



HOCHSCHULE OSNABRÜCK
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

**FAKULTÄT WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bachelorprogramm
Öffentliche Verwaltung

Bachelorarbeit

**Bewertung der Qualität des öffentlichen
Finanzmanagements der Gemeinde Westerkappeln
unter Berücksichtigung internationaler Standards
nach dem PEFA-Bewertungsrahmen**

Erstprüferin	Prof. Dr. Gabriele Buchholz
Zweitprüfer	Frau Dr. Birgit Osterwald
Vorgelegt von	Natalja Diek
Matrikelnummer	781197
Ausgabedatum	17.05.2019
Abgabedatum	28.06.2019

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS	II
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	V
TABELLENVERZEICHNIS.....	VI
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	VII
1 EINLEITUNG.....	1
1.1 AUSGANGSLAGE UND PROBLEMSTELLUNG.....	1
1.2 ZIELSETZUNG UND VORGEHENSWEISE.....	2
2 DAS ÖFFENTLICHE FINANZMANAGEMENT IM INTERNATIONALEN VERGLEICH.....	4
2.1 DAS FINANZMANAGEMENT IM ÖFFENTLICHEN BEREICH.....	4
2.2 ZIELE DES ÖFFENTLICHEN FINANZMANAGEMENTS.....	8
2.3 BEWERTUNGSRAHMEN ZUM ÖFFENTLICHEN FINANZMANAGEMENT NACH PEFA	8
3 DIE GEMEINDE WESTERKAPPELN	11
4 BEWERTUNG DER PEFA LEISTUNGSINDIKATOREN	12
4.1 SÄULE I: ZUVERLÄSSIGKEIT DER HAUSHALTSANSÄTZE.....	12
4.1.1 <i>Indikator PI-1: Gesamtausgaben</i>	12
4.1.2 <i>Indikator PI-2: Zusammensetzung der Ausgaben</i>	13
4.1.3 <i>Indikator PI-3: Einnahmen</i>	17
4.2 SÄULE II: TRANSPARENZ DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN.....	19
4.2.1 <i>Indikator PI-4: Haushaltsklassifikation</i>	19
4.2.2 <i>Indikator PI-5: Haushaltsdokumentation</i>	21
4.2.3 <i>Indikator PI-6: Tätigkeiten der Verwaltung außerhalb der Finanzberichte</i>	22
4.2.4 <i>Indikator PI-7: Transferzahlungen an nachgeordnete 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 den Finanzinformationen</i>	27
4.3 SÄULE III: MANAGEMENT VON VERMÖGEN UND SCHULDEN.....	29
4.3.1 <i>Indikator PI-10: Bericht über die finanziellen Risiken</i>	29
4.3.2 <i>Indikator PI-11: Öffentliches Investitionsmanagement</i>	32
4.3.3 <i>Indikator PI-12: Öffentliches Vermögensmanagement</i>	35
4.3.4 <i>Indikator PI-13: Schuldenmanagement</i>	37
4.4 SÄULE IV: POLITIKBASIERTE FINANZSTRATEGIE UND HAUSHALTAUFSTELLUNG	39
4.4.1 <i>Indikator PI-14: Makroökonomische und finanzielle Vorhersagen</i>	39

4.4.2	<i>Indikator PI-15: Finanzstrategie</i>	41
4.4.3	<i>Indikator PI-16: Mittelfristige Perspektive der Ausgabenplanung</i>	43
4.4.4	<i>Indikator PI-17: Haushaltsplanaufstellungsprozess</i>	45
4.4.5	<i>Indikator PI-18: Haushaltsüberwachung durch den Gemeinderat</i>	47
4.5	SÄULE V: VORHERSEHBARKEIT UND KONTROLLE IN DER HAUSHALTS AUSFÜHRUNG	48
4.5.1	<i>Indikator PI-19: Einnahmeverwaltung</i>	48
4.5.2	<i>Indikator PI-20: Verbuchung der Einnahmen</i>	51
4.5.3	<i>Indikator PI-21: Vorhersehbarkeit der unterjährigen Ressourcenverteilung</i>	52
4.5.4	<i>Indikator PI-22: Ausgabenrückstände</i>	54
4.5.5	<i>Indikator PI-23: Kontrollen der Gehaltsabrechnung</i>	55
4.5.6	<i>Indikator PI-24: Beschaffung</i>	57
4.5.7	<i>Indikator PI-25: Interne Kontrollen aller Nicht-Personalausgaben</i>	60
4.5.8	<i>Indikator PI-26: Interne Prüfung</i>	61
4.6	SÄULE VI: RECHNUNGSWESEN UND BERICHTSWESEN	63
4.6.1	<i>Indikator PI-27: Integrität der Finanzdaten</i>	63
4.6.2	<i>Indikator PI-28: Unterjährige Haushaltsberichte</i>	65
4.6.3	<i>Indikator PI-29: Jährliche Finanzberichte</i>	66
4.7	SÄULE VII: EXTERNE PRÜFUNG UND REVISION	68
4.7.1	<i>Indikator PI-30: Externe Revision</i>	68
4.7.2	<i>Indikator PI-31: Überprüfung der Prüfberichte durch den Gemeinderat</i>	71
5	HANDLUNGSEMPFEHLUNG FÜR DIE GEMEINDE WESTERKAPPELN AUF DEN GRUNDLAGEN DER INTERNATIONALEN STANDARDS	73
6	FAZIT	85
	LITERATURVERZEICHNIS	88
	ANHANG	93
	ANHANG A: HAUSHALTSKREISLAUF	94
	ANHANG B: BETEILIGUNGEN DER GEMEINDE WESTERKAPPELN	95
	ANHANG C: ENTWURF DER VERWALTUNGSSTRUKTUR DER GEMEINDE WESTERKAPPELN	95
	ANHANG D: UMRECHNUNGSTABELLE NACH DER METHODE M2 (AV)	96
	ANHANG E: PRESSEMITTEILUNG ÜBER DIE ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG DER GEMEINDE WESTERKAPPELN DURCH GPANRW	97
	ANHANG F: ÜBERSICHT DER ERGEBNISSE DER PEFA-INDIKATOREN	98
	ANHANG G: ENTWURF DER ADMINISTRATIVEN GLIEDERUNG FÜR DAS JAHR 2020	99
	ANHANG H: VEREINFACHTE DARSTELLUNG DES BILANZIELLEN VERMÖGENS	103
	ANHANG I: VEREINFACHTE DARSTELLUNG DER BILANZIELLEN SCHULDEN	104

EIDESSTÄTTLICHE ERKLÄRUNG 105

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1: SCHALENKONZEPT IN DEN FINANZ- UND PERSONALSTATISTIKEN.....	5
ABBILDUNG 2: STEUERUNGSKREISLAUF DER GEMEINDE WESTERKAPPELN	7
ABBILDUNG 3: PEFA-SÄULEN UND DER HAUSHALTSKREISLAUF	7
ABBILDUNG 4: PEFA-GESAMTSTRUKTUR	9

Tabellenverzeichnis

TABELLE 1: VERGLEICH GEPLANTE UND TATSÄCHLICHE ORDENTLICHE GESAMTAUFWENDUNGEN	12
TABELLE 2: VERGLEICH GEPLANTE UND TATSÄCHLICHE ORDENTLICHE GESAMTAUFWENDUNGEN DER HAUPTPRODUKTBEREICHE.....	13
TABELLE 3: ZUSAMMENSETZUNG DER AUSGABEN NACH DER WIRTSCHAFTLICHEN KLASSIFIKATION.....	15
TABELLE 4: VERGLEICH GEPLANTE UND TATSÄCHLICHE ORDENTLICHE GESAMTERTRÄGE	17
TABELLE 5: VERGLEICH GEPLANTE UND TATSÄCHLICHE ZUSAMMENSETZUNG DER GESAMTERTRÄGE	18

Abkürzungsverzeichnis

AD	Allgemeine Deckungsmittel
AV	averaging (Mittelwertbildung)
BG	Bürgergemeinschaft
BMI	Bundesministerium des Innern
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
COFOG	Classification of the Functions of Government (Internationale Nomenklatur für Staatsausgaben nach Funktionen)
d. J.	des Jahres
DA	Dienstanweisung
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
etc	et cetara
EigBetrVO	Eigenbetriebsverordnung
EZB	Europäische Zentralbank
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FDP	Freie Demokratische Partei
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GFS	Government Financial Statistics (Staatliche Finanzstatistiken)
ggf.	gegebenenfalls
GkG NRW	kommunale Gemeinschaftsarbeits-Gesetz Nordrhein-Westfalen
gpaNRW	Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
GPA	Gemeindeprüfungsanstalt
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer
i. H. v.	in Höhe von
i. V. m.	in Verbindung mit
IMF	International Monetary Fund (Internationaler Währungsfonds)
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards (of IFAC) (Internationale Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sector)
ISA	International Standards on Auditing (Internationale Rechnungsprüfungsstandards)

KAAW	Zweckverband kommunale Anwendergemeinschaft West
LHO	Landeshaushaltsordnung
M1	Methode 1
M2	Methode 2
Mio.	Millionen
NA	not applicable (nicht anwendbar)
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
NKRS	Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
o.Ä	oder Ähnliche (s)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
oleg	Osnabrücker Land-Entwicklungsgesellschaft
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PFM	Public Financial Management
PI	PEFA-Indikator
PPP	Public Private Partnership
S.	Seite
S.	Satz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VHS	Volkshochschule
WL	Weakest Link (Schwächstes Glied)
WTL	Wasserversorgungsverband Tecklenburger Land
z. B.	zum Beispiel

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Das öffentliche Finanzmanagement (PFM-Public Financial Management) ist in Deutschland im Vergleich zu internationalen Standards noch weitgehend unterentwickelt. Seit dem 1. Januar 2005 wurde im Land Nordrhein-Westfalen ein Finanzmanagement eingeführt, das auf der Basis eines kaufmännischen Rechnungswesens die Voraussetzungen für eine effektive Finanzsteuerung erfüllt. Die Einführung hatte zu Folge, dass alle Kommunen des Landes bis zum Jahr 2009 ihr Rechnungswesen von der Kameralistik auf die „kommunale Doppik“ umgestellt haben. Dieser Umstellungsprozess 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 der öffentlichen Haushaltswirtschaft, dem Haushaltswesen oder vom „Neuen Kommunalen Rechnungs- und Steuerungssystem“ (NKRS) gesprochen. Das Finanzmanagement in den Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen wird als „Neues Kommunales Finanzmanagement“ (NKF) mit dem Zusatz „kommunale Doppik“ bezeichnet.¹ Nordrhein-Westfalen ist eines der ersten Bundesländer, das die Einführung des periodengerechten Rechnungswesen in die Wege leitete und neben Rheinland-Pfalz die Vorreiterrolle unter den Bundesländern bei der Einführung der Doppik übernahm². Mit der Umstellung auf die kommunale Doppik wurde die bisherige kommunale Haushaltswirtschaft automatisch in „Neues Kommunales Finanzmanagement“ (NKF)³ 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, worin die Ziele, Inhalte und Standards eines guten öffentlichen Finanzmanagements bestehen. Die erforderliche Weiterentwicklung von einer öffentlichen Haushaltswirtschaft zu einem öffentlichen Finanzmanagement steht noch am Anfang. Letztendlich ist jeder Manager im öffentlichen Sektor auch ein Finanzmanager. Die Befugnis, 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 der Kundin oder des Kunden, der Behörde selbst oder auch als externe Aufsicht, bringt viel Verantwortung mit sich. Jede dieser Rollen hat bei der Bereitstellung öffentlicher Produkte oder Dienstleistungen einen finanziellen Aspekt.

In den Ländern wie Norwegen, Neuseeland, Kanada oder der Schweiz, die bei den Sustainable Governance Indicators der Bertelsmann Stiftung hinsichtlich verschiedener Kriterien des Umsetzungsstandes des Public Managements deutlich über Deutschland liegen, ist der wirkungsorientierte

¹ vgl. Biskopin-Kriening, L. (2016): S. 6

² vgl. Fudalla u. a. (2017): S. 6

³ vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ (2003): S. 26; Schuster (2008): S. 1f.

Steuerungsansatz, mit der Anwendung der internationalen Rechnungslegungsstandards und den internationalen Standards über Transparenz, Rechenschaftspflicht und Bürgerbeteiligung, weitgehend im öffentlichen Finanzmanagement auf der Grundlage dieser Standards klar und umfassend im jeweiligen Haushaltsrecht und den Verwaltungsvorschriften verankert.⁴

Um diese Standards auf internationaler Ebene 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.⁵ Ursprünglich war dieser Bewertungsrahmen zur Absicherung der Wirksamkeit in der finanziellen Entwicklungshilfe gedacht. Das PEFA-Programm bezweckte die Stärkung der Verwaltungssysteme der öffentlichen Finanzen in den Entwicklungsländern durch eine bessere Koordination der Geldgeber und der Strategien der betroffenen Regierungen. Beispielsweise war und ist PEFA ein wesentlicher Meilenstein für die ruandische PFM-Politik, denn im Rahmen der letzten PEFA-Analyse wurde deutlich, dass das ruandische PFM-System Verbesserungsbedarf in verschiedenen Bereichen aufweist und sehr ernsthafter Reformwille vorhanden ist, das PFM-System dauerhaft zu stärken.⁶ 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 zu verbessern und die Stärken und Schwächen des PFM zu bewerten. Im Vordergrund der Bewertung steht die Rechenschaftspflicht der verantwortlichen Verwaltungsmanagerinnen und -manager bei der Verwendung öffentlicher Gelder gegenüber der Öffentlichkeit. Damit werden zwei Kernthemen, die Transparenz des politischen und des Verwaltungshandelns gegenüber der Öffentlichkeit, die Rechenschaftspflicht und auch die Bürgerbeteiligung aufgegriffen, die möglicherweise Ansatzpunkte bieten, um wieder mehr Vertrauen bei den Bürgerinnen und Bürgern in Politik und Verwaltung zu schaffen und dafür zu sorgen, dass öffentliche Gelder zielgerichtet, wirksam und verantwortungsvoll eingesetzt werden. PEFA ist ein anerkannter Standard für die PFM-Bewertung. Bis 2015 wurden bereits 500 PFM-Bewertungsberichte aus 149 Ländern abgeschlossen.

1.2 Zielsetzung und Vorgehensweise

Im Rahmen dieser Arbeit soll mithilfe des PEFA-Bewertungsrahmens 2016 die Qualität des öffentlichen Finanzmanagements der Gemeinde Westerkappeln anhand dieser internationalen Standards

⁴ vgl. SGI “Sustainable Governance Indicators” (2018), www.sgi-network.org/2018/

⁵ vgl. Pfäffli (2011): S. 47

⁶ vgl. Keller (2004): S. 63; Klingebiel (2010): S. 2

analysiert werden. Die Anwendung des Bewertungsrahmen soll helfen, mögliche Verbesserungsansätze insgesamt für alle unter PEFA definierten Bereiche des Finanzmanagements, wie z.B. für die Wirtschaftlichkeit (Effektivität und Effizienz), das Organisations- und Prozessmanagement, die Transparenz und die Bürgerbeteiligung aufzuzeigen. Diese Verbesserungsansätze orientieren sich ausschließlich an den internationalen Standards, die zum Teil weit über die im Haushaltsrecht Nordrhein-Westfalens verankerten Standards hinausgehen. Die Idee hierbei ist, mit den aus der Bewertung abzuleitenden Handlungsempfehlungen, die Modernisierung der Verwaltung in Richtung Dienstleistungs- und Bürgerkommune (Good bzw. Open Governance) weiter voran zu bringen und dabei die aktuellen gesellschaftliche Entwicklungstrends (Megatrends) zu berücksichtigen. Die abzuleitenden Handlungsempfehlungen könnten ebenfalls die Grundlage für einen ersten kommunalen Maßnahmenplan zur Beteiligung an der Open Government Partnership sein, der Deutschland Ende 2016 beigetreten ist und für die in 2019 ein kommunaler Umsetzungsleitfaden entwickelt werden soll.

Für die Anwendung des PEFA-Bewertungsrahmens werden im vierten Kapitel insgesamt 31 Leistungsindikatoren über das gesamte Spektrum der Aktivitäten beim Umgang mit öffentlichen Finanzen bewertet. Die Indikatoren sind unter sieben Säulen gruppiert, wobei jeder Indikator wiederum eine oder mehrere Dimensionen enthält. Mittels einer vierstufigen Ordinalskala von A bis D wird jede Dimension der 31 Indikatoren, basierend auf dem Vorhandensein wesentlicher Merkmale, die für die unterschiedlichen Leistungsstandards entscheidend sind, gemessen. Der höchste Wert wird für eine Dimension vergeben, wenn das PFM-Element einem international anerkannten Standard für gute Leistung entspricht. Treffen die Anforderungen nur teilweise zu, so sind die Merkmale nicht erfüllt und ein niedriger Wert müsste vergeben werden. Ein C-Wert kennzeichnet das Basisniveau der Leistung in Übereinstimmung mit den guten internationalen Praktiken, während ein D-Wert unter dem Basisniveau liegt. Der Gesamtwert für einen Indikator basiert auf der Zusammenfassung der dimensionsspezifischen Werte durch die Anwendung einer geeigneten festgelegten Methode (M1 (WL) oder M2 (VA)).⁷

Die Werte werden durch die Autorin in Zusammenarbeit (in Form von Interviews) mit den jeweils zuständigen Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern aus den verschiedensten Bereichen der Verwaltung festgelegt. Durch Bereiche wie z. B. die Finanzwirtschaft, das Controlling, der Beschaffungsbereich, das Rechnungsprüfungsamt oder verschiedene Fachdienststellen hinsichtlich ihrer Investitionsvorhaben wird die Qualität des PFM maßgeblich beeinflusst. Zudem erfolgt die Zuordnung der Werte durch eine Dokumentenanalyse (z. B. Haushaltsplanentwürfe, Haushaltspläne, Jahresabschlüsse, Rechenschaftsberichte, Prüfberichte, Berichtswesen, Beschlussvorlagen, Verwaltungsvorschriften sowie das geltende Haushaltsrecht). Die Bewertung ist ausdrücklich nicht darauf ausgerichtet, 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

⁷ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 5, 7

Indikatoren/Dimensionen argumentiert wird. Das zweite Kapitel geht auf die Begriffsdefinition des öffentlichen Finanzmanagements im internationalen Vergleich ein und im dritten Kapitel wird die Gemeinde Westerkappeln, die als Organisation die Verantwortung für das öffentliche Finanzmanagement trägt, vorgestellt. Im Anschluss dieser Arbeit werden mögliche Ansatzpunkte zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements in Anlehnung an die internationalen Standards aufgezeigt und ein Fazit gezogen.

2 Das öffentliche Finanzmanagement im internationalen Vergleich

2.1 Das Finanzmanagement im öffentlichen Bereich

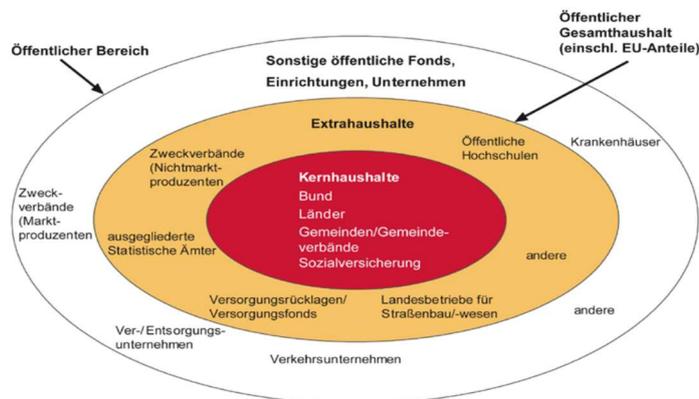
Der öffentliche Bereich ist in Deutschland durch das Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken des Statistischen Bundesamtes definiert. *„Die Kernhaushalte (Kern) und die Extrahaushalte der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung (mittlere Schale) bilden im Modell des Schalenkonzepts 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.“*⁸ Dabei soll sich das öffentliche Finanzmanagement auf den gesamten öffentlichen Bereich erstrecken. Im weiteren Bewertungsverlauf wird die Definition des öffentlichen Gesamthaushaltes auf kommunaler Ebene angewandt und nur die beiden inneren Schalen betrachtet. Krankenhäuser und Kommunale Verkehrs-, Ver-/ und Entsorgungsunternehmen fließen nicht in die Anwendung des PEFA-Bewertungsrahmens mit ein.

