlung nicht genau zugeordnet werden konnte. Auch gesetzlich ist in der VV zu § 28 Abs. 4 zur Ausführung der Gemeindekassenverordnung (VV-GemKVO) festgehalten, dass sich die Kasse laufend um die Abwicklung der Verwahrgelder bemühen muss. Die Stadt Osnabrück hat zu diesem Zwecke eigens ein Team in der Stadtkasse eingerichtet, welches die Zahlungsaufklärung zur Aufgabe hat. Dort beschäftigen sich die MitarbeiterInnen damit, jene Zahlungen, die auf den ersten Blick nicht zugeordnet werden konnten, der richtigen Position zuzuweisen. Dies erfolgt tagtäglich und in den meisten Fällen auch erfolgreich, sodass der Bestand der Verwehrkonten, wie der tägliche Abgleich zeigt, grundsätzlich relativ niedrig ist. Nur in seltenen Fällen können Positionen auch nach langer und intensiver Suche nicht zugeordnet werden. Es unterbleibt jedoch bei keiner Zahlung der Versuch, sie zuzuordnen. Diese Arbeit entspricht den Voraussetzungen des Bestwerts A der Dimension 27.2.<sup>135</sup>

Selbiges wird in der dritten Dimension für die Vorschusskonten bewertet. Es ist Aufgabe der Verwaltung sich darum zu kümmern, dass sie geleistete Vorschüsse, unter denen die Unterhaltsvorschüsse den größten Teil ausmachen, wiederbekommt (VV zu § 28 zur Ausführung der GemKVO). Dieser Aufgabenbereich ist im Fachbereich Integration, Soziales und Bürgerengagement verortet. Hierbei liegt die Aufklärungsquote jedoch noch nicht sehr hoch, weswegen momentan an der Verbesserung gearbeitet wird. Zu diesem Zwecke findet ein Austausch zwischen dem Team der Zahlungsaufklärung der Stadtkasse (siehe 27.2) und dem Fachbereich Soziales statt. Der Abgleich der Verwehrkonten

---

<sup>133</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 73

<sup>134</sup> Informationen auf einem Gespräch mit einem Mitarbeiter der Stadtkasse am 03.05.2018.

<sup>135</sup> Ebd.

findet dabei zurzeit noch ca. einmal vierteljährlich statt, sodass der Wert B vergeben wird.

Die letzte Dimension von Indikator 27 betrachtet die Prozesse zur Sicherstellung der Finanzdaten. Ein Schwerpunkt der Betrachtung liegt hierbei auf der Datenintegrität, also ob die vorhandenen Daten vollständig und richtig sind, weswegen zum einen der Zugang zu Informationen und zum anderen die Überprüfung der Daten durch ein Team oder Gremium bewertet wird. Ein solches Gremium o.ä. existiert bei der Stadt Osnabrück nicht, weswegen der Wert A nicht vergeben werden kann. Der Zugang zu Aufzeichnungen sowie die Befugnis zur Änderung sind jedoch begrenzt und werden erfasst. Das für den Wert B erforderliche Protokoll, in dem Ergebnisse festgehalten werden soll, existiert jedoch nicht, sodass folglich der Wert C erteilt wird.<sup>136</sup>

Gemäß der Tabelle zur Methode M2 ergibt sich für den Indikator 27 der Gesamtwert B+.

#### **4.6.2 Indikator PI-28: Unterjährige Haushaltsberichte**

Indikator PI-28 mit dem Titel „Unterjährige Haushaltsberichte“ betrachtet, wie genau und aktuell die Informationen über die Haushaltsausführung sind, welche in Berichten gesammelt werden. Um den Haushaltsvollzug zu überwachen und ggf. gegensteuern zu können, sollten die Berichte dem Umfang und Aufbau des Haushaltsplans entsprechen.<sup>137</sup>

Die erste Dimension bewertet dabei den Erfassungsgrad und die Vergleichbarkeit der Berichte. Die zusammenfassenden Controllingberichte, die im Fachdienst Finanzmanagement und Controlling für die gesamte Stadtverwaltung angefertigt werden, umfassen aktuelle Zahlen zu allen Fachbereichen zum jeweiligen Stichtag. Ebenso wie im Haushalt sind die Daten zum einen nach Kostenartengruppen differenziert, wo auch die Transferleistungen enthalten sind, und zum anderen nach den einzelnen Teilhaushalten gegliedert. Ein Vergleich mit dem Haushaltsplan findet auch bereits im Bericht statt, indem die Plan-Werte mit den Ist-Werten zum Stichtag in Verhältnis gesetzt und Abweichungen ermittelt werden. Somit sind die Voraussetzungen des Wertes A erfüllt.<sup>138</sup>

Eine fristgerechte Abgabe und regelmäßige Anfertigung der Haushaltsberichte ist Voraussetzung für eine gute Bewertung in der Dimension 28.2. Bei der Stadt Osnabrück werden zusammenfassende Controllingberichte zu den Stichtagen 31.05., 31.08. und

---

<sup>136</sup> Informationen aus einem Gespräch mit der Datenschutzbeauftragten am 23.05.2018.

<sup>137</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 75

<sup>138</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2016a): S. 1 ff.

31.12. des Jahres erstellt. Dies entspricht weder einer monatlichen, noch einer vierteljährlichen Berichterstattung, wie für die Werte A oder B erforderlich wäre. Man könnte diesen Rhythmus als vierteljährlich ohne das erste Quartal ansehen, sodass der Wert C in Frage käme. Dafür müssten die Berichte nach jedem Quartalsende (bzw. hier Stichtag) innerhalb von acht Wochen herausgegeben werden. Im letzten abgeschlossenen Haushaltsjahr (2016) sind die zusammenfassenden Controllingberichte am 09.08.2016 (Stichtag 31.05.2016), 22.11.2016 (Stichtag 31.08.2016) und 09.05.2017 (Stichtag 31.12.2016) durch Weitergabe an die Politik und damit verbunden Einstellung in das Ratsinformationssystem der Stadt veröffentlicht worden. Das entspricht bei keinem der Berichte einer Herausgabe innerhalb von acht Wochen ab dem Stichtag. Die Voraussetzungen des Wertes C sind somit nicht erfüllt, weswegen ein D vergeben wird.<sup>139</sup>

Die letzte Dimension von Indikator 28 hinterfragt die Genauigkeit der Finanzberichte. Die Datengenauigkeit bei den Controllingberichten der Stadt Osnabrück stellt keine Probleme dar, sodass es keine Bedenken gibt. Die Daten werden von den Fachbereichen selber erfasst und an den Finanzbereich weitergegeben. Dort können die Werte jedoch auch jederzeit im System überprüft werden. Durch den Bericht wird die Haushaltsausführung analysiert. Im Bericht dargestellt werden eine Übersicht der Teilhaushalte und Abweichungen vom Plan, eine Analyse der wesentlichen finanziellen Abweichungen, die Erreichung der Produktziele, investive Ein- und Auszahlungen im Finanzhaushalt, investive Projekte mit Abweichungsanalyse, die Schuldenentwicklung und die Übertragung von Haushaltsermächtigungen. Dies entspricht den Voraussetzungen des Wertes A.