Die Summe der Kernhaushalte und der Extrahaushalte werden als „öffentlicher Gesamthaushalt“ bezeichnet. Bei den Kernhaushalten handelt es sich um klassische Behörden, wie z. B. die Gemeinde Westerkappeln. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass für sie öffentliche Haushaltspläne erarbeitet und beschlossen werden. Einheiten, die im „engeren Sinne“ der öffentlichen Hand zuzuordnen sind, werden als Extrahaushalte beschrieben. Sie müssen zwei Kriterien erfüllen: Zum einen unterliegen sie der öffentlichen Kontrolle, indem der Staat die Mehrheit der Kapital- oder Stimmrechte hält. Zum anderen muss die institutionelle Einheit zu mehr als 50 % öffentlich finanziert werden.⁹ Über einen Eigenbetrieb nach § 114 GO NRW der in die Schale der Extrahaushalte fallen würde, verfügt die Gemeinde Westerkappeln nicht¹⁰. Aber nach dem Schalenkonzept gehört der Schulzweckverband Lotte-Westerkappeln, an dem die Gemeinde mit 50% beteiligt ist, zu den Extrahaushalten, die in der Bewertung mit zu berücksichtigen sind.

⁸ vgl. Statistisches Bundesamt (2016): S. 1

⁹ vgl. Wonke (2017): S. 605f.

¹⁰ vgl. Kämmerer: Gespräch 06.03.2019 um 8:32 Uhr



Statistisches Bundesamt (2016): S. 13

Abbildung 1: Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken

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 Rechtfertigung und Angemessenheit ihrer Verwendung gewährleistet werden.¹¹ Nach Biskoping-Kriening umfasst das Finanzmanagement die Bereiche der Planung, der mittelfristigen Planung (Ergebnis- und Finanzplanung), und der Steuerung des kommunalen Wirtschaftsablaufs und die Ausführung des Haushaltes. Die Steuerung geht über den input-orientierten Ansatz hinaus und erfolgt zusätzlich über output-orientierte Ziele und Leistungskennzahlen. Der Haushalt der Gemeinde steht dabei im Mittelpunkt der Planung. Ziel dabei ist es aber, künftig nicht nur auf die Finanzwirtschaft und die Substanzerhaltung zu achten, sondern verstärkt auf eine generationenübergreifende, wirkungsorientierte Ressourcensteuerung hinzuwirken, um einen effizienten Ressourceneinsatz zu erreichen.¹² Im Online-Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft wird dagegen 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.¹³ Damit ist der Managementkreislauf integraler Bestandteil des öffentlichen Finanzmanagements.

Begonnen wird hierbei mit dem strategischen Zielbildungsprozess zur Definition wirkungsorientierter Ziele, die mit der Planung, Durchführung und Steuerung bis hin zur Kontrolle/Evaluation alle zu

¹¹ vgl. Graham (2014): S. 247

¹² vgl. Biskoping-Kriening, L. (2016): S. 198

¹³ vgl. Haushaltssteuerung.de Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft (2018): Finanzmanagement, öffentliches

den Aufgaben eines guten Finanzmanagement gehören.¹⁴ Der herkömmliche Haushaltskreislauf¹⁵ allein, bestehend aus den Bausteinen Aufstellung - Beratung - Beschluss - Vollzug - Rechnungslegung - Rechnungsprüfung - Entlastung, 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. Demnach stellt das öffentliche Finanzmanagement nach Graham die umfassendere Definition dar und entspricht weitestgehend den Inhalten des PEFA-Bewertungsrahmens.

Der Managementkreislauf ist ein Gesamtkonzept, welches dazu dient, über die Wahrnehmung der Teilaufgaben des Managements, die Komplexität öffentlichen Handelns unter Einsatz öffentlicher Gelder ziel- und wirkungsorientiert zu beherrschen. Die vollständige Anwendung dieses Kreislaufs soll dazu beitragen, sowohl die Effektivität als auch die Effizienz des Verwaltungshandelns sicherzustellen.¹⁶ Auch die Gemeinde Westerkappeln verwendet in gewisser Weise solch einen Steuerungskreislauf, um die Managementaufgaben wahrzunehmen. Die Aufstellung des Produkthaushaltes der Gemeinde erfolgt durch die Umsetzung des Steuerungskreislaufes mit den Bausteinen „Zielsetzung“, „Planung“, „Haushaltsaufstellung“, „Durchführung“ und „Steuerung“. Am Anfang der Haushaltsplanung steht zunächst die Zielsetzung und Planung im Vordergrund. Dies findet in Form der Anpassung von mittelfristigen Entwicklungszielen und der Festlegung auf Handlungsschwerpunkte der Gemeinde Westerkappeln für das kommende Haushaltsjahr statt. Zur Erreichung dieser Ziele werden konkrete Handlungsschwerpunkte für das Haushaltsjahr als Grundlage für die weitere Planung der Budgets der Produktbereiche entwickelt. Die Ergebnisse des Steuerungsberichtes vom Vorjahr und insbesondere die darin enthaltene Prognose des Jahresergebnisses werden in die Bildung von Budgeteckwerten für die mittelfristige Finanzplanung einbezogen. Es gibt keinen internen Eckwertebeschluss, der vom Verwaltungsvorstand und/oder vom Gemeinderat beschlossen wird, da die mittelfristige Finanzplanung als Bestandteil der jährlichen Haushaltsplanung von der Verwaltung erarbeitet und vom Gemeinderat beschlossen wird. Eine strategische Planung in formeller Hinsicht ohne Zweckmittelbindung wird nicht durchgeführt. Der Produkthaushalt umfasst die relevanten Daten der einzelnen Budgets und zeigt zudem noch die speziellen Sach- und Qualitätsziele der Produkte auf. Für die Beiträge der Beteiligungen zu den mittelfristigen Entwicklungszielen und zur Umsetzung der Handlungsschwerpunkte findet eine Zuordnung zu den Budgets statt. In unterjährlichen Steuerungsberichten wird das voraussichtliche Jahresergebnis prognostiziert. Zudem werden die Zielerreichung bei den Handlungsschwerpunkten sowie die wesentlichen Entwicklungen, die das folgende Haushaltsjahr beeinflussen dürften, im Steuerungsbericht dokumentiert.¹⁷ In dem Steuerungsbericht werden ferner auf Basis von Soll-Ist-Vergleichen steuerungsrelevante Abweichungen

¹⁴ Online-Verwaltungslexikon für gutes öffentliches Management (2018): 6 Managementkreislauf (-zyklus)

¹⁵ Anhang A

¹⁶ vgl. Mäder (2018): S. 27

¹⁷ Die Erläuterungen zu den einzelnen Schritten des Steuerungskreislaufes werden in Indikator PI-17 aufgeführt.

festgestellt und ggf. Gegensteuerungsmaßnahmen aufgeführt. Dabei findet die unterjährige Steuerung während des ganzen Haushaltsjahres statt.¹⁸



Abbildung 2: Steuerungskreislauf der Gemeinde Westerkappeln¹⁹

International ist das öffentliche Finanzmanagement sehr umfassend und ausführlich definiert, aber auch da finden sich je nach Fortschritt der Modernisierung des öffentlichen Sektors verschiedene Definitionen, was konkrete Inhalte und Umfang des öffentlichen Finanzmanagements anbelangt. Dabei ist PEFA die umfassendste und daher die am besten geeignete Definition, um die gegenwärtigen komplexen Sachverhalte des öffentlichen Finanzmanagements zu erfassen und eine steuerungsrelevante Analyse zu ermöglichen. In der Abbildung 3 ist ersichtlich, dass im PEFA-Bewertungsrahmen der Haushaltskreislauf mit den sieben Säulen eines offenen und systematischen PFM-Systems eng verzahnt ist, sodass hier alle wesentlichen Inhalte und Aspekte eines öffentlichen Finanzmanagements systematisch einbezogen und betrachtet werden.



Abbildung 3: PEFA-Säulen und der Haushaltskreislauf²⁰

¹⁸ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Entwurf: Produkthaushalt 2019] (2019): S. 9ff.

¹⁹ Eigene Darstellung (2019)

²⁰ PEFA Secretariat (2016): S. 3

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 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).“²¹ Diese Ziele sind nur teilweise entsprechend in den nationalen haushaltsrechtlichen Normen enthalten. Insbesondere fehlen hier detaillierte Vorschriften über die Transparenz, die Rechenschaftspflicht, die Bürgerbeteiligung und auch zur Generationengerechtigkeit.

Für das öffentliche Finanzmanagement gelten international folgende Ziele, die von Schick, dem bekannten Autor der Budgettheorie und insbesondere des Bundeshaushaltsprozesses, ursprünglich definiert und von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds weiterentwickelt wurden:

- (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 sollte 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.²²

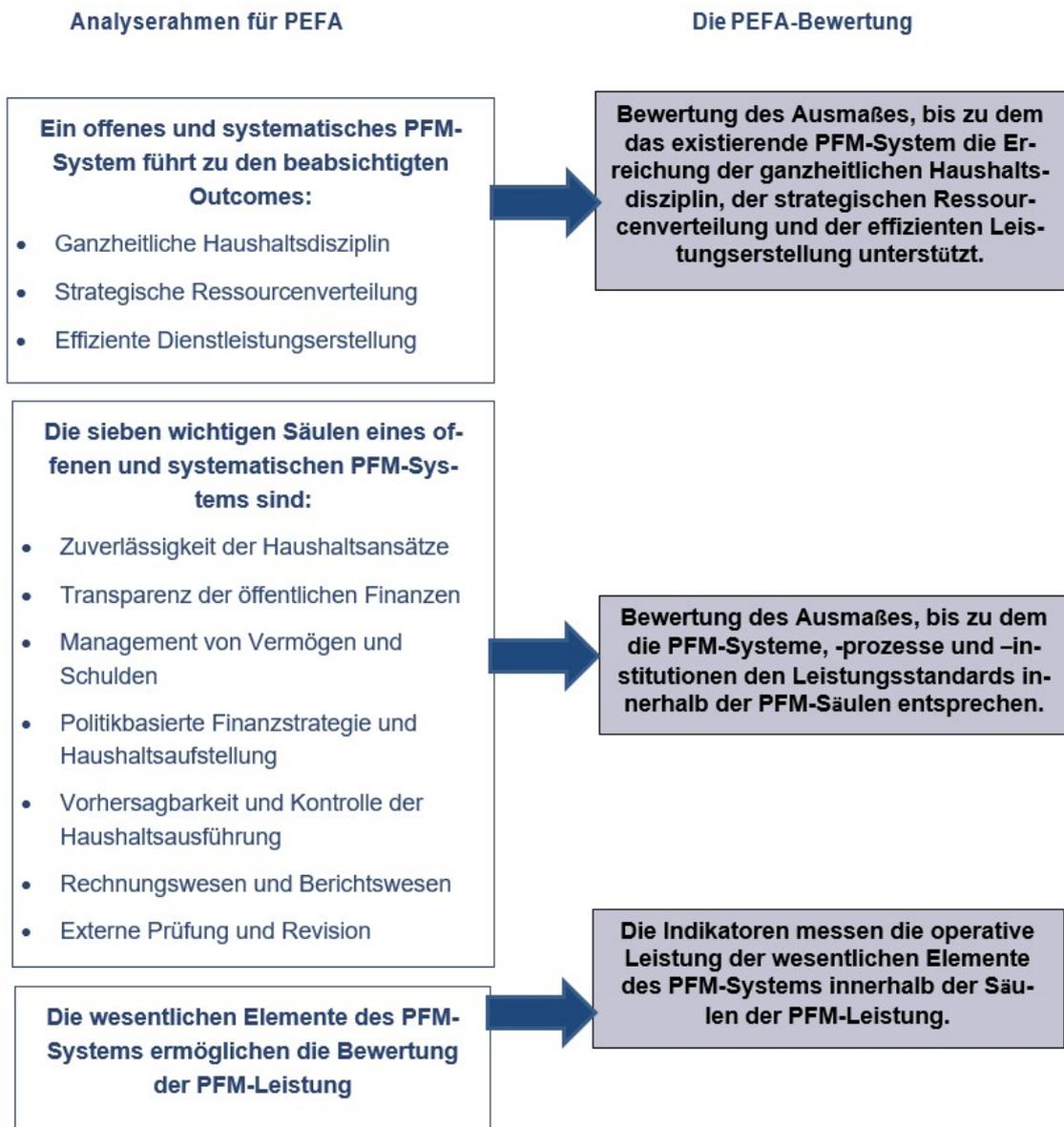
Diese allgemein formulierten Ziele entsprechen einem umfassenden und systematischen öffentlichen Finanzmanagement weit mehr als das, was bisher im deutschen Haushaltsrecht geregelt ist.

2.3 Bewertungsrahmen zum öffentlichen Finanzmanagement nach PEFA

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 PFM-Systems bezeichnet werden, enthalten.

²¹ vgl. HaushaltsSteuerung.de Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft (2018): Finanzmanagement, öffentliches

²² vgl. Schick (1998): S. 47 - 111

Abbildung 4: PEFA-Gesamtstruktur²³

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

- (1) Der Umgang mit den öffentlichen Finanzen erfolgt diszipliniert. Eine **umfassende Haushaltsdisziplin** benötigt eine effektive Kontrolle des gesamten Haushalts und ein Management der finanziellen Risiken.
- (2) Eine **strategische Ressourcenverteilung** umfasst die Planung und Ausführung des Haushalts in Übereinstimmung mit den Regierungsprioritäten, die darauf ausgerichtet sind, die politischen Ziele zu erreichen.

²³ PEFA Secretariat (2016): S. 6

- (3) Für eine **effiziente Leistungsbereitstellung** werden die geplanten Einnahmen genutzt, um die bestmöglichen öffentlichen Dienstleistungen mit den verfügbaren Ressourcen zu erreichen.²⁴

PEFA konzentriert sich bei der Analyse des öffentlichen Finanzmanagements auf sieben Säulen der Leistungsfähigkeit in einem übersichtlichen und ordnungsgemäßen PFM-System, das für die Erreichung dieser Ziele unerlässlich ist. Die sieben Säulen stellen die Kernelemente eines PFM-Systems dar. 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 festgestellt, indem die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben (die unmittelbaren Ergebnisse des PFM-Systems) mit dem ursprünglich genehmigten Haushalt verglichen werden.
- II. **Transparenz der öffentlichen Finanzen.** Die Informationen über das PFM sind umfassend, übereinstimmend und für die Nutzer frei zugänglich. Das wird durch eine umfassende Haushaltsklassifikation, die Transparenz über alle Regierungseinnahmen und -ausgaben einschließlich der zwischenstaatlichen Transfers, der veröffentlichten Informationen über die Leistungserbringung von Dienstleistungen und einen einfachen Zugang zu Finanz- und Haushaltsdokumentationen erreicht.
- III. **Management von Vermögen und Schulden.** 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 überwacht werden.
- IV. **Politikbasierte Finanzstrategie und Haushaltsaufstellung.** Die Finanzstrategie und der Haushaltsplan werden unter Beachtung der Fiskalpolitik, der strategischen Pläne sowie der angemessenen makroökonomischen und fiskalen Projektionen der Regierung erstellt.
- V. **Vorhersehbarkeit und Kontrolle der Haushaltsausführung.** Der Haushalt wird innerhalb eines Systems effektiver Standards, Prozesse und interner Kontrollen umgesetzt, die sicherstellen, dass die Ressourcen wie vorgesehen vereinnahmt und verwendet werden.
- VI. **Rechnungswesen und Berichtswesen.** Präzise und verlässliche Berichte werden regelmäßig erstellt und Informationen werden in angemessenen Zeitabständen ausgearbeitet und zugänglich gemacht, um die Anforderungen für die Entscheidungsfindung, das Management und das Berichtswesen zu erfüllen.
- VII. **Externe Prüfung und Revision.** Öffentliche Finanzen werden unabhängig geprüft und die Umsetzung der Empfehlungen zur Verbesserung durch die Exekutive wird extern überprüft.

²⁴ PEFA Secretariat (2016): S. 2

Innerhalb der sieben umfassenden Bereiche, die durch diese Säulen veranschaulicht 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 basieren, um eine angepasste Bewertung eines PFM-Systems anhand der sieben Säulen der PFM-Leistung zu ermöglichen. Anschließend bewertet PEFA die wahrscheinliche Auswirkung des Niveaus der PFM-Leistung auf die drei beabsichtigten Haushaltsergebnisse: die gesamte Haushaltsdisziplin, die strategische Ressourcenzuteilung und die effiziente Dienstleistungserbringung.²⁵

3 Die Gemeinde Westerkappeln

In der Gemeinde Westerkappeln leben rund 11.170 Bürger auf einer Gesamtfläche von 8.579 ha, die aus dem Ortskern und neun Bauernschaften besteht. Die Gemeindeverwaltung beschäftigt insgesamt 99 Beamte und Beschäftigte und befindet sich mit ihren vielfältigen Aufgaben und Erneuerungsansätzen auf dem Weg zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen. Zu den wichtigsten Zielen der Gemeinde zählt die Bürgernähe, die Kundenorientierung und die Wirtschaftlichkeit. Die Gemeindeverwaltung verfügt über eine Verwaltungsstruktur in Form einer hierarchischen Verantwortung der Einlinienorganisation. Die Bürgermeisterin Annette Große-Heitmeyer steht in der obersten Führungsposition und steht dem Gemeinderat vor, der aus sechs Parteien (CDU, Grüne, SPD, FDP, BG) mit insgesamt 26 Mitgliedern besteht. Zur Unterstützung steht der Bürgermeisterin eine Stabstelle in Form einer Assistenz zu Seite, die gleichzeitig mit den Aufgaben der Wirtschaftsförderung beauftragt ist.²⁶

Die Beteiligungen²⁷ der Gemeinde Westerkappeln liegen sowohl in öffentlich-rechtlicher als auch in privatrechtlicher Form vor. Insgesamt beteiligt sich die Gemeinde in unterschiedlichem Umfang an acht Unternehmen und Einrichtungen.²⁸ Die Verwaltungsstruktur umfasst drei Fachbereiche, den Bereich „Allgemeine Verwaltung und Finanzen“, „Soziales, Sicherheit und Ordnung“ sowie „Planen, Bauen, Infrastruktur“. Demnächst soll ein vierter Fachbereich entstehen indem die Allgemeine Verwaltung und Finanzen in zwei eigenständige Fachbereiche unterteilt wird.²⁹ Der Fachbereich Allgemeine Verwaltung und Finanzen ist für das Finanzmanagement verantwortlich, zu dem die Planung, Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes und die Rechnungslegung über den Haushalt gehören. Darüber hinaus unterstützt der Fachdienst die Verwaltung und die Politik hinsichtlich finanzieller Entscheidungen, bereitet Daten auf und veranlasst Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen ihrer Entscheidungsvorbereitung.³⁰

²⁵ ebd.

²⁶ Gemeinde Westerkappeln [Bericht zur Prüfung des NKF-Jahresabschlusses 2017] (2018): Anlage 5, S. 19f.

²⁷ Anhang B

²⁸ Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2019] (2019): S. 318-328

²⁹ Anhang C

³⁰ vgl. Kämmerer: Gespräch am 04.02.2019 um 11:15 Uhr

Die Verantwortlichkeit für das öffentliche Finanzmanagement in der Verwaltungsstruktur der Gemeinde Westerkappeln wird analog zu den sieben Säulen von PEFA neben der Finanzabteilung in verschiedenen weiteren Organisationseinheiten einbezogen. Dazu gehören u. a. das Personalmanagement, das Beschaffungswesen, der Datenschutz, das Beschwerdemanagement, alle Bereiche mit Investitionen und der Rechnungsprüfungsausschuss.

4 Bewertung der PEFA Leistungsindikatoren

4.1 Säule I: Zuverlässigkeit der Haushaltsansätze

Die erste Säule befasst sich mit der Zuverlässigkeit der Haushaltsansätze und hinterfragt, ob der Haushaltsplan realistisch aufgestellt und wie beschlossen umgesetzt wurde, indem die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben mit den Planwerten verglichen werden.³¹

4.1.1 Indikator PI-1: Gesamtausgaben

Der erste Performance Indicator (PI) „Gesamtausgaben“, besteht aus einer Dimension. Dabei gilt es, die prozentuale Abweichung der tatsächlichen Gesamtausgaben zu den geplanten Gesamtausgaben für die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre³² zu ermitteln.³³

Im Folgenden werden die geplanten und die tatsächlichen ordentlichen Gesamtaufwendungen der Jahre 2015 bis 2017 auf der Grundlage der Haushaltspläne und der Jahresabschlüsse der Gemeinde Westerkappeln tabellarisch miteinander verglichen.

Tabelle 1: Vergleich geplante und tatsächliche ordentliche Gesamtaufwendungen³⁴

Haushaltsjahr	2015	2016	2017
Haushaltsplan	21.100.900,00	23.473.100,00	23.289.100,00
Jahresabschluss	20.964.839,19	22.085.455,75	22.132.962,55
Abweichung in T€	136.060,81	1.387.644,25	1.156.137,45
Abweichung (+/-) in %	0,64	5,9	4,96

Quelle: eigene Darstellung

Die Tabelle 1 zeigt, dass bei den ordentlichen Gesamtaufwendungen die Abweichungen in den Jahren 2015, 2016 und 2017 bei 0,64 %, 5,9 % und 4,96 % liegen. Diese Abweichungen sind in Bezug auf die Gesamtaufwendungen verhältnismäßig gering. Es lässt sich feststellen, dass bei dem Vergleich zwischen dem genehmigten Haushaltsplan und den tatsächlichen Gesamtausgaben der Gemeinde Westerkappeln die Abweichungen in zwei von den betrachteten drei Jahren unter 5 % lagen und damit die Mindestanforderungen für den Wert A erfüllt sind.

³¹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 2

³² Zum Zeitpunkt des Verfassens liegt noch kein Jahresabschluss für das Jahr 2018 vor, weswegen die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre 2015, 2016 und 2017 zu betrachten sind.

³³ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 14

³⁴ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2016] (2016): S. 41; Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017): S. 39; Gemeinde Westerkappeln [Berichte über die Prüfung des NKF-Jahresabschluss 2017] (2018): Anlage 2a, S.1

4.1.2 Indikator PI-2: Zusammensetzung der Ausgaben

Der Indikator PI-2 vergleicht bei der Dimension 2.1 die geplanten mit den tatsächlichen ordentlichen Gesamtaufwendungen hinsichtlich ihrer funktionalen Klassifikation und bei der Dimension 2.2 hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Klassifikation. Das bedeutet, dass bei der Dimension 2.1 es um den Umfang der Mittelumverteilung zwischen den entscheidenden Haushaltsbudgets während der Haushaltsausführung im Vergleich zum Planansatz geht. Der Bewertungszeitraum umfasst die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre. Hier wird dreidimensional nach der Methode des schwächsten Gliedes, M1 (WL)³⁵, bewertet.³⁶ Für die Ermittlung der durchschnittlichen Abweichungen wurde die Tabellenkalkulation auf der PEFA-Webseite verwendet.³⁷

Zusammensetzung der Ausgaben nach der funktionalen Klassifikation

Die Dimension 2.1 misst die Differenz zwischen dem ursprünglich beschlossenen Haushaltsplan und dem Jahresergebnis nach Produktbereichen (funktionale Klassifikation) für die Jahre 2015, 2016 und 2017. Im Detail wird dabei die Ausgabenzusammensetzung der verbindlichen Hauptproduktbereiche nach dem Verfahren der modifizierten Gesamtabweichung tabellarisch verglichen und ausgewertet. Die Klassifikation des Haushaltsplans erfolgt in der Gemeinde Westerkappeln nicht nach der administrativen Gliederung, d.h. die Budgets werden nicht nach Fachbereichen (Teilhaushalte), sondern nach Produktbereichen gebildet. Alle Aufwendungen werden produktweise zu Budgets verbunden i.S.v. § 4 GemHVO. Insgesamt werden 16 Produktbereiche im Haushaltsplan der Gemeinde Westerkappeln gesondert aufgeführt und in Produktgruppen und Produkte differenziert.³⁸

Tabelle 2: Vergleich geplante und tatsächliche ordentliche Gesamtaufwendungen der Produktbereiche³⁹

Haushaltsjahr 2015						
Funktionale Klassifikation nach Produktbereichen	Haushaltsplan in T€	Jahresabschluss in T€	Modifizierter Haushaltsplan in T€	Modifizierte Plan- Ist-Abweichung in T€	Absolute modifizierte Plan-Ist-Abweichung in T€	Modifizierte Plan-Ist-Abweichung
01 – Innere Verwaltung	3.084.297	3.055.172,98	3.064.263,0	-9.090,0	9.090,0	0,3 %
02 – Sicherheit und Ordnung	579.360	582.295,25	575.596,8	6.698,5	6.698,5	1,2 %
03 – Schulträgeraufgaben	2.938.370	2.917.845,90	2.919.283,9	-1.438,0	1.438,0	0,0 %
04 – Kultur und Wissenschaft	82.270	75.602,44	81.735,6	-6.133,2	6.133,2	7,5 %
05 – Soziale Leistungen	1.437.440	1.850.877,97	1.428.103,1	422.774,8	422.774,8	29,6 %
06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	318.020	297.480,93	315.954,3	-18.473,4	18.473,4	5,8 %
07 – Gesundheitsdienst	128.400	128.353,00	127.566,0	787,0	787,0	0,6 %
08 – Sportförderung	970.240	884.070,03	963.937,8	-79.867,8	79.867,8	8,3 %
09 – Räumliche Planung und Entwicklung	152.300	156.023,93	151.310,7	4.713,2	4.713,2	3,1 %

³⁵ Die M1 (WL) Methode wird für mehrdimensionale Indikatoren verwendet, bei denen eine mangelhafte Leistung einer Dimension die anderen guten Leistungen anderer Dimensionen negativ beeinflusst. Als zusammengefassten Wert des Indikators wählt man den niedrigsten Wert einer Dimension. Bei einem höheren Wert einer anderen Dimension wird der Indikatorwert mit einem Pluszeichen „+“ aufgewertet.

³⁶ vgl. PEFA Secretariate (2016): S 15f.

³⁷ vgl. PEFA Secretariate, Webseite (2018): Fieldguide Templates

³⁸ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2016] (2016): S. 41; Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017): S. 39; Gemeinde Westerkappeln [Bericht über die Prüfung des NKF- Jahresabschlusses 2017] (2018): Anlage S. 1

³⁹ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017): S. 39; Gemeinde Westerkappeln [Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2015] (2015): S. 2; Gemeinde Westerkappeln [Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2016] (2017): S. 41; Gemeinde Westerkappeln [Bericht über die Prüfung des NKF-Jahresabschlusses 2017] (2018): Anlage 2a;

10 – Bau und Wohnen	39.930	33.602,00	39.670,6	-6.068,2	6.068,2	15,3 %
11 – Ver- und Entsorgung	2.132.850	1.919.225,10	2.118.996,1	-199.771,0	199.771,0	9,4 %
12 – Verkehrsflächen- und Anlagen, ÖPNV	1.922.910	1.573.058,74	1.910.419,8	-337.361,0	337.361,0	17,7 %
13 – Natur- und Landschaftspflege	220.200	342.993,69	218.769,7	123.224,0	123.224,0	56,3 %
14 – Umweltschutz	19.710	19.058,03	19.582,0	-523,9	523,9	2,7 %
15 – Wirtschaft und Tourismus	83.280	58.890,21	82.739,1	-23.848,8	23.848,8	28,8 %
16 – Allgemeine Finanzwirtschaft	6.991.323	7.070.288,59	6.945.911,0	124.378,0	124.378,0	1,8 %
Gesamtausgaben	21.100.900	20.964.839,19	20.963.839,6	0,0	1.365.151,0	
Gesamtergebnis (PI-1)						99,4%
Zusammensetzungsvarianz (PI-2)						6,5%
Anteil der Sicherheitsrücklage						0,00%
Haushaltsjahr 2016						
Funktionale Klassifikation nach Produktbereichen	Haushaltsplan in T€	Jahresabschluss in T€	Modifizierter Haushaltsplan in T€	Modifizierte Plan- Ist-Abweichung in T€	Absolute modifizierte Plan-Ist-Abweichung in T€	Modifizierte Plan-Ist-Abweichung
01 – Innere Verwaltung	3.274.155	3.369.793,43	3.081.267,1	288.526,4	288.526,4	9,4%
02 – Sicherheit und Ordnung	577.170	588.474,24	543.167,6	45.306,6	45.306,6	8,3%
03 – Schulträgeraufgaben	2.990.495	2.889.328,43	2.814.318,1	75.010,3	75.010,3	2,7%
04 – Kultur und Wissenschaft	88.000	82.335,58	82.815,7	-480,1	480,1	0,6%
05 – Soziale Leistungen	3.516.935	2.733.038,26	3.309.744,4	-576.706,1	576.706,1	17,4%
06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	334.670	383.731,23	314.953,8	68.777,4	68.777,4	21,8%
07 – Gesundheitsdienst	128.000	128.214,00	120.459,2	7.754,8	7.754,8	6,4%
08 – Sportförderung	996.605	819.901,91	937.892,7	-117.990,8	117.990,8	12,6%
09 – Räumliche Planung und Entwicklung	120.290	161.406,94	113.203,4	48.203,5	48.203,5	42,6%
10 – Bau und Wohnen	40.700	40.904,83	38.302,3	2.602,6	2.602,6	6,8%
11 – Ver- und Entsorgung	2.048.845	1.918.547,06	1.928.142,9	-9.595,8	9.595,8	0,5%
12 – Verkehrsflächen- und Anlagen, ÖPNV	1.716.770	1.415.813,61	1.615.631,2	-199.817,6	199.817,6	12,4%
13 – Natur- und Landschaftspflege	238.590	247.035,62	224.534,1	22.501,5	22.501,5	10,0%
14 – Umweltschutz	42.820	5.794,35	40.297,4	-34.503,0	34.503,0	85,6%
15 – Wirtschaft und Tourismus	89.760	78.314,64	84.472,0	-6.157,4	6.157,4	7,3%
16 – Allgemeine Finanzwirtschaft	7.264.205	7.222.822,00	6.836.254,2	386.567,8	386.567,8	5,7%
Gesamtausgaben	23.468.010	22.085.456,13	22.085.456,1	0,0	1.890.501,7	
Gesamtergebnis (PI-1)						94,1%
Zusammensetzungsvarianz (PI-2)						8,6%
Anteil der Sicherheitsrücklage						0,00%
Haushaltsjahr 2017						
Funktionale Klassifikation nach Produktbereichen	Haushaltsplan in T€	Jahresabschluss in T€	Modifizierter Haushaltsplan in T€	Modifizierte Plan- Ist-Abweichung in T€	Absolute modifizierte Plan-Ist-Abweichung in T€	Modifizierte Plan-Ist-Abweichung
01 – Innere Verwaltung	3.478.068	3.443.640,40	3.305.406,7	138.233,7	138.223,7	4,2%
02 – Sicherheit und Ordnung	546.570	520.971,31	519.436,7	1.534,4	1.534,4	0,3%
03 – Schulträgeraufgaben	2.925.790	2.732.808,17	2.780.545,4	-47.737,4	47.737,2	1,7%
04 – Kultur und Wissenschaft	89.080	85.382,12	84.657,8	724,3	724,3	0,9%
05 – Soziale Leistungen	2.738.280	2.289.687,80	2.602.343,9	-312.656,1	312.656,1	12,0%
06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	395.380	375.035,47	375.752,2	-716,7	716,7	0,2%
07 – Gesundheitsdienst	128.000	195.635,00	121.645,7	73.989,3	73.989,3	60,8%
08 – Sportförderung	954.530	890.485,01	907.144,4	16.659,3	16.659,4	1,8%
09 – Räumliche Planung und Entwicklung	231.640	133.321,22	220.140,7	-86.819,5	86.819,5	39,4%
10 – Bau und Wohnen	41.870	44.310,30	39.791,5	4.518,8	4.518,8	11,4%
11 – Ver- und Entsorgung	2.225.720	1.907.318,67	2.115.228,9	-207.910,2	207.910,2	9,8%

12 – Verkehrsflächen- und Anlagen, ÖPNV	1.635.620	1.437.238,48	1.554.423,1	-117.184,6	117.184,6	7,5%
13 – Natur- und Landschaftspflege	235.390	226.386,19	223.704,6	2.681,6	2.681,6	1,2%
14 – Umweltschutz	76.010	26.273,26	72.236,6	-45.963,4	45.963,4	63,6%
15 – Wirtschaft und Tourismus	192.910	125.361,06	183.333,4	-57.972,3	57.972,3	31,6%
16 – Allgemeine Finanzwirtschaft	7.394.242	7.699.108,00	7.027.170,6	671.937,4	671.937,4	9,6%
Gesamtausgaben	23.289.100	22.132.962,25	22.132.962,3	0,0	1.787.239,1	
Gesamtergebnis (PI-1)						95,0%
Zusammensetzungsvarianz (PI-2)						8,1%
Anteil der Sicherheitsrücklage						0,00%

Quelle: eigene Darstellung

Der Tabelle 2 ist zu entnehmen, dass die Zusammensetzungsvarianz der Hauptproduktbereiche auch nach der Modifizierung der Planansätze der Produktbereiche, also die durchschnittliche Abweichung der Zusammensetzung der Ausgaben, nach der funktionalen Klassifikation in den drei Jahren bei 6,5 %, 8,6 % und 8,1 % lagen. Es sind somit Anpassungen zwischen den Produktbereichen in allen drei Jahren von mehr als 5 % und weniger als 10% festzustellen, sodass die Anforderung für den Wert B bezüglich des Indikators PI-2.1 erfüllt ist.

Zusammensetzung der Ausgaben nach der wirtschaftlichen Klassifikation

Die Dimension 2.2 misst die Differenz zwischen dem ursprünglich beschlossenen Haushaltsplan und dem Jahresergebnis der Ausgabenzusammensetzung nach der wirtschaftlichen Klassifikation in den drei Jahren von 2015 bis 2017. Die Zusammensetzung des Haushaltes nach der wirtschaftlichen Klassifikation ist wichtig, um die Veränderungen zwischen den verschiedenen Inputkategorien, wie z. B. Investitions- und laufende Ausgaben aufzuzeigen.⁴⁰

Tabelle 3: Zusammensetzung der Ausgaben nach der wirtschaftlichen Klassifikation⁴¹

Haushaltsjahr 2015						
Wirtschaftliche Klassifikation nach Aufwandsarten	Haushaltsplan in T€	Jahresabschluss in T€	Modifizierter Haushaltsplan in T€	Modifizierte Plan- Ist-Abweichung in T€	Absolute modifizierte Plan-Ist-Abweichung in T€	Modifizierte Plan-Ist-Abweichung
Personalaufwendungen	3.691.605	3.761.978,10	3.698.780,6	63.197,5	63.179,5	0,02%
Versorgungsaufwendungen	300.495	362.406,95	301.079,1	61.327,9	61.327,9	0,20%
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.389.570	3.899.764,91	4.398.102,3	-498.337,4	498.337,4	0,11%
Bilanzielle Abschreibungen	2.370.310	2.375.445,55	2.374.917,3	528,2	528,2	0,00%
Transferaufwendungen	9.403.270	9.353.184,20	9.421.547,8	-68.363,6	68.363,6	0,01%
Sonstige ordentliche Aufwendungen	945.650	1.389.135,61	947.488,1	441.647,5	441.647,5	0,47%
Gesamtausgaben	21.100.900	21.141.915,32	21.141.915,2	0,0	1.133.402,0	
Zusammensetzungsvarianz						5,4%

⁴⁰ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 16

⁴¹ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2016] (2016): S. 41; Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017): S. 39; Gemeinde Westerkappeln [Berichte über die Prüfung des NKF-Jahresabschluss 2017] (2017): S.1

Haushaltsjahr 2016						
Wirtschaftliche Klassifikation nach Aufwandsarten	Haushaltsplan in T€	Jahresabschluss in T€	Modifizierter Haushaltsplan in T€	Modifizierte Plan- Ist-Abweichung in T€	Absolute modifizierte Plan-Ist-Abweichung in T€	Modifizierte Plan-Ist-Abweichung
Personalaufwendungen	3.963.350	3.937.687,19	3.729.051,2	208.636,0	208.636,0	0,06%
Versorgungsaufwendungen	360.772	226.319,70	339.444,5	-113.124,8	113.124,8	0,33%
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.881.210	4.227.379,81	4.592.650,6	-365.270,8	365.270,8	0,08%
Bilanzielle Abschreibungen	2.450.600	2.478.234,17	2.305.729,4	172.504,7	172.504,7	0,07%
Transferaufwendungen	10.683.400	10.177.394,24	10.051.836,3	125.558,0	125.558,0	0,12%
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.133.768	1.038.440,64	1.066.743,8	-28.303,1	28.303,1	0,03%
Gesamtausgaben	23.473.100	22.085.455,75	22.085.455,8	0,0	1.013.397,4	
Zusammensetzungsvarianz						4,6%
Haushaltsjahr 2017						
Wirtschaftliche Klassifikation nach Aufwandsarten	Haushaltsplan in T€	Jahresabschluss in T€	Modifizierter Haushaltsplan in T€	Modifizierte Plan- Ist-Abweichung in T€	Absolute modifizierte Plan-Ist-Abweichung in T€	Modifizierte Plan-Ist-Abweichung
Personalaufwendungen	4.159.878	3.980.599,17	3.953.369,8	27.229,4	27.229,4	0,01%
Versorgungsaufwendungen	299.220	392.339,29	284.365,9	107.973,4	107.973,4	0,38%
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.891.750	3.999.002,22	4.648.909,6	-649.907,3	649.907,3	0,14%
Bilanzielle Abschreibungen	2.511.800	2.448.474,86	2.387.107,1	61.367,8	61.367,8	0,03%
Transferaufwendungen	10.300.600	10.234.423,43	9.069.961,5	445.174,6	445.174,6	0,05%
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.125.852	1.078.123,58	1.069.961,5	8.162,1	8.162,1	0,01%
Gesamtausgaben	23.289.100	22.132.962,55	22.132.962,6	0,0	1.299.814,7	
Zusammensetzungsvarianz						5,9%

Quelle: eigene Darstellung

Die Tabelle 3 zeigt auf, dass die Zusammensetzungsvarianz in 2015, 2016 und 2017 jeweils 5,4 %, 4,6 % und 5,9 % beträgt. Die Abweichungen liegen in der Zusammensetzung der Ausgaben nach der wirtschaftlichen Klassifikation in zwei von den drei Jahre über 5 % überschreiten aber nicht die 10%-Grenze in allen drei Jahre, sodass die Mindestanforderung für den Wert B erfüllt ist.

Ausgaben aus der Sicherheitsrücklage

Die Dimension 2.3 misst den Durchschnitt aller Ausgaben der letzten drei Haushaltsjahre, die aus der Deckungsreserve nach § 13 GemHVO tatsächlich entnommen wurden. Diese kann herangezogen werden, wenn innerhalb der einzelnen Budgets kein Ansatz mehr vorhanden ist.⁴² Nach § 13 GemHKVO können Mittel zur Deckung über- und außerplanmäßiger Aufwendungen und entsprechender Auszahlungen in angemessener Höhe als Deckungsreserve veranschlagt werden. Eine Überschreitung des Ansatzes für die Deckungsreserve ist gemäß § 13 Abs. 3 GemHKVO nicht zulässig. Bei der Gemeinde Westerkappeln wurde für die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre 2015 bis 2017 keine Deckungsreserve vorgesehen, sodass ein Vergleich der verbrauchten Mittel mit dem

⁴² vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 16f.

Haushaltsansatz nicht möglich ist. In diesem Fall ist die Dimension nicht anwendbar, sodass der Wert NA⁴³ eingetragen werden muss.⁴⁴

Die Gemeinde Westerkappeln erhält damit eine Gesamtbewertung für den Vergleich der geplanten mit den tatsächlichen Gesamtausgaben hinsichtlich der Zusammensetzung der Ausgaben nach der funktionalen und der wirtschaftlichen Klassifikation für den Indikator PI-2 den Wert B.

4.1.3 Indikator PI-3: Einnahmen

Bei dem Indikator PI-3 werden die Einnahmen im beschlossenen Haushalt mit den Einnahmen des Jahresergebnisses verglichen, indem eine Auswertung der Ertragspositionen der letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre erfolgt. Als Grundlage für die Datenerfassung dienen die Haushaltspläne und die Jahresergebnisse. Die Bewertung des Indikators PI-3 erfolgt nach der Methode der Durchschnittsbildung M2 (AV)⁴⁵ zweidimensional.⁴⁶ Zur Berechnung der Abweichungen steht ein Tabellenkalkulator auf der PEFA-Webseite zur Verfügung⁴⁷.

Gesamteinnahmen

Bei der Dimension 3.1 werden die geplanten und die tatsächlichen ordentlichen Gesamterträge von 2015 bis 2017 tabellarisch erfasst, miteinander verglichen und die Abweichung der Einnahmeergebnisse ermittelt.