Der Gesamtwert für den Indikator 28 ergibt sich nach der Methode des schwächsten Gliedes. Die schlechteste Wertung stellt hier die Dimension 28.2 mit D dar. Aufgrund der besseren Wertung der zwei anderen Dimensionen, verbessert sich der Gesamtwert auf ein D+.

### **4.6.3 Indikator PI-29: Jährliche Finanzberichte**

Die jährlichen Finanzberichte, also die Jahresabschlüsse, sind Gegenstand von Indikator PI-29, dem letzten Indikator der sechsten Säule. Kriterien stellen hier die Vollständigkeit, Fristgerechtigkeit und die Übereinstimmung mit allgemeinen Grundsätzen und Standards der Rechnungslegung dar, da dies maßgeblich für die Rechenschaftspflicht und Transparenz ist.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2016a): S. 1; Stadt Osnabrück (2016b): S. 1; Stadt Osnabrück (2017a): S. 1.

<sup>140</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 77

Zunächst wird in Dimension 29.1 die Vollständigkeit der jährlichen Berichte bewertet. Die von der Stadt Osnabrück erstellten Jahresabschlüsse entsprechen in Aufbau und Klassifikation dem beschlossenen Haushaltsplan, sodass eine Vergleichbarkeit gegeben ist. Im Jahresabschluss enthalten sind jene Angaben, die nach § 50 ff. KomHKVO als einschlägige Rechtsvorschrift vorgeschrieben sind. Dies beinhaltet die von PEFA geforderten vollständigen Informationen über Einnahmen und Ausgaben, Finanz- und Sachanlagen, ebenso wie Verbindlichkeiten, Bürgschaften und langfristige Verbindlichkeiten, welche in Textform erläutert werden. Eine Kapitalflussrechnung liegt in Form des Finanzhaushaltes vor.<sup>141</sup> Es sind also alle Aspekte enthalten, die für den Wert A erforderlich sind.<sup>142</sup>

Einen wesentlichen Indikator für die Wirksamkeit der Buchführungs- und Finanzberichtssysteme stellt die Pünktlichkeit der Vorlage des Jahresabschlusses dar und wird in Dimension 29.2 bewertet. Der letzte Jahresabschluss, der dem Rechnungsprüfungsamt zur Revision vorgelegt wurde, ist jener für 2017. Die Vorlage erfolgte dabei im Mai 2018, sodass eine Frist von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres, wie für den Wert B gefordert, eingehalten werden kann. Damit konnte jedoch die nationale Vorgabe nach § 129 Abs. 1 S. 1 NKomVG, also eine Frist von drei Monaten, die eigentlich einschlägig für die Stadtverwaltung Osnabrück ist, nicht eingehalten werden.<sup>143</sup>

Die dritte und letzte Dimension bezieht sich auf die Rechnungslegungsstandards und die Übereinstimmung mit diesen. Dabei wird für die Werte A und B gefordert, dass internationale Rechnungslegungsstandards wie die IPSAS zumindest in Teilen Einzug in den Jahresabschluss enthalten haben. Die deutschen bzw. niedersächsischen Vorschriften entsprechen den internationalen Rechnungslegungsstandards jedoch noch nicht und es werden auch keine Unterschiede aufgezeigt. Die verwendeten Rechnungslegungsstandards entsprechen jedoch dem gesetzlichen Rahmen des Landes, sodass der Wert C vergeben wird.<sup>144</sup>

Einschlägig für die Gesamtwertung ist für diesen Indikator die Methode M1. Die schwächste Wertung erhielt Dimension 27.3 mit einem C. Dadurch, dass die anderen beiden Dimensionen besser bewertet wurden, lautet die Gesamtwertung des Indikators 27 C+.

---

<sup>141</sup> Vgl. Online-Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft (2018c): o. S

<sup>142</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2017d): S. 3 ff.

<sup>143</sup> Vgl. Stadt Osnabrück (2018e): S. 9 f.

<sup>144</sup> Adam, Berit (2014): S. 106 f.

## **4.7 Säule VII: Externe Prüfung und Revision**

Die siebte und damit letzte Säule des PEFA Bewertungsrahmens hat die externe Prüfung und Revision zum Thema und umfasst zwei Indikatoren mit je vier Dimensionen. Hierbei wird betrachtet, ob die Finanzen unabhängig geprüft werden und es eine externe Nachprüfung der Umsetzung der Empfehlungen für Verbesserungen durch die Verwaltung gibt.<sup>145</sup>

### **4.7.1 Indikator PI-30: Externe Revision**

Indikator PI-30 betrachtet die externe Revision in vier Dimensionen, wobei die Unabhängigkeit der Prüfungseinrichtung und die Prüfungen selbst bzw. der Umgang der Stadtverwaltung damit eine Rolle spielen.<sup>146</sup>

Der Prüfungsumfang und die Standards der externen Revision werden in Dimension 30.1 bewertet. Für eine Bewertung mit A müssen alle Bereiche geprüft werden, die Einnahmen erheben. Bei der Stadt Osnabrück führt der Landesrechnungshof Niedersachsen gem. Art. 70 NV die externe Revision durch. In den letzten drei Jahren fanden jedoch nur Teilprüfungen statt, sodass nicht alle Bereiche, die für die Einnahmen, Ausgaben, Vermögen und Verbindlichkeiten verantwortlich sind, geprüft wurden. Die Prüfungen vom Landesrechnungshof finden meist nur stichprobenartig statt, sodass die Anforderungen des Wertes A nicht erfüllt werden und es auf ein B hinausläuft. Dabei ist jedoch anzumerken, dass die Kommunalverwaltungen selbst keinen Einfluss auf die Anzahl, Menge oder Intensität der Prüfungen haben (§ 3 Abs. 1 S. 1 NKPG).<sup>147</sup>

Dimension 30.2 bewertet den Zeitpunkt der Übermittlung der Prüfberichte an das politische Gremium, damit zeitnah gemäß den Prüfergebnissen gehandelt werden kann. Eine Vorlage der Prüfberichte an die Politik erfolgt bei der Stadt Osnabrück zumeist innerhalb von drei Monaten nach Erhalt der Prüfberichte. Dies entspricht dem Wert A.<sup>148</sup>

Einen weiteren wichtigen Aspekt stellt die Weiterverfolgung der externen Prüfung in Dimension 30.3 dar und ob den Empfehlungen und Feststellungen nachgegangen wird. Grundsätzlich erfolgt bei der Stadt Osnabrück eine formale, umfassende und zeitnahe Reaktion auf die Ergebnisse, indem sich möglichst mit allen angesprochenen Punkten einzeln auseinandergesetzt wird. Jedoch gibt es keinen Nachweis für eine wirksame

---

<sup>145</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 2

<sup>146</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 79

<sup>147</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einem Mitarbeiter des Fachdienstes Finanzmanagement und Controlling am 14.05.2018.