Tabelle 4: Vergleich geplante und tatsächliche ordentliche Gesamterträge⁴⁸

Haushaltsjahr	2015	2016	2017
Haushaltsplan	20.869.996,62	22.998.200,00	23.201.800,00
Jahresabschluss	21.047.072,75	21.502.745,00	23.225.329,10
Abweichung in T€	177.076,75	-1.495.455	23.529,10
Abweichung (+/-) in %	100,85	93,50	100,10

Quelle: eigene Darstellung

Die Tabelle 4 stellt die Differenz zwischen den geplanten und den tatsächlichen ordentlichen Gesamterträgen der Gemeinde Westerkappeln dar. In den drei letzten zugrundeliegenden Haushaltsjahren betragen die Abweichungen 0,85 %, -6,5 % und 0,10 %. Somit betragen die tatsächlichen Erträge zwischen 97% und 106 % der geplanten Erträge in zwei von drei Jahren, sodass die Gemeinde die Mindestanforderung für den Wert A erfüllt.

⁴³ nicht anwendbar (not applicable-NA)

⁴⁴ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 14 f.

⁴⁵ Die Methode M2 (AV) stellt einen zusammengefassten Indikatorwert dar, der auf einem Durchschnitt der Werte der einzelnen Dimensionen eines Indikators beruht. Die Bewertungsmethode M2 gilt für zwei, drei oder vier Dimensionen eines Indikators. Die Durchschnittsbildung und damit der Indikatorwert wird aus der Umrechnungstabelle ermittelt; Anhang D

⁴⁶ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 18

⁴⁷ vgl. PEFA Secretariate, Webseite (2018): Fieldguide Templates

⁴⁸ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2016] (2016): S. 41; Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017): S. 39; Gemeinde Westerkappeln [Bericht über die Prüfung des NKF- Jahresabschlusses 2017] (2018): Anlage a, S. 1

Zusammensetzung der Gesamteinnahmen

Die Dimension 3.2 misst die Abweichungen bei der Zusammensetzung der Gesamterträge in den letzten drei Jahren, indem die tatsächlichen Erträge nach verschiedenen Ertragsarten mit den geplanten Haushaltsansätzen verglichen werden. Dadurch kann die Prognosegenauigkeit innerhalb der Ertragsstruktur und die Fähigkeit der Verwaltung, die Beträge der verschiedenen Ertragskategorien zu vereinnahmen, erfasst werden.⁴⁹

Tabelle 5: Vergleich geplante und tatsächliche Zusammensetzung der Gesamterträge⁵⁰

Haushaltsjahr 2015						
Wirtschaftliche Klassifikation nach Ertragsarten	Haushaltsplan in T€	Jahresabschluss in T€	Modifizierter Haushaltsplan in T€	Modifizierte Plan-Ist-Abweichung in T€	Absolute modifizierte Plan-Ist-Abweichung in T€	Modifizierte Plan-Ist-Abweichung in %
Steuern und ähnliche Abgaben	10.390.000	11.171.349,25	11.081.504,5	89.844,7	89.844,7	0,01%
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	4.541.398	4.627.174,00	4.843.649,9	-216.475,9	216.475,9	0,04%
Sonstige Transfererträge	10.000	347.796,83	10.665,5	337.131,3	337.131,3	31,60%
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	3.156.805	2.966.076,66	3.366.905,6	-400.828,9	400.828,9	0,12%
Privatrechtliche Leistungsentgelte	262.490	288.758,43	279.960,0	8.798,2	8.798,2	0,03%
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	474.900	420.647,71	506.506,9	85.859,2	85.859,2	0,17%
Sonstige ordentliche Erträge	898.107	1.225.269,87	957.880,3	267.389,5	267.389,5	0,28%
Erträge Aktivierte Eigenleistungen	0	0	0	0	0	%
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	%
Gesamteinnahmen	19.733.700	21.047.072,8	21.047.072,8	0	1.406.328,0	
Gesamtabweichung						106,7%
Zusammensetzungsvarianz						6,7%
Haushaltsjahr 2016						
Wirtschaftliche Klassifikation nach Ertragsarten	Haushaltsplan in T€	Jahresabschluss in T€	Modifizierter Haushaltsplan in T€	Modifizierte Plan-Ist-Abweichung in T€	Absolute modifizierte Plan-Ist-Abweichung in T€	Modifizierte Plan-Ist-Abweichung in %
Steuern und ähnliche Abgaben	11.352.000	10.931.265,87	10.613.837,7	317.428,2	317.428,2	0,03%
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	5.125.993	5.306.450,57	4.792.676,0	513.774,6	513.774,6	0,11%
Sonstige Transfererträge	25.000	38.370,41	23.374,4	14.996,0	14.996,0	0,64%
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	3.573.137	3.183.323,30	3.340.794,2	-157.470,9	157.470,9	0,05%
Privatrechtliche Leistungsentgelte	297.510	320.423,55	278.164,5	42.259,1	42.259,1	0,15%
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	520.660	587.639,58	486.804,2	100.835,4	100.835,4	0,21%
Sonstige ordentliche Erträge	2.103.900	1.135.271,74	1.967.094,2	-831.822,4	831.822,4	0,42%
Erträge Aktivierte Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0%
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0%
Gesamteinnahmen	22.998.200	21.502.74500		0	1.978.586,7	
Gesamtabweichung						93,5%
Zusammensetzungsvarianz						9,2%

⁴⁹ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 19⁵⁰ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2016] (2016): S. 41; Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017): S. 39; Gemeinde Westerkappeln [Bericht über die Prüfung des NKF- Jahresabschlusses 2017] (2018): Anlage 2a, S. 1

Haushaltsjahr 2017						
Wirtschaftliche Klassifikation nach Ertragsarten	Haushaltsplan in T€	Jahresabschluss in T€	Modifizierter Haushaltsplan in T€	Modifizierte Plan-Ist-Abweichung in T€	Absolute modifizierte Plan-Ist-Abweichung in T€	Modifizierte Plan-Ist-Abweichung in %
Steuern und ähnliche Abgaben	11.367.000	12.862.646,92	11.378.527,4	1.484.119,6	1.484.119,6	0,13%
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	5.705.653	5.305.701,97	5.711.439,1	-402.737,2	402.737,2	0,07%
Sonstige Transfererträge	26.000	37.656,35	26.026,4	11.630,0	11.630,0	0,45%
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	3.385.719	3.025.343,72	3.389.152,5	-364.808,8	364.808,8	0,11%
Privatrechtliche Leistungsentgelte	300.500	351.261,14	300.804,7	50.456,4	50.456,4	0,17%
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	586.590	550.480,51	587.184,9	-36.704,4	36.704,4	0,06%
Sonstige ordentliche Erträge	1.830.338	1.090.238,49	1.832.194,2	-741.955,7	741.955,7	0,40%
Erträge Aktivierte Eigenleistungen	0	0	0	0	0	%
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	%
Gesamteinnahmen	23.201.800	23.225.329,10	23.225.329,1	0,0	3.092.411,9	
Gesamtabweichung						100,1%
Zusammensetzungsvarianz						13,3%

Quelle: eigene Darstellung

Der Tabelle 5 ist zu entnehmen, dass die Abweichungen bei der Zusammensetzung der Gesamterträge 6,7 %, 9,2% und 13,3 % betragen. Das sind weniger als 10 % in zwei von drei Jahren. Somit entsprechen diese Abweichungen der Anforderung für den Wert B. Die große Abweichung im Jahr 2017 ist durch Transfererträge und sonstige Erträge entstanden, die im Vergleich zum vorherigen Jahr mit knapp über 40 % höher als erwartet ausfielen.⁵¹ Als Gesamtbewertung für dem Indikator PI-3, der Vergleich der geplanten und tatsächlichen ordentlichen Gesamterträge einschließlich der Betrachtung der Zusammensetzung der Gesamteinnahmen, kann der Wert B⁺ vergeben werden.

4.2 Säule II: Transparenz der öffentlichen Finanzen

Die zweite Säule bewertet, inwieweit die Informationen über die öffentlichen Finanzen umfassend, einheitlich und den Nutzern zugänglich sind. Dies wird über die Transparenz aller Einnahmen und Ausgaben einschließlich der stattfindenden Transferzahlungen durch die Einheitlichkeit der Haushaltsklassifikation und die der Öffentlichkeit zugänglichen Informationen über die Leistungsfähigkeit der Dienstleistungsangebote sowie einen einfachen Zugang zu finanziellen Informationen und zur Haushaltsdokumentation erreicht.⁵²

4.2.1 Indikator PI-4: Haushaltsklassifikation

Der Indikator PI-4 bewertet, inwieweit die Systematik der Haushaltsaufstellung und der Haushaltsausführung den internationalen Standards entsprechen. Dabei wird die Haushaltsklassifikation an internationalen Klassifizierungssystemen, wie der staatlichen Finanzsystematik (GFS)⁵³ und der von

⁵¹ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2015] (2016): S. 2

⁵² vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 20

⁵³ vgl. IMF (2014): S. 385 - 395

den Vereinten Nationen unterstützten Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staates (COFOG)⁵⁴ gemessen und bewertet inwieweit diese Systeme als Basis verwendet wird. Die Haushaltsklassifikation sieht für den Wert A nach internationalen Standards eine Haushaltsplanung, die Haushaltsausführung und ein Berichtswesen vor, die entsprechend der Verwaltungsgliederung (administrative Klassifikation) für jede Verwaltungsebene eine ökonomische und eine funktionale Klassifikation nach den GFS/COFOG-Standards abbilden. Bewertet wird der Gesamthaushalt der letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre, die Bewertung erfolgt eindimensional.⁵⁵

Die organisatorische Klassifizierung des Haushaltes wird bei der Gemeinde Westerkappeln nicht nach der örtlichen Verwaltungsgliederung vorgenommen, so dass keine administrative Gliederung des Haushaltsplans vorliegt. Für die ökonomische Gliederung wird der verbindliche Kontenrahmen gem. 1.5.2. VV Muster zur GO und GemHVO verwendet, der auch die unterschiedlichen Kontenklassen festlegt. Beispielsweise wird für die Erträge die Kontenklasse 4 und für die Aufwendungen die Kontenklasse 5 festgelegt.

Die subfunktionale und die funktionale Klassifizierung erfolgen in Nordrhein-Westfalen und somit auch in der Gemeinde Westerkappeln nach dem verbindlichen Produktrahmen. Als Grundlage für die rechtlich verbindliche Gliederung der Kommunalhaushalte in Nordrhein-Westfalen wird nach § 4 GemHVO der vom Innenministerium bekanntgegebene Produktrahmen verwendet, der der funktionalen Klassifizierung entspricht.⁵⁶ Bei der subfunktionalen Klassifizierung werden entsprechend der kommunalen Aufgabenstruktur Produktgruppen und Produkte definiert, die ausschließlich output-orientiert sind. Somit ist diese nationale Klassifikation für die Definition von Zielen im Sinne der ergänzenden outcome-orientierten Planung und Steuerung im Rahmen des Finanzmanagements nicht geeignet. Die subfunktionale Klassifizierung durch den Produktrahmen entspricht daher nicht den COFOG-Standards, weshalb der Indikator PI-4 nicht mit dem Wert A bewertet werden kann. Die funktionale Klassifizierung hingegen entspricht durch den Produktrahmen überwiegend den COFOG-Standards. Eine der zehn Funktionen, der Produktbereich 02 Verteidigung, ist im Produktrahmen des Landes Nordrhein-Westfalen nicht enthalten, da es sich dabei nicht um eine kommunale Aufgabe handelt. Die weiteren neun wesentlichen Hauptfunktionen der COFOG-Standards sind sinngemäß im Produktrahmen vorhanden.

Die Haushaltsplanaufstellung und -ausführung und die Berichterstattung der Gemeinde Westerkappeln entsprechend der angewendeten organisatorischen, der ökonomischen und der funktionalen Klassifizierung ermöglichen eine konsequente durchgehende Dokumentation. Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass der Haushaltsplan und das korrespondierende Berichtswesen auf der Grundlage des verbindlichen Kontenrahmens und des Produktrahmens nicht im vollen Umfang den internationalen Standards entsprechen, da die administrative Klassifizierung und auch die Outcome-Orientierung fehlen. Deshalb kann für den Indikator PI-4 nur der Wert B vergeben werden.

⁵⁴ vgl. OECD (2014): S. 178f.

⁵⁵ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 20f.

⁵⁶ vgl. Dresbach (2017) S. 160

4.2.2 Indikator PI-5: Haushaltsdokumentation

Der Indikator PI-5 beurteilt, ob die jährliche Haushaltsdokumentation die im Bewertungsrahmen definierten Mindestinformationen enthält. Dafür sollte die jährliche Haushaltsdokumentation vollständige Informationen über die finanziellen Vorhersagen, den Haushaltsentwurf und die Ergebnisse des laufenden und des vorangegangenen Finanzjahres enthalten. Zur Beurteilung wird eine spezifische Liste bestehend aus vier Basiselementen und acht ergänzenden Elementen verwendet. Die Bewertung erfolgt eindimensionale. Betrachtet wird der letzte Haushalt, der der Politik vorgelegt wurde.⁵⁷ Bei der Gemeinde Westerkappeln liegen alle vier Basiselemente für den Haushalt 2019 vor. Es werden Prognosen über den Überschuss aufgestellt, sowie das Haushaltsergebnis aus der periodengerechten Rechnungsführung ermittelt. Das Haushaltsergebnis des vorangegangenen Haushaltsjahres ist in der gleichen Form und Struktur wie der Haushaltsplanentwurf dargestellt. Die aggregierten Haushaltsdaten für Erträge und Aufwendungen entsprechen den Hauptgliederungen der verwendeten Klassifikationen, einschließlich der Daten für das laufende und das vorangegangene Jahr mit einer detaillierten Untergliederung der kalkulierten Erträge und Aufwendungen.⁵⁸ Von den acht zusätzlichen Elementen erfüllt die Gemeinde Westerkappeln sieben Elemente. Die Gemeinde Westerkappeln erzielte im Jahr 2017 einen Überschuss i.H.v. 849.631,70 €. Für das Jahr 2018 ist ebenfalls nicht von einem Defizit auszugehen⁵⁹. Da die Voraussetzungen des § 76 GO NRW nicht vorliegen, ist eine Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts nicht notwendig. Chancen und Risiken sind sowohl im Vorwort des Haushaltes als auch im Jahresabschluss für die wesentlichen Verwaltungsbereiche enthalten und die im Lagebericht dargestellten Angaben sind nach § 48 GemHVO vollständig und zutreffend⁶⁰. Die Investitionen sind zwar aufgeführt aber nicht erläutert, wie dies nach den internationalen Standards gefordert wird. Die zu erwartenden Steuereinnahmen werden nach verschiedenen Steuer- und Ertragsarten im mittelfristigen Planungszeitraum im Haushaltsplan auf der Grundlage regionaler Wirtschaftsprognosen betrachtet. Die Schätzung des BIP ist für die kommunale Ebene nicht relevant. Eine tabellarische Schuldenübersicht der kurzfristigen, mittelfristigen und langfristigen Schulden ist im Produkthaushalt gem. § 32 GemHKVO vorhanden; es finden sich Informationen über die Schulden im Vorbericht des Produkthaushaltes sowie Berichte über die Schuldenentwicklung im Jahresabschluss. Die Informationen über Laufzeiten und Konditionen werden in der Nebenbuchführung in einem zusätzlichen Dokument, dem Zins- und Tilgungsplan, laufend aufbereitet und aktualisiert, jedoch nicht im Haushaltsplan entsprechend den GFS-Standards veröffentlicht. Somit sind hier die GFS-Standards nicht erfüllt und das zusätzliche Element (7) liegt bei der Gemeinde Westerkappeln nicht vor. Seit der Einführung der Doppik werden die finanziellen Vermögenswerte, einschließlich der Details, entsprechend den GFS-Standards in der Aktivseite der Bilanz des Haushaltsplanes aufgeführt. Die Finanzlage wird entsprechend den GFS-Standards dargestellt.

⁵⁷ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 22

⁵⁸ vgl. Kämmerer: Gespräch am 13.02.2019 um 9:45 Uhr

⁵⁹ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Bericht über die Prüfung des NKF- Jahresabschlusses 2017] (2018): Anlage 2a, S.1

⁶⁰ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Bericht über die Prüfung des NKF- Jahresabschlusses 2017] (2018): Anlage 5, S. 9

Die Gemeinde hat im Jahr 2010 die Bürgschaft für den Wasserunterhaltsverband „Düsterdieker Aa“ i.H.v. 108.000 € übernommen. Informationen zu der laufenden Bürgschaft sind unterhalb der Bilanz und die dazu näheren Erläuterungen im Rechenschaftsbericht zu finden. Da kein potentiell Risiko besteht, werden diese im Chancen- und Risikomanagement auch nicht erfasst.⁶¹ Im Vorbericht werden die Chancen und Risiken zur Finanzierung der Investitionen im Finanzplan genannt. Das Risiko bezieht sich hauptsächlich auf die gewerbliche Entwicklung. Die Gemeinde ist auf den Verkauf der Wohnbau- und Gewerbeflächen angewiesen, um die geplanten Investitionsmaßnahmen durchzuführen. Sollte die Annahme über den Verkauf nicht eintreffen oder sich die Vermarktung verzögern, fehlen der Gemeinde die entsprechenden liquiden Mittel, die dann über zusätzliche Investitionskredite abgedeckt werden müssen.⁶² Bei der Gemeinde Westerkappeln werden die mittelfristigen Haushaltsprognosen zwar aufgeführt, aber nicht so formuliert und erläutert, dass die Politik über die Auswirkungen von neuen politischen Initiativen und neuen öffentlichen Investitionen ausführlich informiert wird und die Haushaltsentwicklung durch die Veränderungen bei der Einnahmepolitik und insb. bei der Ausgabenpolitik überwiegend klar nachvollziehbar ist. Eine Dokumentation der mittelfristigen Haushaltsprognose ist bei der Gemeinde vorhanden. Das zusätzliche Element „Qualifizierung der Steueraufwendung“ kann nicht bewertet werden, da es auf kommunaler Ebene keine Steuerergünstigungen gibt.⁶³ Die Haushaltsdokumentation enthält 10 von 12 Elementen, einschließlich aller vier Grundelemente. Damit ist die Anforderung für die Bewertung des Indikators PI-5 mit dem Wert A erfüllt.

4.2.3 Indikator PI-6: Tätigkeiten der Verwaltung außerhalb der Finanzberichte

Bei diesem Indikator wird der Umfang erfasst, in dem über Verwaltungserträge und -aufwendungen außerhalb der Finanzberichte der Verwaltung dokumentiert wird. Um die Vollständigkeit der Erträge und Aufwendungen jeder Kategorie festhalten zu können, sollten Ex-post-Finanzberichte für die Politik erstellt werden, die alle zusätzlichen, über die Haushaltsplanung hinausgehenden Tätigkeiten der Haushalte und Extrahaushalte der Verwaltung erfassen. Der Indikator PI-6 enthält drei Dimensionen und wird nach der M2 (AV)-Methode auf der Grundlage des abgeschlossenen Haushaltsjahres 2017 bewertet.⁶⁴

Ausgaben außerhalb der Finanzberichte

Die erste Dimension 6.1 bewertet die Größenordnung an Ausgaben, die durch Einrichtungen der Kern- und Extrahaushalte verursacht wurden und über die nicht in Finanzberichten der Verwaltung berichtet wurde. Für einen Wert A müssten die Ausgaben außerhalb der Finanzberichte der Gemeindeverwaltung weniger als 1 % des Gesamthaushaltes betragen.⁶⁵ Bei der Gemeinde Westerkappeln

⁶¹ vgl. Kämmerer: Gespräch am 13.02.2019 um 9:42 Uhr

⁶² vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017): S. 34

⁶³ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017): S. 25

⁶⁴ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 24f.