<sup>148</sup> Vgl. z.B. Stadt Osnabrück (2017k): S. 1

Weiterverfolgung durch die Verwaltung, sodass der Wert A nicht vergeben werden kann. Die Anforderungen für den Wert B sind jedoch erfüllt, sodass dieser erteilt wird.<sup>149</sup>

Die letzte Dimension des Indikators 30 bewertet die Unabhängigkeit der Prüfungseinrichtung, in diesem Fall des Landesrechnungshofes Niedersachsen. Dieser ist in Niedersachsen als externe Finanzkontrolle tätig und dabei nur dem Gesetz unterworfen, also nicht weisungsgebunden (§ 1 LRHG). Um dies zu untermauern besitzen die Mitglieder des Landesrechnungshofes die richterliche Unabhängigkeit (Art. 70 Abs. 1 NV), sodass eine Prüftätigkeit ohne Einflussnahme gewährleistet werden kann. Dabei werden PräsidentIn und VizepräsidentIn des Landesrechnungshofes auf Vorschlag der Landesregierung durch den Landtag auf 12 Jahre gewählt (Art. 70 Abs. 2 NV). Weiterhin vertritt der Rechnungshof keine der drei Staatsgewalten und hat somit eine Sonderstellung im Staatsgefüge (§ 1 Abs. 1 LRHG). Der uneingeschränkte Zugang zu Aufzeichnungen, Dokumentationen und Informationen ist ebenso gewährleistet, da die geprüfte Stelle verpflichtet ist, Akten, Belege oder Daten ohne Einschränkung offenzulegen und alle Fragen zu beantworten (§ 3 Abs. 2 NKPG). Somit ist die Unabhängigkeit des Landesrechnungshofes im Gesetz verankert und auch die sonstigen Voraussetzungen des Wertes A erfüllt.

Die Gesamtwertung für den Indikator PI-30 ergibt sich nach der Methode des schwächsten Gliedes, was in diesem Fall ein B ist. Aufgrund der besseren Bewertung von zwei anderen Dimensionen wird der Gesamtwert noch auf ein B+ gehoben.

#### **4.7.2 Indikator PI-31: Überprüfung der Revisionsberichte durch die Legislative**

Der letzte anzuwendende Indikator des PEFA Bewertungsrahmens ist PI-31, welcher die Überprüfung der Revisionsberichte durch die Legislative und den Umgang mit den Feststellungen zum Thema hat.<sup>150</sup>

Dimension 31.1 bewertet die fristgerechte Prüfung der Revisionsbericht. Die Prüfung der Berichte findet im Rahmen der Vorlage an das politische Gremium statt. Die Sitzungsunterlagen werden den politischen Vertretern jeweils vor der Sitzung zugeschickt, sodass diese sich darauf vorbereiten können. Die Prüfung ist also grds. nach der Sitzung

---

<sup>149</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einem Mitarbeiter des Fachdienstes Finanzmanagement und Controlling am 14.05.2018.

<sup>150</sup> Vgl. PEFA (2016a): S. 82

des entsprechenden Gremiums abgeschlossen. Wie in Dimension 30.2 bereits festgestellt, erfolgt die Vorlage der Prüfberichte zumeist innerhalb von drei Monaten, sodass auch hier von dieser Frist ausgegangen wird. Es wird der Wert A erteilt.

Die Anhörungen der Prüfungsfeststellungen sind Gegenstand der Dimension 31.2. Bei der Stadt Osnabrück werden die zuständigen MitarbeiterInnen im Rahmen des Prüfverfahrens zwar interviewt und sind für die Nachbereitung in Absprache mit dem Vorgesetzten verantwortlich, angehört wurde bei der letzten Prüfung beispielsweise jedoch nur der Finanzvorstand und ist nicht an die geprüften Stellen selbst weitergegeben worden. Dies entspricht den Voraussetzungen des Wertes C.<sup>151</sup>

Dimension 31.3 bewertet, ob und inwieweit die Legislative Empfehlungen und Handlungsaufträge an die Verwaltung weitergibt, um die Ergebnisse des Prüfberichts umzusetzen. Solche Initiativen gab es in der Vergangenheit durch die Politik für die Stadtverwaltung Osnabrück nicht. Die Politik nahm die Prüfberichte meist zur Kenntnis, aber hat sich nicht nähergehend damit beschäftigt, geschweige denn der Verwaltung Handlungsaufträge oder Empfehlungen mit auf den Weg gegeben. Damit sind keine der Voraussetzungen für die Werte A bis C erfüllt, sodass ein D vergeben wird.<sup>152</sup>

Der letzte Punkt, welcher im Rahmen der Bewertung des öffentlichen Finanzmanagements nach PEFA, geprüft wird, ist die Transparenz der Überprüfung der Revisionsberichte durch die Legislative. Die Transparenz kann durch öffentliche Anhörungen, veröffentlichte Protokolle der Anhörungen oder Übertragungen der Anhörungen in Radio, Internet oder Fernsehen erfolgen. Jedoch wird bei der Stadt Osnabrück keine dieser Möglichkeiten genutzt, sodass nicht von einer Transparenz gem. der Werte A bis C gesprochen werden kann. Demnach wird der Wert D erteilt.

Die Gesamtwertung beträgt nach Anwendung der Umrechnungstabelle für Methode M2 C.

---

<sup>151</sup> Informationen aus einem Gespräch mit einem Mitarbeiter des Fachdienstes Finanzmanagement und Controlling am 14.05.2018.

<sup>152</sup> Ebd.

## **5. Handlungsempfehlungen für die Stadt Osnabrück auf Grundlage der Bewertung**

PEFA bietet einen umfassenden Bewertungsrahmen zur Unterstützung der Modernisierungsansätze zum öffentlichen Finanzmanagement, die eine systematische und vollständige Weiterentwicklung des öffentlichen Finanzmanagements ermöglichen. Der Bewertungsrahmen identifiziert dabei die kritischen Dimensionen der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzmanagements, die durch die 31 Indikatoren in den insgesamt 6 Säulen des Bewertungsrahmens enthalten sind. Die Orientierung an diesen Schlüsselementen eines öffentlichen Finanzmanagements ermöglicht den Verwaltungen, ein ganzheitliches Bild der Leistungsfähigkeit abzubilden und somit dauerhaft ein solides öffentliches Finanzmanagement zu etablieren, das an den 3 Kernzielen der ganzheitlichen Haushaltsdisziplin, der strategischen Ressourcenzuweisung und der effizienten Dienstleistungserstellung ausgerichtet ist.