⁶⁵ ebd.

existieren keine Ausgaben außerhalb der Finanzberichte der Verwaltung, sodass der Wert A vergeben werden kann.⁶⁶

Einnahmen außerhalb der Finanzberichte

Die Dimension 6.2 bewertet die Größenordnung an Einnahmen, die durch Einrichtungen der Kern- und Extrahaushalte verursacht wurden und über die nicht in den Finanzberichten der Verwaltung berichtet wurde. Hier liegen ebenfalls keine Einnahmen außerhalb der Finanzberichte der Gemeindeverwaltung Westerkappeln vor, so dass ebenfalls die Mindestvoraussetzungen für den Wert A gegeben sind.⁶⁷

Finanzberichte der Extrahaushalte

Dimension 6.3 bewertet die Vollständigkeit und Pünktlichkeit der Finanzberichte der Extrahaushalte. Zu den Extrahaushalten der Gemeinde zählt der Zweckverband „Schulzweckverband Lotte-Westerkappeln“, an dem die Gemeinde Westerkappeln sowie die Gemeinde Lotte als Verbandsmitglieder zu je 50% beteiligt sind. Über einen Eigenbetrieb i.S.v. § 1 EigVO verfügt die Gemeinde Westerkappeln nicht. Der Zweckverband Lotte-Westerkappeln ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts i.S.v. § 5 GkG NRW, der seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in Eigenverantwortung verwaltet. Dieser hat gem. § 6 Abs. 3b) der Satzung des Schulzweckverbandes eine Haushaltsatzung mit Haushaltsplan zu erlassen und verfügt damit über eine eigene Haushaltswirtschaft gem. § 18 I GkG, für die er gem. § 6 Abs. 3c) einen eigenen Jahresabschluss erstellen muss.⁶⁸ Bedeutend bei der Bewertung ist, wann der Jahresabschluss des Zweckverbands dem Gemeinderat als Beschlussvorlage vorgelegt wird. Die internationale Mindestanforderung für den Wert A ist erreicht, wenn der Jahresabschluss des Zweckverbandes jährlich und innerhalb von drei Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres dem Gemeinderat vorliegt.⁶⁹ Der Jahresabschluss des Zweckverbandes Lotte-Westerkappeln wurde für das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr 2017 zunächst am 12.09.2018 in der Verbandsversammlung i.S.v. § 15 GkG NRW eingebracht. Am 25.09.2018 hat der Rechnungsprüfungsausschuss den Jahresabschluss geprüft und noch dann noch am selben Tag im Anschluss durch die Verbandsversammlung, an der zwei Verbandsmitglieder als Vertreter der Gemeinde Westerkappeln entsandt wurden, den Jahresabschluss beschlossen.⁷⁰ Dieses Ergebnis erzielt den Wert C, da der Jahresabschluss erst neun Monate nach Jahresabschluss der Verbandsversammlung und damit auch dem Gemeinderat vorgelegt wurde. Hier werden weder das kommunale Haushaltsrecht Niedersachsens noch die internationalen Standards des Finanzmanagements eingehalten. Somit liegt die Gesamtbewertung für den Indikator PI-6 bei dem Wert B⁺.

⁶⁶ vgl. Kämmerer: Gespräch am 08.02.2019 um 14:20 Uhr

⁶⁷ ebd.

⁶⁸ vgl. Statistisches Bundesamt (2016): S. 4

⁶⁹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 24

⁷⁰ vgl. Mitarbeiterin der Allgemeinen Verwaltung: Gespräch am 09.05.2019 um 11:25 Uhr

4.2.4 Indikator PI-7: Transferzahlungen an nachgeordnete Beteiligungen

Der Indikator PI-7 untersucht, inwieweit die Bereitstellung von finanziellen Mitteln von der Verwaltung an die nachgeordneten Einrichtungen bzw. Beteiligungen geregelt ist. Bewertet werden die Transparenz und die Pünktlichkeit der Informationen über die Finanztransfers und die vereinbarten Zuweisungen, um die fristgerechte Haushaltsaufstellung bei den Beteiligungen zu ermöglichen. Der Indikator wird zweidimensional anhand der M2 (AV)-Methode für das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr 2017 bewertet.⁷¹

System der Verteilung der Transferzahlungen

Bei der Dimension 7.1 wird vorrangig geprüft, ob die Verteilung der Finanztransfers an die nachgeordneten oder abhängigen Einrichtungen bzw. Beteiligungen transparent ist und somit die Mittelzuweisungen für die Planung und Haushaltsaufstellung mittelfristig vorhersehbar sind.⁷² Zunächst stehen bei der Gemeinde Westerkappeln alle Finanztransfers im Haushaltsplanentwurf, sodass die Zahlungsempfänger spätestens im Dezember über die geplanten Transferzahlungen informiert werden. Die Gemeinde hat durch den Anteil i.H.v. 8,7 % an der Stadtwerke Tecklenburger Land GmbH im Jahr 2017 eine Gewinnbeteiligung in Höhe von 59.769 € erhalten⁷³. Im selben Jahr sind insgesamt 10.300.600 € an Transferaufwendungen entstanden. Davon sind Umlagen i.H.v. 6.734.000 € an Gemeindeverbände, zu denen die Kreisumlagen an den Kreis Steinfuhr sowie die Kreisumlage-Mehrbelastung für Gemeinden ohne eigenes Jugendamt gehören. Die sozialen Transferaufwendungen fallen für das Jahr 2017 i.H.v. 1.260.000 € an, die aus Zahlungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie aus den Umlagen zum Solidarfonds „Krankenhilfe“ vom Kreis Steinfuhr, bestehen. Die sonstigen Transferzahlungen i.H.v. 2.306.600 € setzen sich aus der Gewerbesteuerumlage (637.000 €), Zuweisungen an den Schulzweckverband Lotte-Wersen (932.000,00 €) und Zuschüsse an übrige Bereiche, wie beispielsweise Kindergärten, Sportvereine, Bürgerbus etc. (737.600 €) zusammen.⁷⁴ Bei der Dimension 7.1 wird bewertet, ob die Mittelzuweisungen, insbesondere an den Schulzweckverband und die Zuschüsse an die übrigen Bereiche für die Zahlungsempfänger transparent und somit für deren Planung und Haushaltsaufstellung mittelfristig kalkulierbar sind.⁷⁵ Alle Transferzahlungen sind durch die Veröffentlichung im Haushalt 2017 transparent. Wichtige Details zu jedem Zuschuss sind in einzelnen Teilplänen enthalten.⁷⁶ Die Beziehung zwischen der Kernverwaltung und den Zahlungsempfängern ist per Satzung geregelt. Dabei handelt es sich um ein transparentes regelbasiertes System, welches die Voraussetzungen des Wertes A hinsichtlich der Systematik der Verteilung der Transferzahlungen erfüllt.

⁷¹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 26f.

⁷² vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 27

⁷³ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Entwurf: Haushalt 2019] (2019): S. 330, (dieses gilt auch für da Jahr 2017)

⁷⁴ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017), S. 19

⁷⁵ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 27

⁷⁶ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017), Produktbuch Teilergebnispläne ab S. 49

Pünktlichkeit der Informationen der Transferzahlungen

Die Dimension 7.2 bewertet die Pünktlichkeit der verlässlichen Informationen über die Finanztransfers von der Verwaltung an die Zahlungsempfänger. Für die Zahlungsempfänger ist es wichtig, die zuverlässigen Informationen über die jährlichen Zuweisungen und Zuschüsse frühzeitig, noch vor der Aufstellung des Haushalts zu erhalten, um rechtzeitig planen zu können. Optimalerweise sollte diese Informationsweitergabe im jährlichen Zeitplan über die Haushaltsplanaufstellung der Verwaltung vorhanden sein. Die Zahlungsempfänger der Gemeinde Westerkappeln sollten jährlich rechtzeitig Informationen über ihre Finanzzuweisungen erhalten, damit auch sie mindestens sechs Wochen Zeit für ihre eigene fristgerechte Haushaltsplanung zur Verfügung haben. Die Finanzzuweisungen werden durch den Zeitplan für die reguläre Haushaltsaufstellung i.S.v. § 80 GO NRW gem. § 117 GO NRW i.V.m. § 52 GemHVO festgelegt.⁷⁷ Für die Gemeinde Westerkappeln lässt sich feststellen, dass die Informationen über die jährlichen Finanzzuweisungen zwar ausreichend detailliert sind, aber in den drei letzten abgeschlossenen Haushaltsjahren nicht rechtzeitig die Zahlungsempfänger erreicht haben. Trotz der verspäteten Informationen können sich die Zahlungsempfänger ihrer Zuweisungen sicher sein und ungehindert ihren eigenen Haushalt planen und aufstellen. Da nur die Vier-Wochen-Frist bei der Informationsweitergabe des letzten abgeschlossenen Haushaltsjahrs eingehalten wurde, um die eigene fristgerechte Haushaltsplanung der Zahlungsempfänger zu gewährleisten, kann nur der Wert C vergeben werden.

Die Gesamtbewertung für den Indikator PI-7 erreicht damit den Wert B⁺.

4.2.5 Indikator PI-8: Informationen über die Dienstleistungserbringung

Der Indikator PI-8 betrachtet die Information über die Dienstleistungserbringung im Haushaltsplandesign und in den Jahresberichten und ergänzenden Berichten der Verwaltung. Bei der Beurteilung umfasst der Indikator auch die Verfügbarkeit, den Umfang und die Pünktlichkeit dieser Informationen und bewertet, ob Überprüfungen oder Evaluationen der Dienstleistungserbringung Informationen liefern, die die Effektivität und die Effizienz der Verwaltungstätigkeit voraussichtlich verbessern können. Die Informationserhebung darüber, ob die Haushaltsressourcen, die geplant wurden, auch die dienstleistungserbringenden Einrichtungen tatsächlich erreicht haben, wird hier ebenfalls untersucht. Die Bewertung des Indikators erfolgt vierdimensional und der Gesamtwert wird mit der M2 (AV)-Methode festgestellt.⁷⁸

Die Dienstleistungserbringung bezieht sich für diesen Indikator ausschließlich auf Dienstleistungen oder Programme, die für die allgemeine Öffentlichkeit oder einzelne Zielgruppen der Bürgerinnen und Bürger durch die Verwendung der zur Verfügung stehenden Ressourcen erbracht werden. Dabei fallen Interne Verwaltung und rein steuernde Aufgaben der Verwaltung, politische Aufgaben sowie

⁷⁷ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 27

⁷⁸ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 28f.

Dienstleistungen, die auf kommerzieller Basis durch öffentliche Unternehmen erbracht werden, nicht unter den Begriff der Dienstleistungserbringung.⁷⁹

Ergebnispläne für die Dienstleistungserbringung

Die Dimension 8.1 bewertet den Umfang, in dem die wichtigen Leistungsindikatoren für die geplanten Outputs und Outcomes der Programme und Dienstleistungen, die über den Haushalt finanziert werden, im Haushaltsplanentwurf der Exekutive oder in der dazugehörigen Dokumentation auf der funktionalen, der programmatischen oder der gesamten Ebene enthalten sind. Die Output-Indikatoren messen die Quantität der Outputs, die durch die Dienstleistungserbringung geplant oder bereits erbracht ist. Bei den Outcome-Indikatoren werden die Outcomes, also die Wirkung oder die Effektivität der erbrachten Dienstleistungen und ihrer Outputs bemessen.⁸⁰ Im jährlich veröffentlichten Haushaltsplanentwurf der Gemeinde Westerkappeln sind zwar Informationen über Ziele aller einzelnen Produktbereiche enthalten, aber keine Leistungskennzahlen sowie Kennzahlen über die zu erzeugenden Outputs und Outcomes zur Messung der Zielerreichung.⁸¹ Folglich erhält die Dimension 8.1 einen D-Wert, da die Anforderungen unter denen liegen, die für Wert C erforderlich sind.

Erreichte Ergebnisse der Dienstleistungserbringung

Bei der Dimension 8.2 werden die erreichten Ergebnisse der Dienstleistungserstellung untersucht, d. h. wie viele geplante Produkte bzw. Leistungen (Outputs) wurden erbracht und welche Wirkung (Outcome) wurde damit erzielt. Bewertet wird der Umfang, in dem die Ergebnisse von Outputs und Outcomes im Jahresbericht oder einem anderen öffentlichen Dokument, das von der Form her mit dem Haushaltsplan vergleichbar ist, abgebildet werden.⁸² Im jährlichen Jahresabschluss und Rechenschaftsbericht 2017 der Gemeinde werden die Abweichungen zur Haushaltsplanung nach Aufwands- und Ertragsarten und nach Produkten festgehalten. Die Quantitäten der erzeugten Outputs werden dabei nicht dargestellt, d. h., es gibt auch keine vergleichbare Aufstellung der geplanten und erstellten Outputs nach Mengen (Leistungsindikatoren) und auch keine Darstellung der Outcomes (beabsichtigte und erzielte Wirkungen). Es werden auch keine Informationen über die erbrachten Tätigkeiten der Fachbereiche jährlich veröffentlicht.⁸³ Somit liegt die Bewertung für diese Dimension bei dem Wert D. Trotzdem wird hier das kommunale Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen eingehalten, denn die Ergebnisdarstellung ist gem. verbindlichem Produktplan nur für Outputs, jedoch nicht für Outcomes vorgeschrieben.

Erhaltene Ressourcen der Dienstleistungserbringung

Die Dimension 8.3 misst den Umfang der verfügbaren Informationen auf der Ebene der tatsächlich von den dienstleistungserbringenden Serviceeinrichtungen erhaltenen Ressourcen in mindestens

⁷⁹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 30

⁸⁰ ebd.

⁸¹ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushaltsplan 2017] (2017): S. 49-293

⁸² vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 29

⁸³ vgl. Kämmerer: Gespräch am 18.02.2019 um 10:08 Uhr

zwei der großen Fachbereiche (bspw. Soziales und Bildung) und die Quellen dieser Zuweisungen. Durch diese Informationsaufstellung soll ein Vergleich zwischen Leistungsergebnisse und den tatsächlich erhaltenen Ressourcen ermöglicht werden. Unter Dienstleistungserbringende Einrichtungen sind Einrichtungen zu verstehen, die ihre Dienstleistung an der „Frontlinie“ erbringen.⁸⁴ Bei der Gemeinde Westerkappeln ist der Haushaltsplan nicht nach dienstleistungserbringenden Serviceeinrichtungen (Fachbereiche oder Bereiche) gegliedert, von daher werden die hier betrachteten Informationen nur nach Produktbereichen dargestellt. Es fehlt die Klassifikationsebene nach der administrativen Gliederung. Ein Vergleich zwischen Leistungsergebnissen und den tatsächlich erhaltenen Ressourcen nach Dienstleistungseinrichtungen ist somit nicht möglich. Demzufolge kann nur der Wert D vergeben werden.

Evaluation der Dienstleistungserbringung

Die letzte Dimension 8.4 erfasst die Evaluation der Dienstleistungserbringung und stellt die Frage nach der Aufgabenkritik. Die Bestandteile der Aufgabenkritik sind die Zweckkritik (Effektivität - Ist die Aufgabenerfüllung ganz oder teilweise weiter erforderlich?) und die Vollzugskritik (Effizienz - Wie erfüllen wir unsere Aufgaben?).⁸⁵ Diese Dimension bewertet, ob und inwieweit die Ausgestaltung der öffentlichen Dienstleistungen und die Zweckmäßigkeit, die Effektivität und die Effizienz dieser Leistungen systematisch durch Programm- oder Ergebnisevaluationen gemessen werden. Es sollte mindestens einmal jährlich innerhalb der letzten drei Jahre überprüft werden, ob die Dienstleistungserbringung erforderlich ist und wenn ja, ob diese effizient erfolgt ist und die Ergebnisse veröffentlicht werden.⁸⁶ In der Gemeinde Westerkappeln fand bisher keine Betrachtung der verschiedenen Fachdienste in diesem Rahmen statt, da in den letzten drei Jahren keine Aufgabenkritik in Bezug auf die Effektivität und die Effizienz vorgenommen wurde. Aussagen zur Effizienz und Effektivität innerhalb der Organisationsarbeit (Geschäftsprozessoptimierung, produktkritische Betrachtungen, etc.) wurden nicht getroffen. Eine rein auf die beiden Kennzahlen ausgerichtete Evaluation findet ebenfalls nicht statt. Dementsprechend wurden auch keine Ergebnisse dazu veröffentlicht. Kundenbefragungen hinsichtlich der Kundenzufriedenheit wurden ebenfalls nicht durchgeführt.⁸⁷ Damit liegen die erfüllten Anforderungen unter denen, die für Wert C erforderlich sind. Somit kann hier nur ein D-Wert vergeben werden. Die Gesamtbewertung für den Indikator PI-8 liegt bei dem Wert D.

4.2.6 Indikator PI-9: Öffentlicher Zugang zu den Finanzinformationen

Der Indikator PI-9 bewertet die Vollständigkeit der Finanzinformationen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Diese Finanzinformationen sind im Bewertungsrahmen durch spezifische Bestandteile definiert. Die Transparenz der öffentlichen Finanzen hängt davon ab, ob die

⁸⁴ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 29f.

⁸⁵ vgl. Organisationshandbuch des BMI (2018): S. 100ff.

⁸⁶ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 29

⁸⁷ vgl. Sachbearbeiter aus der Finanzabteilung: Gespräch am 18.02.2019 um 11:28 Uhr

Informationen über die Finanzpläne, Finanzpositionen sowie die Finanzergebnisse der Verwaltung für die allgemeine Öffentlichkeit leicht zugänglich sind. Der öffentliche Zugang ist als Verfügbarkeit ohne Einschränkungen, in angemessener Zeit, ohne Anforderung für eine Registrierung und als gebührenfrei definiert, sofern in Abhängigkeit von länderspezifischen Umständen nichts anderes begründet ist. Bei der Bewertung des Indikators sollte auch die Qualität der zur Verfügung stehenden Informationen berücksichtigt werden, insb. die Themenbereiche wie die Verständlichkeit der Sprache und der Struktur, das Vorhandensein von Zusammenfassungen von größeren Dokumenten sowie die verwendeten Mittel, für den öffentlichen Zugang, wie z. B. Webseite oder Zeitung. Als Bewertungszeitpunkt wird hier das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr (2017) betrachtet und die Bewertung erfolgt eindimensional nach der Methode M1 (WL).⁸⁸

Zunächst müsste die Gemeinde Westerkappeln die fünf Basiselemente bezüglich des öffentlichen Zugangs zu den Finanzinformationen erfüllen. Ein vollständiger Haushaltsplanentwurf der Gemeinde müsste zunächst innerhalb einer Woche nach der Vorlage an die Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

Der Haushaltsplanentwurf der Gemeinde Westerkappeln wurde am 19.12.2017 dem Rat vorgelegt und im amtlichen Bekanntmachungsblatt in der Wochenblattausgabe vom 29.12.2017, d.h., innerhalb ca. einer Woche der Öffentlichkeit zu Verfügung gestellt⁸⁹. Das erste Basiselement ist somit erfüllt.

Die vom Gemeinderat beschlossene Haushaltssatzung sollte nach internationalen Standards innerhalb von zwei Wochen nach der Verabschiedung veröffentlicht werden. Am 13.02.2018 hat eine Gemeinderatssitzung stattgefunden, in der die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan 2018 verabschiedet wurden⁹⁰. Der Beschluss wurde einige Tage später im Wochenblatt bekanntgegeben und zur Einsicht den Bürgern im Rathaus ausgelegt. Die Zwei-Wochen-Frist ist damit eingehalten. Jedoch wurde die dazugehörige Beschlussvorlage erst zwei Monate nach der Sitzung in das Ratsinformationssystem hochgeladen und der breiten Öffentlichkeit zu Verfügung gestellt.

Die unterjährigen Berichte über die Haushaltsführung sollten der Öffentlichkeit innerhalb eines Monats nach ihrer Vorlage zur Verfügung gestellt werden. Die Gemeinde Westerkappeln erstellt zwar regelmäßig unterjährige Steuerungsberichte, diese werden aber nicht routinemäßig, wie nach internationalen Standards vorgesehen ist, innerhalb eines Monats nach ihrer Vorlage veröffentlicht, sondern liegen nur intern vor. Einmal jährlich wird ein Finanzzwischenbericht erstellt und dem Rat vorgelegt. Am 19.09.2018 fand eine öffentliche Sitzung des Ausschusses für Finanzen in der Gemeinde Westerkappeln statt, an der der Finanzzwischenbericht mit dem Stand zum 31.12.2017 als Orientierungsvorlage behandelt und der Öffentlichkeit erst nach ca. zwei Monaten im Ratsinformationssystem zur Verfügung gestellt wurde. Somit wurde die Monatsfrist nicht eingehalten.

⁸⁸ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 31f.

⁸⁹ vgl. Kämmerer: Gespräch am 19.02.2019 um 10:40 Uhr

⁹⁰ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2018] (2018), S. 3

Die jährlichen Berichte über die Haushaltsführung sollten innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres veröffentlicht werden. Das Jahresergebnis 2017 wurde in einer öffentlichen Ratssitzung am 18.12.2018 bestätigt und nach der Bekanntgabe der Öffentlichkeit im Rathaus zur Einsicht vorgelegt. Folglich wurde die Sechs-Monats-Frist nach Ende des Haushaltsjahres 2017 nicht eingehalten.

Die geprüften jährlichen Finanzberichte sollten der Öffentlichkeit zusammen mit dem Prüfbericht innerhalb von zwölf Monaten nach Ende des Haushaltsjahres zur Verfügung gestellt werden. Der jährliche Schlussbericht des Rechnungsprüfungsausschusses über die Prüfung zum Haushaltsjahr 2017 bei der Gemeinde Westerkappeln wurde im Rathaus für die Öffentlichkeit zur Einsicht nach der Bekanntmachung ausgelegt. Dem Rat wurde die Entlastung für das Haushaltsjahr 2017 gem. § 101 GO NRW erteilt. Die Ratssitzung wurde zwar öffentlich durchgeführt, aber es wurden bisher nur zwei von drei jährlichen Finanzberichten im Ratsinformationssystem der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Der Jahresabschlussbericht ist im Internet bisher nicht veröffentlicht.⁹¹

Externe Prüfberichte der Gemeindeprüfungsanstalt (gpaNRW⁹²) werden nach ihrer Vorlage der Öffentlichkeit innerhalb von drei Monaten zur Verfügung gestellt, sodass hier die Sech-Monate-Frist eingehalten wird. Eine einfache Zusammenfassung des Haushaltsplanentwurfs oder des beschlossenen Haushaltes, die für jede Bürgerin und jeden Bürger klar verständlich ist, gibt es bei der Gemeinde in Form der Vorberichte zum jeweiligen Haushaltsplan. Eine makroökonomische Prognose erfolgt nicht, da diese keine große Relevanz für eine kleine Kommunalverwaltung hat. Dementsprechend kann diese auch nicht für die Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.⁹³

Aus den neun Elementen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden sollten, werden nur vier der fünf Basiselemente und drei der vier Zusatzelemente veröffentlicht, sodass der Indikator PI-9 nur mit dem Wert B bewertet werden kann.

4.3 Säule III: Management von Vermögen und Schulden

Die dritte Säule misst, ob ein effektives Management von Vermögen und Schulden gewährleistet ist. Dazu müssten die öffentlichen Investitionen im Ergebnis den eingesetzten Mitteln entsprechen, die Vermögenswerte erfasst und gemanagt werden und die finanziellen Risiken identifiziert und die Schulden vorsichtig geplant, genehmigt und beobachtet werden.⁹⁴

4.3.1 Indikator PI-10: Bericht über die finanziellen Risiken

Dieser Indikator befasst sich mit dem Berichtswesen über die finanziellen Risiken. Die finanziellen Risiken können u. a. aus problematischen gesamtwirtschaftlichen Situationen, der Finanzlage von nachgeordneten Verwaltungsebenen oder durch öffentliche Beteiligungen hervorgerufen werden. Auf Grund der Aufsichtsfunktion über die Beteiligungen, sollte die Verwaltung die finanziellen

⁹¹ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Bericht über die Prüfung des NFK-Jahresabschlusses 2017] (2018): S. 1ff.

⁹² Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

⁹³ vgl. Kämmerer: Gespräch am 19.02.2019 um 10:40 Uhr

⁹⁴ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 2

Risiken überwachen und managen. Zudem sollte die Verwaltung die Verantwortung für die finanziellen Ausfallrisiken ihrer Beteiligungen übernehmen. Die Pflicht zur Überwachung der Beteiligungen ergibt sich für die Gemeinde Westerkappeln aus § 52 GemHVO. Der Indikator PI-10 untersucht das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr und wird dreidimensional anhand der M2 (AV)-Methode bewertet.⁹⁵

Überwachung der öffentlichen Beteiligungen

Die Dimension 10.1 bewertet den Umfang, in dem die Informationen über die finanziellen Ergebnisse und die damit verbundenen finanziellen Risiken der öffentlichen Beteiligungen durch geprüfte Jahresabschlüsse verfügbar sind. Die geprüften Jahresabschlüsse aller öffentlichen Beteiligungen sollten innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres veröffentlicht werden und für die Verwaltung verfügbar sein. Zudem wird in dieser Dimension der Umfang bewertet, in dem die Verwaltung jährlich einen Konsolidierungsbericht über das Finanzergebnis des Sektors der öffentlichen Beteiligungen veröffentlicht.⁹⁶

Zu den wesentlichen Beteiligungen gehören folgende Zweckverbände: „Wasserversorgungsverband Tecklenburger Land (WTL)“ mit 7,317% Beteiligung; „Volkshochschule Lengerich/Westfalen (VHS)“ mit 12,2% Beteiligung; „Schulzweckverband Lotte-Westerkappeln“ mit 50% Beteiligung; „Zweckverband kommunale Anwendergemeinschaft West (KAAW)“ mit einem Erinnerungswert von 1,00 Euro; „EUREGIO“ ist ein deutsch-niederländischer Zweckverband und ebenfalls bilanziell mit einem Wert von 1,00 Euro erfasst.

Die „Kreissparkasse Steinfurt (AöR)“ gehört zu einem Wirtschaftsunternehmen der Gemeinde Westerkappeln. Da die Sparkassen nach den gesetzlichen Vorgaben nicht in den kommunalen NKF-Bilanzen zu aktivieren sind, wird die Beteiligung der Gemeinde mit einem Erinnerungswert von 1,00 Euro in der Bilanz dargestellt.⁹⁷ Die privatrechtliche Beteiligung an der „Volksbank Westerkappeln-Wersen e.G.“ ist mit einem Wert von 102,26 Euro bilanziert. Des Weiteren ist die Gemeinde Westerkappeln auch an der „Stadtwerke Tecklenburger Land GmbH & Co. KG“ mit 8,7 & beteiligt.⁹⁸

Konsolidierungsberichte i.S.v. § 51 GemHVO werden nicht erstellt, da die Gemeinde nicht über verselbständigte Aufgabenbereiche in öffentlich-rechtlichen Organisationsformen verfügt. Die geprüften Jahresabschlüsse der Beteiligungen der Gemeinde müssten nach PEFA-Bewertungsrahmen innerhalb von sechs Monaten in einem Beteiligungsbericht veröffentlicht werden. Gem. § 117 GO NRW i.V.m. den Bestimmungen des § 52 GemHVO NRW sind die Berichte der Beteiligungen mit dem Jahresabschluss fällig. In dem letzten abgeschlossenen Haushaltsjahr stand dieser der Öffentlichkeit am 18.12.2018 durch Vorlagen an die Politik zur Verfügung. Nach der Bekanntgabe wurde der Jahresabschluss den Bürgern im Rathaus zur Einsicht ausgelegt. Somit ist die Sechs-Monate-Frist nicht eingehalten und die Mindestvoraussetzung für die Werte A, B und C nicht erreicht,

⁹⁵ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 33f.

⁹⁶ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 34

⁹⁷ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2019] (2019), S. 325

⁹⁸ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2019] (2019), S. 329f.

weshalb der Wert D vergeben werden muss. Die Kernverwaltung erhält die Finanzberichte von den meisten öffentlichen Beteiligungen erst sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres. Diese können ganz unterschiedlich eingereicht werden. Meistes erfolgt dies nicht automatisch, sondern auf Nachfrage der Gemeinde Westerkappeln⁹⁹ Die Dimension 10.1 wird somit mit dem Wert D bewertet.

Überwachung nachgeordneter Einrichtungen

Dimension 10.2 beurteilt den Umfang, in dem Informationen über das finanzielle Ergebnis, einschließlich Gefährdungspotential der Verwaltung für finanzielle Risiken, durch die geprüften Jahresabschlüsse der nachgeordneten Einrichtungen verfügbar sind, und ob die Verwaltung jährlich einen konsolidierten Bericht über das finanzielle Ergebnis der nachgeordneten Ebenen veröffentlicht.¹⁰⁰ Für diese Dimension muss statt eines Wertes ein NA vergeben werden, da Gemeinde Westerkappeln keine nachgeordneten Einrichtungen hat.

Eventualschulden oder andere finanzielle Risiken

Die Dimension 10.3 bewertet die Überwachung und den Bericht über die expliziten Eventualschulden der Verwaltung, die aus ihren Programmen und Projekten, einschließlich der Extrahaushalte entstehen können. Unter Eventualschulden sind verschiedene Arten von Darlehen, staatliche Versicherungssysteme oder Bürgschaften zu verstehen, einschließlich der finanziellen Auswirkungen von laufenden Rechtsstreitigkeiten und Gerichtsfällen sowie private Finanzierungsinstrumente, wie z. B. Public-Private-Partnership-Verträge (PPP). Unter signifikanten Eventualschulden sind jene zu verstehen, die potenzielle Kosten von mehr als 0,5 % der Gesamtausgaben der Verwaltung verursachen können und eine zusätzliche Beschlussfassung von der Politik erfordern.¹⁰¹ Die Gesamtausgaben der Gemeinde Westerkappeln belaufen sich auf 20.591.352,04 € die sich aus der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (19.646.041,94 €) und Investitionstätigkeiten (945.310,10 €) ergeben¹⁰². Die Gemeinde Westerkappeln setzt sich regelmäßig mit den finanziellen Risiken auseinander. Dies geschieht im Lagebericht zur Jahresrechnung und im Vorbericht zum Haushaltsplan. Danach sind besonders folgende Risiken für die Gemeinde von Bedeutung: Ertragsausfälle bei der Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen; höhere Transferaufwendungen durch einen Anstieg der allgemeinen Kreisumlage, steigende Aufwendungen aus der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylbewerbern sowie höhere Finanzaufwendungen bei einem Anstieg des Zinsniveaus.¹⁰³

Wesentliche Eventualschulden sowie andere finanzielle Risiken, wie z. B. mögliche Zinserhöhungen bzw. Zinsanpassungen oder auch die übernommene Bürgschaft, sind bei der Gemeinde Westerkappeln in einem Chancen- und Risiken-Programm gem. 48 GemHVO vollständig und zutreffend

⁹⁹ vgl. Kämmerer: Gespräch am 15.02.2019 um 11:35 Uhr

¹⁰⁰ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 34

¹⁰¹ ebd.

¹⁰² vgl. Gemeinde Westerkappeln [Bericht über die Prüfung des NKF-Jahresabschlusses 2017] (2018): Anlage 3a, S. 1

¹⁰³ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Prüfbericht der gpaNRW 2017]: S. 37

quantifiziert¹⁰⁴. Das Schuldenprogramm wird aktuell gehalten. Die Finanzberichte über den Schuldenstand werden mit dem Haushalt veröffentlicht, jedoch die möglichen Risiken aus den Eventualschulden werden nicht veröffentlicht und liegen nur intern vor.¹⁰⁵ Die Dimension 3 erhält deswegen den Wert B. Der Indikator PI-10 ist mit dem Gesamtwert C zu bewerten.

4.3.2 Indikator PI-11: Öffentliches Investitionsmanagement

Der Indikator PI-11 bewertet die wirtschaftliche Beurteilung, die Auswahl, die Kostenermittlung und die Überwachung von öffentlichen Investitionsprojekten durch die Verwaltung. Dabei wird der Schwerpunkt auf die größten und bedeutendsten Investitionsprojekte, die sogenannten Hauptinvestitionsprojekten gelegt. Ein Hauptinvestitionsprojekt liegt dann vor, wenn die Gesamtkosten der Investition mindestens ein Prozent der Gesamtausgaben des jährlichen Haushalts ausmachen. Betrachtet werden nur die Projekte, die zu den zehn größten Investitionen gehören, gemessen an den Investitionskosten. Diese werden mit diesem Indikator über vier Dimensionen bewertet. Die Bewertung richtet sich nach dem letzten abgeschlossenen Haushaltsjahr 2017 und erfolgt nach der M2 (AV)-Methode.¹⁰⁶

Wirtschaftliche Analyse der Investitionsvorschläge

Bei der Dimension 11.1 wird der Umfang bewertet, in dem solide Investitionsrechnungsverfahren durchgeführt werden, die auf ökonomischen Analysen basieren, um Durchführbarkeits- oder Vorstudien für die Hauptinvestitionsprojekte zu erstellen, und ob die Ergebnisse der Analysen veröffentlicht werden. Idealerweise sollten solche Analysen aus Gründen für die Objektivität durch eine andere Einrichtung als die planende Einrichtung durchgeführt werden.¹⁰⁷ Im doppelhaushaltlichen Produkthaushalt der Gemeinde Westerkappeln gibt es zu den Produktbereichen 01, 03, 11 eine Übersicht über die geplanten Investitionsmaßnahmen¹⁰⁸. Zunächst müssten die Hauptinvestitionsmaßnahmen bestimmt werden. Die Gesamtaufwendungen betragen 23.289.100 € in 2017, ein Prozent davon sind 232.891 €¹⁰⁹. Es sind insgesamt vier Hauptinvestitionsmaßnahmen von der Gemeinde Westerkappeln geplant worden. Für die geplante Investition „Baumaßnahmen Offene Ganztagschulen“, wurden 255.000 € und für die „Neuanschaffung Fahrzeuge Bauhof“ 250.000 € für einen LKW veranschlagt. Eine weitere Investitionsmaßnahme „Abwasserbeseitigung“ wurde i.H.v. 580.000 € veranschlagt, davon sind 280.000 € für Kanalisation 2. Bauabschnitt Baugebiet Gartenmoorweg und 300.000 € für die Regenwasserkanalisation Ostpreußenstraße angesetzt worden.¹¹⁰ Die Bauabteilung der Gemeinde Westerkappeln führt bei größeren Baumaßnahmen eine Alternativenprüfung durch, bei der im Wesentlichen nur die technischen Aspekte berücksichtigt und nur die tatsächlichen Baukosten verglichen werden. Nach der groben Kalkulation entscheidet sich die Gemeinde für eine Alternative, diese

¹⁰⁴ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Bericht über die Prüfung des NKF-Jahresabschlusses 2017] (2018): S. 14

¹⁰⁵ vgl. Kämmerer: Gespräch am 15.02.2019 um 11:35

¹⁰⁶ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 36f.

¹⁰⁷ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 37

¹⁰⁸ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017): S. 27

¹⁰⁹ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017): S. 39

¹¹⁰ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017): S. 27

wird dann intensiv durchgerechnet. Ausstattungskosten, Bauunterhaltung und Bewirtschaftungskosten werden dabei nicht mitberücksichtigt. Eine wirtschaftliche Analyse zu den Hauptinvestitionsmaßnahmen wird aus zeitlichen Gründen nicht durchgeführt und eine Kosten-Vergleichs-Rechnung ebenfalls nicht aufgestellt. Dementsprechend liegen der Öffentlichkeit auch keine Informationen über die Kosten der Gesamtmaßnahme, die Ausstattungskosten und die Mehrkosten in der Bewirtschaftung vor.¹¹¹ Folglich werden keine wirtschaftlichen Analysen entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorschriften nach § 14 GemHVO durchgeführt, um alle Hauptinvestitionsprojekte zu bewerten. Da die Voraussetzungen entsprechend den Bewertungsstandards nicht vorliegen, wird die Dimension 11.1 mit dem Wert D bewertet.

Auswahl der Investitionsprojekte

Die zweite Dimension 11.2 bewertet den Umfang, in dem der Projektauswahlprozess der Investitionsprojekte anhand eindeutig definierter Kriterien priorisiert. Strenge und transparente Standardkriterien für die Auswahl und die Priorisierung der Investitionsprojekte tragen zur Erhöhung der Effizienz und der Produktivität von öffentlichen Investitionen bei. Die Verwaltung sollte vor der Veranschlagung der Investitionen im Haushaltsplan eine zentrale Überprüfung der Bewertung der Hauptinvestitionsprojekte vornehmen. Zudem ist eine Veröffentlichung dieser Standardkriterien erforderlich. Unter Standardkriterien wird eine Reihe von formellen Verfahren und Kriterien verstanden, die von der Verwaltung entwickelt wurden und für jedes Investitionsprojekt anwendbar sind.¹¹² Die Auswahl der Investitionsprojekte wird bei der Gemeinde Westerkappeln in dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich diskutiert und während des Haushaltsaufstellungsverfahrens vorgenommen. Dabei erfolgt auch eine Priorisierung anhand der Kriterien „Dringlichkeit“ (nicht aufschiebbar, nicht dringend usw.) und „Kategorie“ (gesetzliche Pflichtaufgabe, politischer Wille usw.). Investitionsmaßnahmen mit Bezug zu gesetzlichen Pflichtaufgaben wie beispielsweise Verkehrssicherungspflicht, Bildungsinfrastruktur und dringende sowie notwendige Investitionen zum Erhalt und zur Sicherung der Vermögenssubstanz, wenn ein Verzicht oder ein zeitlicher Aufschub eindeutig unwirtschaftlich wäre, werden vorrangig festgelegt.¹¹³ Der Rat hat für das Jahr 2019 beschlossen, das Feuerwehrgereätehaus neu zu errichten, da es die sicherheitsrelevanten Dienstvorschriften nicht mehr erfüllt.¹¹⁴ Dieses Investitionsprojekt wurde somit nach den Kriterien „Dringlichkeit“ und „Erfüllung der gesetzlichen Pflichtaufgaben“ beschlossen. Da diese Kriterien jedoch nicht veröffentlicht werden, sind nur die Voraussetzungen des Wertes B erfüllt.

Kalkulation der Investitionsprojekte

Bei der Dimension 11.3 wird die wirtschaftliche Kalkulation der Hauptinvestitionsprojekte bewertet. Die Frage hierbei ist, ob mittelfristige Prognosen über die Folgekosten der Investitionsprojekte in

¹¹¹ vgl. Sachbearbeiterin aus der Finanzabteilung: Gespräch am 25.02.2019 um 14:55 Uhr

¹¹² vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 37

¹¹³ vgl. Kämmerer: Gespräch am 25.02.2019 um 12:38 Uhr

¹¹⁴ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2019] (2019): S. 28

der Haushaltsdokumentation enthalten sind. Eine sorgfältige Haushaltsführung erfordert die Vorbereitung von umfassenden und vorausschauenden Projektmittelpänen für Investitions- und laufende Kosten über die Lebensdauer der Investitionen. Diese Prognosen sind für die Planung der nachfolgenden Haushalte erforderlich.¹¹⁵ Für die genannten Hauptinvestitionsmaßnahmen sind im Haushaltsplan höhere Bewirtschaftungskosten in den folgenden Jahren eingeplant. Es sind Prognosen der gesamten Lebenszykluskosten der Hauptinvestitionsprojekte „Baumaßnahmen Offene Ganztagschule“, „Abwasserbeseitigung“ und „Neuanschaffung Fahrzeug Bauhof“ einschließlich der Investitions- und der laufenden Kosten zusammen mit einer jährlichen Aufschlüsselung der Kosten für mindestens die nächsten drei Jahre in den Haushaltsunterlagen enthalten.¹¹⁶ Danach sind alle Voraussetzungen für den Wert A erfüllt.

Überwachung der Investitionsprojekte

Die Dimension 11.4 bewertet den Umfang, in dem sorgfältige Regelungen für die Projektüberwachung und Berichterstattung vorhanden sind, um ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis und eine treuhänderische Integrität zu gewährleisten. Dazu müsste ein laufendes Umsetzungscontrolling stattfinden, in dem Aufzeichnungen über das Projekt selbst und über den finanziellen Fortschritt geführt werden. Diese Überwachung sollte von der Genehmigung bis zur Umsetzung erfolgen. Es sollten sowohl der Projektfortschritt, als auch die Planabweichungen dokumentiert werden, um bei auftretenden Abweichungen geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen frühzeitig entwickeln und einleiten zu können.¹¹⁷ Über die Hauptinvestitionsmaßnahmen wird regelmäßig im jährlichen Finanzzwischenbericht sowie auch im Jahresabschluss berichtet, selbst wenn alles nach Plan verläuft, da das Thema sowohl politisch als auch für die Öffentlichkeit relevant ist. Die Durchführungseinheit, Fachbereich Planen, Bauen, Infrastruktur hat sich Ziele gesetzt und Kosten festgelegt, bis zu welchem Zeitpunkt welche Baumaßnahme unter Einhaltung der Kostenplanung abgeschlossen werden muss. Die Gesamtkosten und der Stand der Durchführung der Hauptinvestitionsprojekte werden durch den Leiter der Bauverwaltung überwacht. Beispielsweise finden wöchentlich Besprechungen über die Baumaßnahmen direkt vor Ort statt. Es werden regelmäßig Rücksprachen zwischen dem zuständigen Fachbereich und dem Architekten abgehalten. Teilweise findet eine Doppelüberwachung statt, indem die Bauabteilung, der Architekt oder die Finanzabteilung die aktuelle Lage überprüfen. Die Bauverwaltung erstellt wöchentlich Aufzeichnungen über die Projektfortschritte von der Genehmigung bis zur Umsetzung, die aber nicht veröffentlicht werden. Bei Planabweichungen werden geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen entwickelt und wichtige Themen in der Ratssitzung öffentlich diskutiert. Die Protokolle zu allen öffentlichen Sitzungen werden im Ratsinformationssystem der Gemeinde Westerkappeln veröffentlicht. Da die Protokolle nur knappgehalten werden und nicht über die Umsetzung und die Fortschritte berichten, ist die Transparenz über die Baurealisierung der Öffentlichkeit

¹¹⁵ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 37f.