Aus den Bewertungen der einzelnen Indikatoren ergeben sich für die Stadt Osnabrück verschiedene Schwerpunktthemen zur möglichen Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements in Anlehnung an die internationalen Standards nach PEFA zur Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung. Diese Verbesserungsansätze sollen keine Bewertung auf Grundlage des niedersächsischen Haushaltsrechts darstellen, sondern orientieren sich ausschließlich an den internationalen Standards, weswegen die Handlungsempfehlungen teilweise über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehen. Nach der Säulenstruktur des öffentlichen Finanzmanagements betrachtet, ergibt sich lediglich für die Säule I „Zuverlässigkeit der Haushaltsansätze“ eine durchweg positive Bewertung. Auch die Säule V „Vorhersehbarkeit und Kontrolle in der Haushaltsausführung“ ist bis auf die Beschaffungsverfahren, die interne Prüfung und die Einnahmeverwaltung überwiegend positiv zu sehen. Größerer Handlungsbedarf ist für die Säulen II „Transparenz der öffentlichen Finanzen“, III „Management von Vermögen und Schulden“, IV „Politikbasierte Finanzstrategie und Haushaltsaufstellung“, VI „Rechnungswesen und Berichtswesen“ und VII „Externe Prüfung und Revision“ erkennbar.

Zunächst ist jedoch anzumerken, dass nicht alle Handlungsempfehlungen allein von der kommunalen Ebene aus umsetzbar sind. Die Berücksichtigung internationaler Standards erfordert zunächst eine länderübergreifende Abstimmung hinsichtlich der Begrifflichkeiten, wie z.B. Finanzmanagement, öffentliche Mittel, Rechenschaftspflicht, Trans-

parenz und hinsichtlich der einheitlich anzuwendenden Grundlagen der Haushaltsklassifikationen und letztendlich der Verankerung im jeweiligen Haushaltsrecht der Länder, sodass entsprechend wieder eine Vergleichbarkeit hergestellt wird.

Im Einzelnen könnten der Stadt Osnabrück folgende Verbesserungsvorschläge unterbreitet werden:

Generell sollte sich über die Bedeutung des Begriffs „Finanzmanagement“ Gedanken gemacht werden und damit einhergehend den Unterschied zur „Finanzwirtschaft“. Denn nur durch das neue kommunale Rechnungswesen entsteht noch kein Finanzmanagement. Zu diesem Zwecke kann es auch sinnvoll sein, den vollständigen Haushaltskreislauf anzuwenden (Ziele setzen, Planen, Durchführen, Kontrollieren)<sup>153</sup> und für die Stadt Osnabrück zu spezifizieren, um den Übergang zu einem wirklichen Finanzmanagement zu schaffen.

Weiterhin könnte die Steuerung noch wirkungsorientierter erfolgen. Dies hängt zum einen mit der nicht vollständigen Übereinstimmung mit den internationalen Standards (GFS und COFOG) der Haushaltsklassifikation zusammen, wie in PI-4 festgestellt, und zum anderen mit der mangelnden Einheitlichkeit aufgrund der nicht vorhandenen Übereinstimmung mit den internationalen Rechnungslegungsstandards (IPSAS). Dies beides sind jedoch Punkte, auf die die Stadt Osnabrück selbst keinen Einfluss hat und daher im Kompetenzgebiet des Gesetzgebers liegen. Für eine effektive Steuerung ist zudem die Termingerechtigkeit der Abschlüsse von hoher Bedeutung, denn eine zeitnahe Steuerung verlangt ein zeitnahes Berichtswesen. Hierbei konnte bei den Abschlüssen der Extrahaushalte (PI-6.3) Verbesserungspotenzial festgestellt werden.

Bezüglich der Haushaltsdokumentation (PI-5) und den Inhalten, die mit dem Haushaltsplan veröffentlicht werden, könnte sich die Stadt Osnabrück noch etwas breiter aufstellen. Es könnten z.B. makro-ökonomische Annahmen wie die Schätzung des BIP-Wachstums, der Inflations- und Zinsraten oder die Wechselkurse, eine detaillierte Übersicht zum Schuldenstand mit Laufzeiten und Konditionen, eine Darstellung der finanziellen Vermögenswerte entsprechend den internationalen Standards und Quantifizierungen von Steueraufwendungen abgebildet werden.

---

<sup>153</sup> Siehe dazu Abb. 2

Zu empfehlen ist außerdem eine regelmäßige Aufgabenkritik mit Zweck- und Vollzugskritik zur Bewertung der Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns, da dies derzeit nicht geplant und nach entsprechenden Standards durchgeführt wird (PI-8.4). Es wäre sinnvoll, den Aufgabenkatalog in regelmäßigen Abständen zu hinterfragen.

Durch die Bewertung des Indikators PI-9 wurde deutlich, dass Handlungsbedarf bei der zeitnahen Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit besteht. So ist es wichtig, dass nicht nur der Haushaltsplan veröffentlicht wird, sondern auch begleitende Dokumente, wie eine Kurzversion des Haushaltes in einfacher Sprache für die Bürger (Bürgerhaushalt), welcher noch deutlich kürzer ist, als der Vorbericht des Haushaltes. Und auch wenn der Öffentlichkeit bereits viele Informationen und Dokumente zur Verfügung gestellt werden, so wäre eine Art zentrale Dokumentendatenbank für die Bürger sinnvoll, da derzeit viele Dokumente nur durch gezielte und intensive Suche im Ratsinformationssystem ausfindig gemacht werden können.

Die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit sollte auch im Hinblick auf vorhandene Risiken verbessert werden, indem die Ergebnisse eines Risikomanagements veröffentlicht werden, insbesondere jene in Bezug zu städtischen Beteiligungen (PI-10).

Auch bezüglich des Investitionsmanagements (PI-11) ließe sich die Transparenz verbessern. Zur Nachvollziehbarkeit für die Bürger über die Auswahl, welche Projekte von der Stadt umgesetzt werden, wäre es sinnvoll, die Auswahlkriterien zu veröffentlichen. Weiter zur Transparenz und Verbesserung der Beziehung zu den Bürgern beitragen könnte bspw. auch eine Liste mit aktuellen Bauprojekten der Stadt Osnabrück, damit die Öffentlichkeit sich einen Überblick darüber verschaffen kann.

Weitere Aspekte, bei denen es vor allem an der Transparenz, welche generell eine große Rolle im PEFA Bewertungsrahmen spielt, mangelt, sind das Vermögen (PI-12), wo der Öffentlichkeit eine detaillierte Übersicht zur Verfügung gestellt werden sollte, die Schuldenmanagementstrategie (PI-13), welche in einem Dokument festgehalten und veröffentlicht werden sollte, die Vorhersageempfindlichkeiten der makrofinanziellen Vorhersagen des Arbeitskreises Steuerschätzung (z.B. bei möglichen Zinsänderungen) indem alternative Szenarien aufgestellt werden (z.B. auch alternative mittelfristige Planungen) (PI-14) und auch hinsichtlich der nötigen Anpassungen der mittelfristigen Planung, indem man detailliertere Erläuterungen als bisher zu *allen* Veränderungen liefert (PI-16).

Der Haushaltsplanaufstellungsprozess (PI-17) ließe sich dadurch verbessern, indem den Fachbereichen ein längerer Zeitraum für die dezentrale Planung ermöglicht werden

würde und indem die Eckwerte, welche Grundlage der Planung sind, bereits vor Beginn der dezentralen Planung von der Politik beschlossen werden.

Möglicher Ansatzpunkt für Verbesserung stellt die Korruptionsvorbeugung (PI-19) dar. Hierbei könnte die Aufstellung eines konkreten Revisionsplans mit möglichen Verdachtskriterien helfen, welcher gezielt abgearbeitet und über dessen Erfüllung berichtet wird. Es scheint sinnvoll, all jene MitarbeiterInnen, denen Korruption begegnen könnte (also MitarbeiterInnen, die bspw. mit Geld, Genehmigungen, Vergaben usw. zu tun haben), hinsichtlich der Korruptionsvorbeugung zu schulen.

Beim Thema Beschaffung (PI-24) wäre es empfehlenswert, für mehr Transparenz zu sorgen, insbesondere über die durchgeführten Beschaffungsverfahren und die Informationen über die Beschwerdeverfahren und –möglichkeiten.

Interne Prüfungen (PI-26) könnten lediglich noch hinsichtlich der Reaktion auf die Prüfungsergebnisse und deren konsequente Nachverfolgung verbessert werden, sodass die Umsetzung der Prüfungsempfehlungen für alle Einheiten der Verwaltung zeitnah stattfindet.

Ein Punkt, bei dem Handlungsbedarf besteht, ist der Prozess zur Sicherstellung der Finanzintegrität (PI-27.4). Dabei könnte schon die vollständige Umsetzung des IT-Sicherheitsgesetzes von 2015 hinsichtlich der Datenintegrität Abhilfe schaffen, da dadurch Datenintegrität und Datenzugriffsverfahren geregelt sind. Wichtig ist dabei die Dokumentation der Ergebnisse der Prüfungen durch ein zuständiges Team o.ä.

Eine zeitnahe und wirksame Steuerung im Rahmen der Haushaltsausführung ist nur auf Grundlage eines regelmäßigen und vollständigen Berichtswesens möglich. Für eine rechtzeitige und wirksame Steuerung ist der erste unterjährige Bericht zum Stichtag 31.05. zu spät, da zu diesem Zeitpunkt bereits fast das halbe Haushaltsjahr vorüber ist und noch keine Steuerungsmöglichkeit bestand. Daher wäre es eventuell sinnvoll, die Zeitabstände zwischen den einzelnen Berichten zu verkürzen und auf ein vierteljährliches oder sogar monatliches Berichtswesen umzusteigen oder auch eine Möglichkeit zu schaffen, bei der jeder Mitarbeiter jederzeit Einblick in den jeweils aktuellen Sachstand der von ihr oder ihm zu verantworteten Zielerreichung bei Ressourcen, Produkten und Wirkungen nehmen kann.

Bezüglich der Jahresabschlüsse (PI-29) wäre noch mehr auf die Fristgerechtigkeit zu achten, da so nicht nur nicht die Bestwerte des PEFA Bewertungsrahmens erzielt werden können, sondern auch die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften (§ 129 Abs. 1 NKomVG) eingehalten werden könnten.

Nicht im Ermessen der Stadt Osnabrück, aber trotzdem verbesserungswürdig, sind die Zugrundelegung der internationalen Rechnungslegungsstandards (PI-29.3) und die regelmäßige und häufigere Durchführung von Prüfungen bei der Stadt Osnabrück durch den Landesrechnungshof Niedersachsen (PI-30).

Bei der externen Prüfung (PI-30 und PI-31) sind die Kontrolle, Steuerung und Rechenschaftspflicht, zeitnahe Vorlage der Prüfberichte im Rat und für die Öffentlichkeit nachvollziehbare, systematische Nachverfolgung der Prüfungsbeanstandungen zu verbessern. Dies kann beispielsweise durch ein Nachverfolgungssystem zur Umsetzung der Beanstandungen und Empfehlungen geschehen. Weiterhin sollte auch eine Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit über die Überprüfung der Revisionsberichte durch die Politik stattfinden, indem diese Prüfberichte oder Protokolle der Überprüfung der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

Alles in Allem lässt sich erkennen, dass Ansatzpunkte für Verbesserungen vor Allem bei den Handlungsfeldern der Transparenz, Kontrolle, Steuerung und Wirkungsorientierung bestehen. Auf einige Aspekte hat die Stadt Osnabrück keinen Einfluss, sodass auf eine entsprechende Entwicklung in der Bundes- oder Landespolitik gehofft werden muss. Andere Punkte hingegen, insbesondere für die Transparenz, ließen sich durch relativ wenig Aufwand wie bspw. durch eine Veröffentlichung im Internet auf der Homepage der Stadt Osnabrück verbessern und so auf internationale Standards heben.

## **6. Fazit**

Warum sollte sich die Stadt Osnabrück schrittweisen mit den internationalen Standards eines öffentlichen Finanzmanagements auseinandersetzen? Die Steuerungslogik des öffentlichen Finanzmanagements in Anlehnung an die internationalen Standards ist deutlich weiter entwickelt als das in Deutschland bisher der Fall ist. Das ergibt sich einerseits aus dem Gesamtansatz des definierten öffentlichen Finanzmanagements nach der 7-Säulen-Struktur und zum anderen aus den definierten Zielen eines öffentlichen Finanzmanagements. Das deutsche Haushaltsrecht ist weitestgehend auf der klassischen Finanzwirtschaft aufgebaut und berücksichtigt zu wenig die Komplexität des öf-

fentlichen Finanzmanagements nach der inneren Steuerungslogik und nach den Kooperationsbeziehungen zu Politik, Bürgern und Gesellschaft. Ganz deutlich wird diese zu kurz gegriffene Ausrichtung an der mangelhaften Verpflichtung zur Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern und der Politik. Eine solche Transparenz ist jedoch eine grundlegende Voraussetzung für Vertrauen der Bürger in Politik und Verwaltung, Vertrauen der Politik in Verwaltung und Interesse der Bürger an der politischen Ausrichtung. Die Verantwortung im Umgang mit öffentlichen Ressourcen und die Rechenschaftspflicht über die erreichten Ergebnisse und Wirkungen ist ein entscheidender Standortfaktor für die nachhaltige Entwicklung einer jeden Gebietskörperschaft, weswegen diese Trends nicht ignoriert, sondern verfolgt und für sich genutzt werden sollten.