¹¹⁶ vgl. Sachbearbeiterin aus der Finanzabteilung: Gespräch am 25.02.2019 um 14:55 Uhr

¹¹⁷ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 38

gegenüber nicht vorhanden. Bezüglich der Umsetzung existieren zwar festgelegte Regeln, aber keine Standardverfahren zur Projektumsetzung, wie es nach den hierzu festgelegten Standards gefordert wird. Die Finanzabteilung überwacht, kontrolliert und protokolliert zwar die finanziellen Fortschritte und trägt die wesentlichen Veränderungen oder Abweichungen in der Ratssitzung vor, aber eine Veröffentlichung von Informationen über die Umsetzung der Hauptinvestitionsprojekte findet weder in den Haushaltsdokumente noch in anderen jährlichen Berichten statt. Somit wird der Wert B vergeben.¹¹⁸

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

4.3.3 Indikator PI-12: Öffentliches Vermögensmanagement

Der Indikator beurteilt das Management sowie die Überwachung der Vermögenswerte der Verwaltung und die Transparenz des Anlagenabgangs. Die Vermögenswerte werden dabei als finanziell oder nicht-finanziell klassifiziert. Für die Verwaltung ist es wichtig, über ein Managementsystem zu verfügen, das die Überwachung der Vermögenswerte, ein Berichtswesen und auch Richtlinien über das Risikomanagement sowie über Führung und Transparenz umfasst. Bewertet wird das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr. Der Indikator enthält drei Dimensionen und wird anhand der M2 (AV)-Methode bewertet.¹¹⁹

Überwachung des Finanzvermögens

Die Dimension 12.1 bewertet die Art der Überwachung der finanziellen Vermögenswerte, was unabdingbar ist, um für eine gesamte Haushaltssteuerung die wesentlichen finanziellen Forderungen und Risiken zu erkennen und effektiv zu managen. Die Bewertungskriterien beinhalten den Begriff „Ergebnis“, um sich auf die Rentabilität des investierten Kapitals in Form von Dividenden, Zinsen und Kapitalzuwachs oder -verlust und nicht auf spezifischen Ziele hinzuweisen.¹²⁰ Mit der Umstellung auf die kommunale Doppik waren die Verwaltungen verpflichtet, ihr gesamtes Vermögen zu erfassen und zu bewerten. Dafür wurden Datenbanken entwickelt, in denen das gesamte Vermögen nach Kategorien mit den jeweiligen Abschreibungen und Marktwerten erfasst werden. Die Gemeinde Westerkappeln erfasst ihre Vermögensbestände in den Hauptkategorien des Finanzvermögens, das zum Anschaffungswert bewertet ist und um planmäßige Abschreibungen vermindert wird. Die Bewertung erfolgt aber nicht nach den internationalen Rechnungslegungsstandards, den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Nach den IPSAS würde sich ein einheitliches Rechnungswesen in allen Bundesländern und Kommunalverwaltungen etablieren können, ähnlich wie in der gesamten Privatwirtschaft, die nach dem HGB vereinheitlicht ist. Die Informationen über die Ergebnisse der Hauptkategorien des Finanzvermögens werden einmal jährlich in der Schlussbilanz¹²¹ zum 31.12. eines jeden Jahres dargestellt und jeweils im beschlossenen Haushaltsplan des

¹¹⁸ vgl. Kämmerer: Gespräch am 25.02.2019 um 12:38 Uhr

¹¹⁹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 39f.

¹²⁰ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 40

¹²¹ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017): S. 29 - 31

übernächsten Jahres als Anlage veröffentlicht. Aufgrund der fehlenden internationalen Rechnungslegungsstandards und mit der Veröffentlichung des Haushaltsplans sind die Anforderungen für den B-Wert erfüllt. Das kommunale Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen wird jedoch voll eingehalten.

Überwachung des nicht-finanziellen Vermögens

Dimension 12.2 bewertet die Überwachung des nicht-finanziellen Vermögens für den Gesamthaushalt. Das Berichtswesen über die nicht-finanziellen Vermögenswerte sollte die Ermittlung und Verwendung dieser Vermögenswerte enthalten. Die Unterhaltung eines Registers für das Anlagevermögen stellt eine Grundvoraussetzung dar. Eine dauerhafte Aktualisierung der Register ermöglicht der Verwaltung, die Vermögenswerte besser einzusetzen und Investitionsprogramme besser zu planen. Die Erfassung ist ebenso bedeutend für die Bewertung der Finanzlage der Verwaltung, wie für die Festlegung künftiger Kapitalinvestitionen und die Sicherstellung einer effizienten Ressourcennutzung.¹²² Die Gemeinde Westerkappeln erstellt im Rahmen des Jahresabschlusses einen tabellarischen Anlagenspiegel, wo dargestellt wird, wie sich die Werte des Anlagevermögens entwickelt haben. Über die erheblichen Abweichungen wird zusätzlich berichtet. Das Sachvermögen und seine Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr sind in den Erläuterungen zur Bilanz im Haushalt enthalten. Die Gemeinde unterhält ein Register über ihre Bestände an Anlagevermögen und erfasst Informationen über ihre Nutzung und das Alter der Vermögensgegenstände in einem Programm im Einklang mit dem kommunalen Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen. Diese detaillierten Informationen über die Nutzung und ihr Alter werden nicht für die Bürgerinnen und Bürger veröffentlicht.¹²³ Da für die internationalen Standards eine Veröffentlichung dazugehört, wird die Dimension 12.2 mit dem Wert C bewertet.

Transparenz des Anlagenabgangs

Bei der Dimension 12.3 wird bewertet, ob die Verfahren zur Übertragung und Veräußerung von Vermögensgegenständen durch Gesetzgebung, Regulierung oder genehmigte Verfahren festgelegt sind. Zusätzlich wird geprüft, ob die Informationen über den Anlagenabgang der Politik oder der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.¹²⁴ Bei der Gemeinde Westerkappeln gilt das Verfahren gem. § 41 III GO NRW, nach dem der Rat über die Übertragung oder Veräußerung von finanziellem und nicht-finanziellem Vermögen entscheidet, sofern es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt. Alle Übertragungen und Veräußerungen die unter die Geschäfte der laufenden Verwaltung fallen, bedürfen der Entscheidung der Bürgermeisterin oder des Kämmers. Eine Betragsgrenze ist nicht festgelegt. Es gibt auch klare Regelungen, wer bis zu welchem Wert darüber entscheiden darf und ob das Gemeindevermögen veräußert werden darf oder nicht. Die Regelung ergibt sich aus der dem Zuständigkeitskatalog der Gemeinde. Veräußerungen von Unternehmen,

¹²² vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 40f.

¹²³ vgl. Sachbearbeiterin aus der Finanzabteilung: Gespräch am 20.02.2019 um 13:39 Uhr

¹²⁴ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 41

Einrichtungen und Beteiligungen sind gem. § 111 I GO NRW nur zulässig, wenn die für die Betreuung der Einwohner erforderliche Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde nicht beeinträchtigt wird. Vermögensgegenstände dürfen nur unter der Voraussetzung des § 90 III GO NRW veräußert werden. Informationen über die Übertragung und den Verkauf sind in den Haushaltsdokumenten enthalten.¹²⁵ Folglich erhält die Dimension 3 den Wert A. Die Gesamtbewertung für den Indikator „Öffentliches Vermögensmanagement“ bekommt damit den Wert B.

4.3.4 Indikator PI-13: Schuldenmanagement

Dieser Indikator bewertet das Management der Inlands- und Auslandsschulden und Bürgschaften. Er soll feststellen, ob zufriedenstellende Managementpraktiken, Aufzeichnungen und Kontrollen vorhanden sind, um effiziente und wirksame Regelungen zu gewährleisten. Mit Hilfe eines Schuldenmanagements in einer öffentlichen Verwaltung sollen die Kredite, Kassenkredite und andere Schulden verwaltet und gesteuert werden. Dazu gehören u. a. die fristgerechte Tilgung von Verbindlichkeiten und mögliche Umschuldungsmaßnahmen. Der Indikator umfasst drei Dimensionen und verwendet die M2 (AV)-Methode für die Zusammenfassung der Dimensionswerte.¹²⁶

Erfassung und Berichterstattung über Schulden und Bürgschaften

Die erste Dimension 13.1 bewertet die Integrität und die Vollständigkeit der Aufzeichnungen und des Berichtswesens über die Inlands- und Auslandsschulden sowie die garantierten Schulden und Bürgschaften. Besonders wichtig dabei ist ein solides System zur zyklischen Überwachung und Berichterstattung über die wesentlichen Merkmale des Schuldenportfolios, um die Datenintegrität und ein effektives Management zu gewährleisten. Die regelmäßige Berichterstattung über die wesentlichen Merkmale des Schuldenportfolios befähigt die Verwaltung, eine Schuldenmanagementstrategie einzuführen und bei entstehenden Abweichungen zu reagieren. Die Beurteilung dieser Dimension erfolgt zum Zeitpunkt der Bewertung.¹²⁷ Die Gemeinde Westerkappeln nimmt im Moment keine neuen Kredite auf. Die Aufzeichnungen über die Inlandsschulden sind vollständig, richtig und aktuell in einer Übersicht erfasst und werden zwar nicht monatlich aber doch in regelmäßigen Abständen abgeglichen. Informationen über aufgenommene Kredite mit den Fälligkeitsterminen der Zins- und Tilgungsleistungen sind enthalten. Die Tilgung findet sowohl monatlich wie auch vierteljährlich, je nachdem wie es zwischen den Kreditgebern und der Verwaltung vereinbart wurde, statt und ist auch im Tilgungsplan vermerkt. Die Statistikberichte, die den Schuldendienst, den Schuldenstand und die Maßnahmen des Schuldenwesens abdecken, werden laufend aktuell gehalten. Am Anfang des Jahres wurden die Daten erfasst und bis zum Ende des Jahres durchkalkuliert. Demnächst sind aber Kreditaufnahmen geplant, sodass weitere Kalkulationen unterjährig benötigt werden. Umschuldungsmaßnahmen sind momentan nicht geplant, werden aber demnächst in Betracht gezogen, um zu überprüfen, ob sich eine Umschuldung lohnt. Die Schuldenübersicht wird aktuell gehalten, es findet aber

¹²⁵ vgl. Kämmerer: Gespräch am 20.02.2019 um 11:23 Uhr

¹²⁶ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 42f.

¹²⁷ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 43

keine Information gegenüber dem Rat über den Schuldenstand statt, es sei denn, es wird ausdrücklich danach gefragt.¹²⁸ Die Gesamtschuldenübersicht wird gem. § 116 GO NRW im konsolidierten Gesamtabchluss veröffentlicht. Damit sind für die Dimension 13.1 die Voraussetzungen für den Wert A erfüllt.

Genehmigung von Schulden und Bürgschaften

Die Dimension 13.2 beurteilt das Vorhandensein einer aktuellen Richtlinie zur Aufnahme von Krediten nach § 86 I GO NRW und für die Übernahmen von Bürgschaften gem. § 87 GO NRW, welche für eine ordnungsgemäße Ausführung des Schuldenmanagements von wesentlicher Bedeutung ist. Diese umfassen die Vereinbarungen zur Genehmigung von Kreditaufnahmen und zur Gewährung von Bürgschaften anhand von angemessenen und transparenten Kriterien durch die Verwaltung, wie sie in den primären Rechtsvorschriften enthalten sind. Zusätzlich sollten festgeschriebene Richtlinien und Verfahren eine Anleitung zur Absicherung schuldenähnlicher Transaktionen vorgeben. Als Beurteilungszeitpunkt wird das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr betrachtet.¹²⁹ Der § 86 I GO NRW i.V.m. § 77 GO NRW erteilt die Ermächtigung zur Kreditaufnahme im Namen der Verwaltung für eine einzelne Schuldenmanagementeinrichtung. Dokumentierte Vorschriften und Verfahren, wie die Finanzrichtlinie der Gemeinde Westerkappeln sind im Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales im Anhang 23 Krediterlass weiter ausgeführt. Dort findet sich eine Anleitung für Schuldenaufnahmen, neue Kreditaufnahmen, die Umschuldung und die Durchführung schuldenähnlicher Transaktionen. Werden Schulden aufgenommen, so wird darüber berichtet. Bürgschaften dürfen nur im Rahmen der Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde übernommen werden. Die Entscheidung einer Übernahme ist gem. § 87 II 2 GO NRW unverzüglich, spätestens einen Monat vor der rechtsverbindlichen Übernahme der Aufsichtsbehörde mitzuteilen. Damit liegen die oben genannten Voraussetzungen vor, weshalb die Dimension 13.2 den Wert A erhält.¹³⁰

Schuldenmanagementstrategie

Bei der Dimension 13.3 wird untersucht, ob die Verwaltung eine Schuldenmanagementstrategie erarbeitet und diese auch veröffentlicht hat. Die Erarbeitung der Schuldenmanagementstrategie bringt das langfristige Ziel eines soliden Kosten-Risiko-Gleichgewichts beim Eingehen von Schulden mit sich. Es sollte die aktuelle Schuldensituation dokumentiert und regelmäßig kontrolliert werden. Eine solche Strategie sollte mindestens mittelfristig sein, d.h. mindestens drei bis fünf Jahre abdecken und eine Ausführung der Zusammensetzung des Schuldenportfolios beinhalten. Bei der Schuldenmanagementstrategie sollten die Marktrisiken, wie die Zins-, Wechselkurs- und Refinanzierungsrisiken sowie die künftigen Rahmenbedingungen für das Schuldenmanagement im Hinblick auf die Haushalts- und Schuldensituation berücksichtigt werden. Die Schuldenmanagementstrategie sollte einmal

¹²⁸ vgl. Kämmerer: Gespräch am 21.02.2019 um 11:31 Uhr

¹²⁹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 43

¹³⁰ vgl. Kämmerer: Gespräch am 21.02.2019 um 11:31 Uhr; vgl. Gemeinde Westerkappeln [RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales] (2018): Anhang 23 Krediterlass,

jährlich als Teil des Haushaltsaufstellungsprozesses festgelegt und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Die Beurteilung erfolgt zum Zeitpunkt der Bewertung, mit Bezug auf die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre.¹³¹ Die Gemeinde Westerkappeln verfügt über eine mittelfristige Schuldenmanagementstrategie, die die folgenden drei Jahre abdeckt und zum Ziel hat, möglichst wenige Kredite aufzunehmen und die bestehenden Kredite abzubauen. Die Kreditaufnahme dient ausschließlich der Finanzierung der Investitionsmaßnahmen. Dabei soll möglichst viel aus eigenen Mitteln wie beispielsweise Abgaben, Steuern und speziellen Entgelten für die erbrachten Leistungen der Gemeinde i.S.v. § 77 I und II GO NRW finanziert werden. Eine Beschreibung der Zusammensetzung und der zeitlichen Entwicklung des Schuldenportfolios ist enthalten.¹³² Eine Voraussetzung für die Dimension 13.3 ist die Veröffentlichung der Daten. Die Schuldenmanagementstrategie wird hier nicht veröffentlicht und deshalb kann hier nur der Wert D vergeben werden. Die Gesamtbewertung für den Indikator Schuldenmanagement liegt bei dem Wert B.

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.¹³³

4.4.1 Indikator PI-14: Makroökonomische und finanzielle Vorhersagen

Der Indikator PI-14 misst die Fähigkeit der Verwaltung, verlässliche makroökonomische und finanzielle Vorhersagen zu entwickeln, die entscheidend für die Aufstellung einer nachhaltigen Finanzstrategie und für die Gewährleistung einer hohen Vorhersagbarkeit der Mittelverteilung sind. Die Fähigkeit, die finanziellen Auswirkungen von denkbaren Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu beurteilen, wird bei diesem Indikator ebenfalls bewertet. Dabei sollten die Erstellung von ökonomischen Vorhersagen und die Einschätzung der künftigen Einnahmen in einem transparenten und formalisierten Prozess erfolgen. Als Bewertungszeitraum werden die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre betrachtet. Die Bewertung dieses Indikators verläuft dreidimensional und wird nach der M2 (AV)-Methode bewertet.¹³⁴

Makroökonomische Vorhersagen

Die Dimension 14.1 bewertet den Umfang, in dem vollständige, mittelfristige makroökonomische Vorhersagen und zugrunde liegende Annahmen für den Zweck der Finanz- und Haushaltsplanungsprozesse als Bestandteil des jährlichen Haushaltsaufstellungsprozesses erstellt der Politik vorgelegt werden.¹³⁵ Nach § 6 GemHVO sollen bei der Aufstellung und Fortschreibung der mittelfristigen

¹³¹ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 43

¹³² vgl. Kämmerer: Gespräch am 21.02.2019 um 11:31 Uhr

¹³³ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 2

¹³⁴ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 44f.

¹³⁵ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 45

Ergebnis- und Finanzplanung die zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung vorliegenden, vom für Kommunales zuständigen Ministerium bekannt gegebenen Orientierungsdaten berücksichtigt werden. Die Orientierungsdaten resultieren aus den ermittelten Prognosen des Arbeitskreises „Steuerschätzung“. Der Arbeitskreis „Steuerschätzung“ veröffentlicht zweimal jährlich Schätzungen der Steuereinnahmen für jeweils fünf aufeinanderfolgende Jahre. Die Steuerschätzungen beruhen auf den gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Bundesregierung. Diese Steuerschätzungen werden bis auf die kommunale Ebene weiter regionalisiert, sodass für jede Kommune sichere Prognosedaten unter Berücksichtigung der zentralen makroökonomischen Indikatoren zur Verfügung stehen. Die Orientierungsdaten geben nur Anhaltspunkte für die individuelle gemeindliche Finanzplanung. Jede Gemeinde ist dann auf Grundlage dieser Daten unter Berücksichtigung der aktuellen Konjunktur- und Steuerentwicklung sowie der örtlichen und strukturellen Gegebenheiten verpflichtet, die für ihre Finanzplanung zutreffenden Einzelwerte zu ermitteln.¹³⁶ Die Gemeinde Westerkappeln erstellt Vorhersagen über die wesentlichen makroökonomischen Indikatoren, die zusammen mit den zugrundeliegenden Annahmen Bestandteil der Haushaltsdokumentation sind und die der Politik vorgelegt werden. Diese Vorhersagen beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2019 und die darauf folgende mittelfristige Finanzplanung bis einschließlich 2022. Diese Vorhersagen werden mindestens einmal jährlich mit der Aufstellung des nächsten Haushaltsplanentwurfs aktualisiert. Alle Voraussetzungen werden bei der Gemeinde Westerkappeln erfüllt, sodass der Bestwert A vergeben wird.

Finanzielle Vorhersagen

Bei der Dimension 14.2 wird bewertet, ob die Verwaltung eine finanzielle Prognose für das Haushaltsjahr und die zwei folgenden Haushaltsjahre erstellt hat, die den aktuellen makroökonomischen Vorhersagen und den von der Politik genehmigten politischen Ausgaben und Einnahmen entsprechen. Die aktualisierten Einnahmeprognosen sollten nach Einnahmearten aufgeschlüsselt sein und die zugrundeliegenden Annahmen klar erkennen lassen. Die Ausgabeschätzungen, die jährlich aktualisiert werden, sollten auf den Nachfolgeschätzungen des vorangegangenen genehmigten Haushalts beruhen. Abweichungen zwischen beschlossenen finanziellen Vorhersagen und den Vorhersagen aus dem im vergangenen Jahr genehmigten Haushalt sollten erläutert und als Teil des jährlichen Haushaltsaufstellungsprozesses veröffentlicht werden.¹³⁷ Die Gemeinde Westerkappeln erstellt Vorhersagen über die wesentlichen Finanzindikatoren, einschließlich der Einnahmen, der gesamten Ausgaben und des Haushaltsausgleichs für das Haushaltsjahr und die drei folgenden Haushaltsjahre. Dabei wird im Vorbericht auf die Abweichungen zur vorherigen Prognose eingegangen, die entstandenen Unterschiede werden erläutert.¹³⁸ Somit sind hier alle Voraussetzungen erfüllt und es ist der Wert A zu vergeben.

¹³⁶ vgl. Bundesministerium der Finanzen, Webseite (2018): Der Arbeitskreis Steuerschätzungen

¹³⁷ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 45

¹³⁸ vgl. Kämmerer: Gespräch am 22.02.2019 um 09:20 Uhr

Makrofinanzielle Sensitivitätsanalysen

Die Dimension 14.3 beurteilt die Fähigkeit der Verwaltung, alternative finanzielle Szenarien zu entwickeln und diese dann zu veröffentlichen. Diese Szenarien sollten auf glaubhaften unerwarteten Veränderungen der makroökonomischen Bedingungen oder anderen externen Risikofaktoren beruhen, die sich auf die Einnahmen, Ausgaben und Schulden auswirken können. Mit Hilfe einer sogenannten Sensitivitätsanalyse kann beschrieben werden, wie sensibel das Ergebnis auf minimale Veränderungen der Einflussfaktoren reagiert.¹³⁹ In der Gemeinde Westerkappeln wird eine solche Analyse nicht durchgeführt. Es erfolgt auch keine Entwicklung oder Veröffentlichung von alternativen Szenarien oder Prognosen. Auch die für den Wert B erforderliche Diskussion der Vorhersageempfindlichkeit in den Haushaltsdokumenten ist nicht gegeben, weswegen der Wert C vergeben wird.¹⁴⁰

Die Gesamtbewertung für den Indikator PI-14 ergibt demnach gem. Umrechnungsmethode M2 den Wert B⁺.