## IV. Literaturverzeichnis

Adam, Berit (2014):

Gutachtliche Stellungnahme zu Abweichungen der IPSASs/EPASs von kommunalem Haushaltsrecht und Einschätzung des resultierenden Umstellungsaufwands. In: [http://doppikvergleich.de/uploads/tx\\_ipdownloads/140825\\_BAdam\\_Gutachten\\_IP-SAS\\_EPSAS\\_final.pdf](http://doppikvergleich.de/uploads/tx_ipdownloads/140825_BAdam_Gutachten_IP-SAS_EPSAS_final.pdf) (Download: 19.04.2018)

Anders, Rudolf; Binnewies, Christian; Dehne, Heiko; Horstmann, Johann; Schaar, Heike (2016): Kommunales Finanzmanagement in Niedersachsen. Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR). Fachbuch mit praktischen Übungen und Lösungen. 5. Auflage. Witten. Verlag Bernhardt-Witten

Bundesministerium der Finanzen (2018):

Der Arbeitskreis Steuerschätzungen. In: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen\\_und\\_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/arbeitskreis-steuerschaetzungen.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/arbeitskreis-steuerschaetzungen.html) (Download: 12.06.2018)

Bundesministerium des Inneren (2018):

Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung. In: [https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/ohb\\_pdf.pdf;jsessionid=DD54C452A99F71B6E048DA59616F3F8E.2\\_cid340?blob=publication-File&v=28](https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/ohb_pdf.pdf;jsessionid=DD54C452A99F71B6E048DA59616F3F8E.2_cid340?blob=publication-File&v=28) (Download: 13.06.2018)

Bals, Hansjürgen; Fischer, Edmund (2014):

Finanzmanagement im öffentlichen Sektor. Budgets, Produkte, Ziele. München. 3. Auflage. Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH.

Gabler Wirtschaftslexikon (2018):

Finanzmanagement. In: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/6779/finanzmanagement-v7.html> Springer Gabler Verlag (Herausgeber). (Download: 26.05.2018)

KGSt (2017):

Budgetierung in Kommunen. Grundlagen, Erfahrungen und Optimierungspotenziale. In: [https://www.kgst.de/documents/20181/1379003/19-B-2017\\_Budgetierung-in-Kommunen/f2a00ec0-c807-9e50-198a-81fb0267f01e](https://www.kgst.de/documents/20181/1379003/19-B-2017_Budgetierung-in-Kommunen/f2a00ec0-c807-9e50-198a-81fb0267f01e) (Download: 13.06.2018)

Landesbetrieb für Statistik Niedersachsen (2015), (LSN):

Verbindlicher Produktrahmen für Niedersachsen 2015. In: <https://www.statistik.niedersachsen.de/download/88454> (Download: 19.05.2018)

Landesbetrieb für Statistik Niedersachsen (2017), (LSN):

Verbindliche Zuordnungsvorschriften und Hinweise zum niedersächsischen Kontenrahmen für 2017. In:

<http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.statistik.niedersachsen.de%2Fdownload%2F80029&ei=6A7WVNiqOMvMygOh2oDoDw&usq=AFQjCNHLaHqhHgWu0OIBmcU7EuELaNqXmQ> (Download: 19.05.2018)

Michaeli, Anja (2017):

Oldenburg wieder drittgrößte Stadt Niedersachsens. In: <https://www.oldenburger-onlinezeitung.de/oldenburg/oldenburg-drittgroesste-stadt-niedersachsens-24976.html> (Download: 25.05.2018)

Online-Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft (2018a):

Finanzmanagement, öffentliches. In: <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-finanzmanagement-oeffentliches.html> (Download: 12.06.2018)

Online-Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft (2018b):

Haushaltskreislauf. In: <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-haushaltskreislauf.html> (Download: 12.06.2018)

Online-Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft (2018c):

Kapitalflussrechnung. In: <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-kapitalflussrechnung.html> (Download: 08.06.2018)

Online-Verwaltungslexikon (2018):

Managementkreislauf (-zyklus). In: <http://www.olev.de> (Download: 12.06.2018)

PEFA Secretariat Washington DC, USA (2016a):

Framework for assessing public financial management. In:

[https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework\\_English.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework_English.pdf)

(Download:

12.02.2018)

PEFA Secretariat Washington DC, USA (2016b):

Tabellenkalkulationen zur Berechnung der Indikatoren PI-1 und PI-2. In:

<https://pefa.org/pefa-assessment-templates> (Download: 15.02.2018)

PEFA Secretariat Washington DC, USA (2016c):

Tabellenkalkulation zur Berechnung des Indikators PI-3. In: <https://pefa.org/pefa-assessment-templates> (Download: 21.02.2018)

Pfäffli, Stefan (2011):

Budgetierung im öffentlichen Sektor. Ein Handbuch für Studium und Praxis aus finanzwissenschaftlicher Sicht. 1. Auflage. Bern. Haupt-Verlag

Rose, Joachim (2017):

Kommunale Finanzwirtschaft Niedersachsen. Grundriss für die Aus- und Fortbildung. 7. Auflage. Stuttgart. Deutscher Gemeindeverlag GmbH

Schick, Allen (1998):

A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. World Bank Institute. Washington, D.C.

Stadt Osnabrück (2013a):

Abschließende Beratung des Haushaltes 2014 mit mittelfristiger Ergebnis- und Finanzplanung bis 2017, Investitionsprogramm 2014-2017 und Haushaltssicherungskonzept 2014. Verfügbar unter:

[http://ris.osnabrueck.de/bi/\\_tmp/tmp/45081036896311878/896311878/01044742/42.pdf](http://ris.osnabrueck.de/bi/_tmp/tmp/45081036896311878/896311878/01044742/42.pdf) (Download:

03.06.2018)

Stadt Osnabrück (2013b):

Haushalt 2014 – Einbringung des Verwaltungsentwurfs und des Haushaltssicherungskonzepts durch die Verwaltung. Verfügbar unter: <http://ris.osnabrueck.de/bi/tmp/tmp/45081036896311878/896311878/01039299/99.pdf> (Download: 30.05.2018)

Stadt Osnabrück (2014a):

Abschließende Beratung des Haushaltes 2015 mit mittelfristiger Ergebnis- und Finanzplanung bis 2018, Investitionsprogramm 2015-2018. Verfügbar unter: <http://ris.osnabrueck.de/bi/tmp/tmp/45081036896311878/896311878/01065413/13.pdf> (Download: 03.06.2018)

Stadt Osnabrück (2014b):

Haushalt 2015 – Einbringung des Verwaltungsentwurfs. Verfügbar unter: <http://ris.osnabrueck.de/bi/tmp/tmp/45081036896311878/896311878/01062094/94.pdf> (Download: 30.05.2018)

Stadt Osnabrück (2015a):

Abschließende Beratung des Doppelhaushaltes 2016/2017 mit mittelfristiger Ergebnis- und Finanzplanung bis 2020, Investitionsprogramm 2016-2020. Verfügbar unter: <http://ris.osnabrueck.de/bi/tmp/tmp/45081036896311878/896311878/01089279/79.pdf> (Download: 03.06.2018)

Stadt Osnabrück (2015b):

Doppelhaushalt 2016/2017 – Einbringung des Verwaltungsentwurfs, einschließlich der Wirtschaftspläne für die Eigenbetriebe Immobilien- und Gebäudemanagement und Osnabrücker ServiceBetrieb sowie des Sondervermögens „Klärwerke und Kanalbetrieb“ für das Wirtschaftsjahr 2016. Verfügbar unter: <http://ris.osnabrueck.de/bi/tmp/tmp/45081036896311878/896311878/01084775/75.pdf> (Download: 30.05.2018)

Stadt Osnabrück (2015c):

Langfristige Strategie Schweizer Franken – geänderte Vorlage. Verfügbar unter: <https://ris.osnabrueck.de/bi/tmp/tmp/4508103650912454/50912454/01071599/99.pdf> (Download: 26.05.2018)

Stadt Osnabrück (2016a):

Berichtswesen – Zusammenfassender Controllingbericht zum 31.05.2016. Verfügbar unter: <http://ris.osnabrueck.de/bi/tmp/tmp/45081036473725004/473725004/01104916/16.pdf> (Download: 04.06.2018)

Stadt Osnabrück (2016b):

Berichtswesen – Zusammenfassender Controllingbericht zum 31.08.2016. Verfügbar unter: <http://ris.osnabrueck.de/bi/tmp/tmp/45081036473725004/473725004/01108766/66.pdf> (Download: 04.06.2018)

Stadt Osnabrück (2016c):

Haushaltsplan und Haushaltssatzung der Stadt Osnabrück – Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der städtischen Gesellschaften. Verfügbar unter: [https://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene\\_Dateien/Gesamtband-Haushalt-2016\\_2017.pdf](https://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene_Dateien/Gesamtband-Haushalt-2016_2017.pdf) (Download: 08.06.2018)

Stadt Osnabrück (2016d):

Zuschussvertrag unabhängiges Filmfest. Verfügbar unter: <http://ris.osnabrueck.de/bi/tmp/tmp/4508103650912434/50912434/01093253/53.pdf> (Download: 26.05.2018)

Stadt Osnabrück (2017a):

Berichtswesen – Zusammenfassender Controllingbericht zum 31.12.2016. Verfügbar unter: <http://ris.osnabrueck.de/bi/tmp/tmp/45081036473725004/473725004/01239844/44.pdf> (Download: 04.06.2018)

Stadt Osnabrück (2017b):

Beteiligungsbericht 2017 der Stadt Osnabrück. Verfügbar unter: <http://ris.osnabrueck.de/bi/tmp/tmp/4508103650912446/50912446/01255996/96.pdf> (Download: 26.05.2018)

Stadt Osnabrück (2017c):

Einzelabschluss 2016 Stadt Osnabrück. Kurzfassung. Verfügbar unter: [https://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene\\_Dateien/Jahresabschluss-2016-Kurzfassung.pdf](https://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene_Dateien/Jahresabschluss-2016-Kurzfassung.pdf) (Download: 31.05.2018)

Stadt Osnabrück (2017d):

Einzelabschluss 2016 Stadt Osnabrück. Langfassung. Verfügbar unter: [https://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene\\_Dateien/Jahresabschluss-2016.pdf](https://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene_Dateien/Jahresabschluss-2016.pdf) (Download: 31.05.2018)

Stadt Osnabrück (2017e):

Finanzrichtlinie 2.0 der Stadt Osnabrück. Verfügbar unter: [https://ris.osnabrueck.de/bi/\\_tmp/tmp/4508103650912454/50912454/01239655/55.pdf](https://ris.osnabrueck.de/bi/_tmp/tmp/4508103650912454/50912454/01239655/55.pdf) (Download: 26.05.2018)

Stadt Osnabrück (2017f):

Haushaltsaufstellungsverfahren 2018 – Festlegung der Eckwerte. Verfügbar unter: [http://ris.osnabrueck.de/bi/\\_tmp/tmp/45081036896311878/896311878/01241437/37.pdf](http://ris.osnabrueck.de/bi/_tmp/tmp/45081036896311878/896311878/01241437/37.pdf) (Download: 12.06.2018)

Stadt Osnabrück (2017g):

Jahresabschluss des Eigenbetriebes Immobilien- und Gebäudemanagement 2016. Verfügbar unter: [http://ris.osnabrueck.de/bi/\\_tmp/tmp/45081036910097344/910097344/01249800/00.pdf](http://ris.osnabrueck.de/bi/_tmp/tmp/45081036910097344/910097344/01249800/00.pdf) (Download: 25.05.2018)

Stadt Osnabrück (2017h):

Jahresabschluss des Osnabrücker ServiceBetriebs für das Jahr 2016. Verfügbar unter: [http://ris.osnabrueck.de/bi/\\_tmp/tmp/45081036910097344/910097344/01240029/29.pdf](http://ris.osnabrueck.de/bi/_tmp/tmp/45081036910097344/910097344/01240029/29.pdf) (Download: 25.05.2018)

Stadt Osnabrück (2017i):

Jahresabschluss Sondervermögen Klärwerke und Kanalbetrieb – Verwendung Jahresüberschuss. Verfügbar unter: <http://ris.osnabrueck.de/bi/tmp/tmp/45081036910097344/910097344/01262445/45.pdf> (Download: 25.05.2018)

Stadt Osnabrück (2017j):

Neubau der Feuerwehrrache der Freiwilligen Feuerwehr Neustadt. Verfügbar unter: <http://ris.osnabrueck.de/bi/tmp/tmp/4508103641050286/41050286/01273005/05.pdf> (Download: 07.06.2018)

Stadt Osnabrück (2017k):

Überörtliche Prüfung der Stadt Osnabrück – Bauprojektmanagement, Schwerpunkt: Investitionscontrolling. Verfügbar unter: <http://ris.osnabrueck.de/bi/tmp/tmp/45081036687045211/687045211/01262339/39.pdf> (Download: 05.06.2018)

Stadt Osnabrück (2018a):

Arbeitgeberin Stadt – Arbeiten bei der Stadt. In: <http://www.bei-der-stadt.de/arbeitgeberin-stadt.html> (Download: 25.05.2018)

Stadt Osnabrück (2018b):

Haushaltsplan und Haushaltssatzung. Verfügbar unter: [https://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene\\_Dateien/Stadt-Osnabrueck-Haushaltsplan-2018.PDF](https://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene_Dateien/Stadt-Osnabrueck-Haushaltsplan-2018.PDF) (Download: 26.05.2018)

Stadt Osnabrück (2018c):

Organigramm der Stadt Osnabrück. In: [https://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene\\_Dateien/2017\\_04\\_OS-gesamt\\_Organigramm.pdf](https://www.osnabrueck.de/fileadmin/eigene_Dateien/2017_04_OS-gesamt_Organigramm.pdf) (Download: 25.05.2018)

Stadt Osnabrück (2018d):

Rundschreiben zum Haushaltsaufstellungsverfahren 2019. Verfügbar im Intranet der Stadt Osnabrück.

Stadt Osnabrück (2018e):

Vorläufige Ergebnisse des Einzelabschlusses 2017. Verfügbar unter: [http://ris.osnabrueck.de/bi/\\_tmp/tmp/45081036687044227/687044227/01290591/91.pdf](http://ris.osnabrueck.de/bi/_tmp/tmp/45081036687044227/687044227/01290591/91.pdf) (Download: 04.06.2018)

Statistisches Bundesamt (2016):

Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken. In: [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Methoden/FachbegriffeFinanzPersonalstatistiken\\_pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/OeffentlicheFinanzen/Methoden/FachbegriffeFinanzPersonalstatistiken_pdf.pdf?__blob=publicationFile) (Download: 12.06.2018)

## V. Anhang

**TABELLE:** Umrechnungstabelle für Indikatoren nach der Methode der Durchschnittsbildung M2 (AV)

Gesamt M2				Gesamt M2				
Dimensionswerte			(AV) Wert	Dimensionswerte				(AV) Wert
2-DIMENSIONALE INDIKATOREN				4-DIMENSIONALE INDIKATOREN				
D	D	D	D	D	D	D	D	D
D	C	D	D+	D	D	D	C	D
D	B	D	C	D	D	D	B	D+
D	A	D	C+	D	D	D	A	D+
C	C	D	C	D	D	C	C	D+
C	B	D	C+	D	D	C	B	D+
C	A	D	B	D	D	C	A	C
B	B	D	B	D	D	B	B	C
B	A	D	B+	D	D	B	A	C+
A	A	D	A	D	D	A	A	C+
3-DIMENSIONALE INDIKATOREN				D	C	C	C	D+
D	D	D	D	D	C	C	B	C
D	D	C	D+	D	C	C	A	C+
D	D	B	D+	D	C	B	B	C+
D	D	A	C	D	C	B	A	C+
D	C	C	D+	D	C	A	A	B
D	C	B	C	D	B	B	B	C+
D	C	A	C+	D	B	B	A	B
D	B	B	C+	D	B	A	A	B
D	B	A	B	D	A	A	A	B+
D	A	A	B	C	C	C	C	C
C	C	C	C	C	C	C	B	C+
C	C	B	C+	C	C	C	A	C+
C	C	A	B	C	C	B	B	C+
C	B	B	B	C	C	B	A	B
C	B	A	B	C	C	A	A	B
C	A	A	B+	C	B	B	B	B
B	B	B	B	C	B	B	A	B
B	B	A	B+	C	B	A	A	B+
B	A	A	A	C	A	A	A	B+
A	A	A	A	B	B	B	B	B
				B	B	B	A	B+
				B	B	A	A	B+
				B	A	A	A	A
				A	A	A	A	A

Beachte: Die Dimensionswerte können in jeder beliebigen Reihenfolge sein. Entscheidend für die Zusammenfassung ist nur die Anzahl der einzelnen Werte.

Tabelle 1 darf nicht für Indikatoren, für die die Bewertungsmethode M1 (WL) gilt, angewendet werden.

**TABELLE:** Überblick über die Ergebnisse der einzelnen PEFA-Indikatoren

PFM Performance Indicator		Umrechnungsmethode	Dimensionswertungen				Gesamtwertung
			i.	ii.	iii.	iv.	
<b>Säule</b>	<b>I. Zuverlässigkeit der Haushaltsansätze</b>						
PI-1	Gesamtausgaben	M1	A				A
PI-2	Zusammensetzung der Ausgaben	M1	A	A	n.a.		A
PI-3	Einnahmen	M2	A	A			A
<b>II. Transparenz der öffentlichen Finanzen</b>							
PI-4	Haushaltsklassifikation	M1	B				B
PI-5	Haushaltsdokumentation	M1	B				B
PI-6	Tätigkeiten der Zentralregierung außerhalb der Finanzberichte	M2	A	A	C		B+
PI-7	Transferzahlungen an nachgeordnete Einrichtungen/Beteiligungen	M2	A	A			A
PI-8	Information über die Dienstleistungserbringung	M2	A	A	A	D	B+
PI-9	Öffentlicher Zugang zu den Finanzinformationen	M1	B				B
<b>III. Management von Vermögen und Schulden</b>							
PI-10	Bericht über die finanziellen Risiken	M2	C	n.a.	B		C+
PI-11	Öffentliches Investitionsmanagement	M2	C	B	C	B	C+
PI-12	Öffentliches Vermögensmanagement	M2	B	C	D		C
PI-13	Schuldenmanagement	M2	A	A	D		B
<b>IV. Politikbasierte Finanzstrategie und Haushaltsaufstellung</b>							
PI-14	Makroökonomische und finanzielle Vorhersagen	M2	A	A	C		B+
PI-15	Finanzstrategie	M2	A	A	A		A
PI-16	Mittelfristige Perspektive der Ausgabenplanung	M2	A	D	A	B	B
PI-17	Haushaltsaufstellungsprozess	M2	B	B	A		B+
PI-18	Haushaltsüberwachung durch die Legislative	M1	A	A	A	A	A
<b>V. Vorhersehbarkeit und Kontrolle in der Haushaltsausführung</b>							
PI-19	Einnahmeverwaltung	M2	C	D	D	A	C
PI-20	Verbuchung der Einnahmen	M1	A	A	A		A
PI-21	Vorhersagbarkeit der unterjährigen Ressourcenverteilung	M2	A	A	A	A	A
PI-22	Ausgabenrückstände	M1	A	A			A
PI-23	Kontrollen der Gehaltsabrechnungen	M1	A	A	A	A	A
PI-24	Beschaffung	M2	A	A	D	D	C+
PI-25	Interne Kontrollen aller Nicht-Personalausgaben	M2	A	A	A		A
PI-26	Interne Prüfung	M1	A	A	A	B	B+
<b>VI. Rechnungswesen und Berichtswesen</b>							
PI-27	Integrität der Finanzdaten	M2	A	A	B	C	B+
PI-28	Unterjährige Haushaltsberichte	M1	A	D	A		D+
PI-29	Jährliche Finanzberichte	M1	A	B	C		C+
<b>VII. Externe Prüfung und Revision</b>							
PI-30	Externe Revision	M1	B	A	B	A	B+
PI-31	Überprüfung der Revisionsberichte durch die Legislative	M2	A	C	D	D	C

## **Eidesstattliche Erklärung**

Hiermit erkläre ich an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne fremde Hilfe angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche einzeln kenntlich gemacht. Es wurden keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt.

Die Arbeit wurde bisher keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch nicht veröffentlicht.

.....

Ort, Datum

.....

Unterschrift