4.4.2 Indikator PI-15: Finanzstrategie

Der Indikator PI-15 ermöglicht eine Kapazitätsanalyse zur Entwicklung und Umsetzung einer genauen Finanzstrategie. Mittels einer Finanzstrategie kann die Verwaltung ihre finanzpolitischen Ziele definieren und finanzielle Beschränkungen formulieren. Er misst auch die Fähigkeit, finanzielle Auswirkungen von politischen Vorschlägen zu Einnahmen und Ausgaben während des jährlichen Haushaltsaufstellungsprozesses zu ermitteln und zu bewerten. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die haushaltspolitischen Entscheidungen den Finanzziele entsprechen. Die Bewertung erfolgt hier dreidimensional anhand der M2 (AV)-Methode.¹⁴¹

Finanzielle Auswirkungen der Politikvorschläge

Die erste Dimension 15.1 misst die Fähigkeit der Verwaltung, die finanziellen Auswirkungen von politischen Vorschlägen zu Einnahmen und Ausgaben einzuschätzen. Damit soll eine leistbare und nachhaltige Politik gewährleistet werden. Eine Fehleinschätzung der finanziellen Auswirkungen von politischen Maßnahmen kann zu erhöhten Ausgaben oder fehlenden Einnahmen führen. Dies wiederum könnte unbeabsichtigte Defizite sowie eine Steigung der Schulden bedeuten, sodass die Verwaltung zur Dienstleistungserbringung nicht mehr fähig ist. Es sollten alle Einzelheiten über Kosten und Annahmen zu politischen Vorschlägen, die übernommen werden, in die Haushaltsdokumentation aufgenommen und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Die Beurteilung dieser Dimension bezieht sich auf die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre.¹⁴² Die Gemeinde Westerkappeln erstellt Schätzungen über die finanziellen Auswirkungen aller vorgeschlagenen Änderungen bei der Einnahmen- und Ausgabenpolitik für das aktuelle Haushaltsjahr und die folgenden zwei Haushaltsjahre. Dabei wird auch aufgeführt, auf welche Summe die Gesamtkosten sich wahrscheinlich

¹³⁹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 45

¹⁴⁰ vgl. Kämmerer: Gespräch am 22.02.2019 um 9:20 Uhr

¹⁴¹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 47f.

¹⁴² vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 47

belaufen und wie hoch die Folgekosten sein werden, die durch die Maßnahmen entstehen. Zudem wird auch aufgeführt, welcher Haushaltsbereich betroffen ist und ob die erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen. Falls die erforderlichen Mittel nicht zur Verfügung stehen, wird erwähnt, durch welche Deckung dies gewährleistet sein soll. Das geschieht im Zuge der Erarbeitung des Haushaltsplans in Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat gem. § 80 GO NRW. Die erstellten Schätzungen über die finanzielle Realisierbarkeit werden der Politik vorgelegt.¹⁴³ Alle Voraussetzungen für die Bewertung mit dem Wert A sind gegeben.

Verabschiedung einer Finanzstrategie

Dimension 15.2 bewertet den Umfang, in dem die Verwaltung eine Finanzstrategie erstellt, die Finanzziele für mindestens ein Haushaltsjahr und die zwei folgenden Haushaltsjahre festlegt. Eine gut formulierte Finanzstrategie umfasst numerische Ziele oder politische Parameter und Gesamtausgaben oder -einnahmen der Verwaltung sowie Veränderungen im Bestand des Finanzvermögens und der Schulden. Als Bewertungszeitraum gilt das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr.¹⁴⁴ Die Gemeindeverwaltung Westerkappeln verfügt über eine aktuelle Finanzstrategie, die in Form des Haushaltsplanes dem Rat vorgelegt und durch diesen verabschiedet wurde. Dieser enthält die quantitativen Finanzziele zusammen mit den qualitativen Zielen für das aktuelle Haushaltsjahr und die folgenden zwei Haushaltsjahre¹⁴⁵. Die Finanzstrategie enthält mittelfristige Finanzziele, wie z.B. eine dauerhafte Bereitstellung von Bauland sowie eine familiengerechte Vermarktung der Grundstücke, Erschließung des Baugebiets „Gartenmoorweg“, Verbesserung der Schulinfrastruktur, Ausweisung neuer Gewerbeflächen und die Errichtung eines neuen Feuerwehrgerätehaus. Aktuell beschäftigt sich die Gemeinde damit, die Flüchtlinge wirtschaftlich und kostengünstig unterzubringen.¹⁴⁶ Ein dauerhaftes finanzstrategisches Ziel ergibt sich für die Gemeinde Westerkappeln aus dem § 75 I GO NRW, wonach die Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen ist, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Damit gehören zu den langfristigen Zielen der Gemeinde der nachhaltige Substanzerhalt, d. h. dauerhaft den Haushaltsausgleich sichern, der Aufbau einer Überschussrücklage und die Vermeidung einer investiven Verschuldung. Dabei steht die Wirtschaftlichkeit in Form des Sparsamkeitsprinzips als oberstes Ziel¹⁴⁷. Somit kann der Wert A vergeben werden.

Bericht über die Finanzergebnisse

Die letzte Dimension 15.3 bewertet den Umfang, in dem die Verwaltung eine Bewertung der Zielerreichung der festgelegten Finanzziele zur Verfügung stellt und diese Bewertung als Bestandteil der jährlichen Haushaltsdokumentation der Politik vorlegt. Die Bewertung sollte eine Erklärung zu Abweichungen von beschlossenen Zielen und vorgeschlagenen Korrekturmaßnahmen beinhalten.

¹⁴³ vgl. Kämmerer: Gespräch am 22.02.2019 um 11:35 Uhr

¹⁴⁴ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 47

¹⁴⁵ vgl. Kämmerer: Gespräch am 22.02.2019 um 11:35 Uhr

¹⁴⁶ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2019] (2019): S. 36-40

¹⁴⁷ vgl. Kämmerer: Gespräch am 22.02.2019 um 11:35 Uhr

Bewertet wird das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr.¹⁴⁸ Es gibt den Steuerungsbericht in Form eines Finanzzwischenberichts, der unterjährig einmal der Politik vorgelegt wird und den Steuerungsbericht als Jahresabschlussbericht zum 31.12. d. J., der das vorläufige Jahresergebnis darstellt. Die Gemeinde Westerkappeln hat zusammen mit dem jährlichen Jahresabschluss einen Rechenschaftsbericht dem Gemeinderat vorgelegt. Dort sind das Jahresergebnis und die Informationen über die wesentlichen Abweichungen vom Plan aufgestellt. Zu den Gründen für die Soll- Ist- Abweichungen sowie zu den erforderlichen Gegensteuerungsmaßnahmen ist keine Erläuterung im Bericht enthalten. Die Fortschritte bei der Umsetzung der Finanzstrategie werden ebenfalls nicht ausreichend beschrieben. Der Steuerungsbericht ist für die Öffentlichkeit im Ratsinformationssystem zugänglich.¹⁴⁹ Damit ist hier der Wert C erreicht worden. Der Indikator PI-15 ist mit dem Gesamtwert B⁺ zu bewerten.

4.4.3 Indikator PI-16: Mittelfristige Perspektive der Ausgabenplanung

Dieser Indikator beurteilt, inwieweit die mittelfristigen Ausgabenbudgets innerhalb klarer Ausgabenobergrenzen des mittelfristigen Haushaltes aufgestellt werden. Er untersucht ebenfalls, wie die jährlichen Haushalte aus den mittelfristigen Schätzungen abgeleitet werden und den Grad der Übereinstimmung zwischen mittelfristigen Haushaltsschätzungen und strategischen Plänen. Bewertet wird der Haushaltsplanentwurf, der der Politik zuletzt vorgelegt wurde. Der Indikator PI-16 hat vier Dimensionen und wird nach der M2 (AV)-Methode bewertet.¹⁵⁰

Mittelfristige Ausgabenschätzungen

Bei der ersten Dimension 16.1 wird bewertet, inwieweit die mittelfristigen Haushaltsschätzungen erstellt und als Teil des jährlichen Haushaltsaufstellungsprozesses aktualisiert werden. Die mittelfristigen Schätzungen stärken die Haushaltsdisziplin und verbessern die Vorhersage der Mittelzuteilungen. Sie sollten auf hoher Ebene nach der Verwaltungs-, der ökonomischen und der Programm- oder funktionalen Klassifikation aufgegliedert werden.¹⁵¹ Der jährliche Haushaltsplan der Gemeinde Westerkappeln enthält Ausgabenschätzungen für das Haushaltsjahr und die zwei folgenden Haushaltsjahre, die entsprechend der ökonomischen und funktionalen Klassifikation gegliedert sind. Auch hier fehlt die administrative Gliederung der Ausgabenplanung. Für die mittelfristigen Ausgabenschätzungen kann daher nur der Wert C vergeben werden.

Mittelfristige Ausgabenobergrenzen

Die Dimension 16.2 bewertet, ob die Ausgabenobergrenzen für die Schätzungen, die von den Fachbereichen erstellt werden, berücksichtigt werden. Damit soll gewährleistet werden, dass die Ausgaben sich an der Finanzpolitik und den Haushaltszielen orientieren. Die Obergrenzen sollten den Fachbereichen vor dem Rundschreiben zum Haushaltsaufstellungsprozess bekannt gegeben werden.¹⁵²

¹⁴⁸ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 47

¹⁴⁹ vgl. Kämmerer: Gespräch am 22.02.2019 um 11:35 Uhr

¹⁵⁰ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 48f.

¹⁵¹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 49

¹⁵² vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 50

Es geht um die Frage, ob in einem sogenannten Eckwertebeschluss, die Festlegung der Ausgabenobergrenzen für die einzelnen Fachbereiche über einen mittelfristigen Zeitpunkt politisch beschlossen wird. Eckwertbeschlüsse und Festlegungen der Ausgabenobergrenzen existieren bei der Gemeinde Westerkappeln nicht. Eckdaten, die sich auf die administrativen Bereiche beziehen, werden ebenfalls nicht festgelegt. In der Gemeinde Westerkappeln werden im Haushaltsaufstellungsverfahren die Fachbereichsleitungen aufgefordert, für ihren Zuständigkeitsbereich Eckdaten in Form von Ausgabeschätzungen aufzustellen, die dann von dem Verwaltungsvorstand genehmigt werden müssen. Diese Eckdaten stellen die Planungsgrundlage für die darauffolgende Budgetplanung dar. Die Prognose des Jahresergebnisses, die im Steuerungsbericht festgehalten wird, fließt in die Bildung von Budgeteckwerten ein.¹⁵³ Die Haushaltsplanung beginnt mit Beginn des Strategieprozesses für das Folgejahr, mit der ersten Eckwert-aufstellung (Ansatzbildung). Diese Ansätze werden in Form von Eckwerten zunächst von den einzelnen Fachbereichen geschätzt und aufgestellt und dann an die Finanzabteilung weitergereicht. Basierend auf diesen Daten wird anschließend der Haushalt aufgestellt. Damit verläuft das Haushaltsaufstellungserfahren nach dem Bottom-Up-Verfahren. Zum 15.09. d. J. wird der erste Steuerungsbericht für das laufende Jahr erstellt. Auf dieser Basis werden die Eckwerte für das Folgejahr in Form einer Vorlage für den Verwaltungsvorstand formuliert.¹⁵⁴ Somit kann nur der Wert D vergeben werden.

Übereinstimmung der strategischen Pläne mit der mittelfristigen Haushaltsplanung

Dimension 16.3 misst, inwieweit sich die beschlossenen Vorschläge für die Ausgabenpolitik an den kalkulierten strategischen Plänen der Fachbereiche ausrichten. In den strategischen Plänen sollten die Ressourcen festgelegt sein, die für die Erreichung der mittel- bis langfristigen Ziele und geplanten Outputs und Outcomes gebraucht werden. Eine Übereinstimmung zwischen strategischen Plänen und den Haushaltsschätzungen ist hergestellt, wenn sie die gleichen oder ähnlichen politische Ziele, Initiativen, Maßnahmen oder Programme enthalten.¹⁵⁵ Bei der Gemeinde Westerkappeln werden keine strategischen Pläne erstellt, an denen sich die mittelfristige Finanzplanung für die Folgejahre orientieren kann. Am Anfang der Haushaltsplanung stehen die mittelfristige Zielsetzung und Planung im Vordergrund. Dies findet in Form der Anpassung von mittelfristigen Entwicklungszielen und der Festlegung auf Handlungsschwerpunkte der Gemeinde für das kommende Haushaltsjahr statt. Die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung ist zwar gem. § 6 GemHVO in dem Haushaltsplan enthalten, aber es werden keine strategischen Pläne von den einzelnen Fachbereichen aufgestellt und kalkuliert, so wie es nach dem PEFA-Bewertungsrahmen gefordert wird, sodass nur der Wert D für diese Dimension vergeben werden kann.¹⁵⁶

¹⁵³ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Entwurf: Haushalt 2019] (2019): S.11

¹⁵⁴ vgl. Kämmerer: Gespräch am 27.02.2019 um 11:00 Uhr

¹⁵⁵ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 50

¹⁵⁶ vgl. Kämmerer: Gespräch am 27.2.2019 um 11:00 Uhr

Übereinstimmung der Haushaltspläne mit den Prognosen des vorangegangenen Jahres

Die Dimension 16.4 bewertet, inwieweit die Haushaltsschätzungen in der letzten mittelfristigen Haushaltsplanung die Basis für die aktuelle mittelfristige Haushaltsplanung bilden. Dies ist der Fall, wenn jede Ausgabenabweichung zwischen den korrespondierenden Jahren in jeder mittelfristigen Haushaltsplanung vollständig erklärt und quantifiziert werden kann. Die mittelfristige Haushaltsplanung sollte in die Haushaltsaufstellung eingebunden werden, um damit die Möglichkeit zu geben, die Haushaltsdisziplin über ein einzelnes Haushaltsjahr hinaus zu stärken.¹⁵⁷ Bei der Gemeinde Westerkappeln werden alle wesentlichen Veränderungen und Abweichungen des Haushaltsplans 2019 gegenüber dem Haushaltsplan 2018 aufgeführt. Die aktuelle Haushaltsdokumentation enthält für die meisten Veränderungen der Ausgabenschätzungen zwischen dem letzten mittelfristigen Haushalt und dem aktuellen mittelfristigen Haushalt auf der Ebene der Fachbereiche oder der Gesamtebene eine Erklärung.¹⁵⁸ Damit muss hier der Wert B vergeben werden.

Der Indikator PI-16 bekommt damit eine Gesamtbewertung D⁺.

4.4.4 Indikator PI-17: Haushaltsplanaufstellungsprozess

Dieser Indikator PI-17 erfasst die Effektivität der Beteiligung relevanter Stakeholder am Haushaltsplanungsprozess, einschließlich der politischen Führungsrolle und ob diese ordnungsgemäß und rechtzeitig erfolgt. Für den jährlichen Haushaltsaufstellungsprozess ist die Finanzabteilung einer Verwaltung zuständig. Dieser Prozess wird von der effektiven Beteiligung der Fachbereiche sowie von der Führungsrolle der Verwaltung beeinflusst. Eine effektive Beteiligung verlangt ein Top-down-Verfahren, die Planung vom Gesamten zum Detail und daran anschließend ein Bottom-up-Verfahren, die Planung vom Detail zum Gesamten im Gegenstromverfahren. Das Engagement der Beteiligten wird dadurch nach einem festgelegten Zeitplan und nach einem festgelegten Verfahren ordnungsgemäß und fristgerecht einbezogen. Der Indikator verfügt über drei Dimensionen und wird mit der M2 (AV)-Methode bewertet.¹⁵⁹

Terminplan für die Haushaltsaufstellung

Dimension 17.1 bewertet, ob ein festgelegter Kalender für die Haushaltsaufstellung existiert und in welchem Maße er eingehalten wird. Es sollte ausreichend Zeit vorhanden sein, um den detaillierten Haushaltsplan entsprechend den Vorgaben des Rundschreibens unter Berücksichtigung der Ausgabenobergrenze aufzustellen. Betrachtet wird hierzu der letzte Haushaltsplanentwurf, der an die Politik überwiesen wurde.¹⁶⁰ Im Dezember eines jeden Jahres wird in der Gemeinde Westerkappeln eine Fachbereichsleitersitzung abgehalten. Dort wird eine aktuelle Liste mit allen wichtigen Daten für das Haushaltsaufstellungsverfahren mit Terminen und Verantwortlichkeiten für das übernächste Jahr festgelegt. Die Fachbereiche bekommen einen vorgegebenen Termin, bis zu dem alle ihre Planung

¹⁵⁷ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 50

¹⁵⁸ vgl. Kämmerer: Gespräch am 27.02.2019 um 11:00 Uhr/ Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017): S.15-24

¹⁵⁹ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 51f.

¹⁶⁰ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 52

mit Erläuterungen rechtzeitig abgeben müssen. Somit lässt sich festhalten, dass ein konkreter jährlicher Haushaltsaufstellungsplan existiert, der grundsätzlich eingehalten wird und die Budgeteinheiten in die Lage versetzt, fünf bis sechs Wochen nach Erhalt des Schreibens zur Haushaltsaufstellung ihre detaillierten Planansätze fertigzustellen. Die meisten Fachbereiche schaffen es i.d.R., die Sechs-Wochen Frist einzuhalten.¹⁶¹ Die Dimension PI 17.1 erfüllt damit die Voraussetzungen für den Wert A.

Anleitung zur Haushaltsplanaufstellung

Die zweite Dimension 17.2 untersucht das Rundschreiben der Haushaltsplanaufstellung, um zu beurteilen, ob eine deutliche und vollständige Anleitung für den Haushaltsaufstellungsprozess existiert und ob die Ausgabenobergrenzen für die Fachbereiche festgesetzt sind. Die Anleitung sollte das gesamte folgende Haushaltsjahr und auch den mittelfristigen Planungszeitraum umfassen. Als Zeitraum für die Beurteilung ist auch hier der letzte Haushaltsplanentwurf, der an die Politik überwiesen wurde, relevant.¹⁶² Als Anleitung für den Haushaltsaufstellungsprozess liegt ausschließlich der § 80 GO NRW zu Grunde. Die Fachbereiche werden zwar in einem Mittelanforderungsschreiben über einen festen Abgabetermin, an dem ihre Planansätze für das ganze Haushaltsjahr festgesetzt werden müssen, informiert, aber eine genaue Anleitung für den Haushaltsaufstellungsprozess ist in dem Schreiben nicht enthalten. Da keine klare Anleitung für den Haushaltsaufstellungsprozess und keine Ausgabenobergrenzen sowie Eckwertebeschlüsse existieren, können diese auch bei der Planung von den einzelnen Fachbereichen nicht berücksichtigt werden (siehe PI-16 Dimension 16.2). Somit ist hier der Wert D zu vergeben.

Haushaltsplanvorlage an die Politik

Dimension 17.3 bewertet, ob der jährliche Haushaltsplanentwurf der Politik termingerecht vorgelegt wird, so dass diese ausreichend Zeit für die Überprüfung des Haushaltsentwurfs hat und der Entwurf noch vor Beginn des Haushaltsjahres beschlossen werden kann. Betrachtet werden hier die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre.¹⁶³ Die beschlossene Haushaltssatzung ist mit ihren Anlagen der Aufsichtsbehörde gem. § 80 V 2 GO NRW spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres vorzulegen, d. h. der Haushaltsplanentwurf ist der Politik zur Beschlussfassung rechtzeitig vorzulegen, sodass der Beschluss noch im November erfolgen kann. Die Gemeinde Westerkappeln hat den jährlichen Haushaltsplanentwurf in keinem der letzten drei Jahre die Monatsfrist gem. § 80 V 2 GO NRW eingehalten. In den letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahren wurden die Entwürfe jeweils am 19.01.2017, 19.12.2017, 9.10.2018 der Politik vorgelegt.¹⁶⁴ Die Zwei-Monats-Frist wurde also nur im letzten Jahr eingehalten. Damit kann hier nur der Wert D vergeben werden. Die Gesamtbewertung für den Indikator PI-17 liegt bei dem Wert C.

¹⁶¹ vgl. Kämmerer: Gespräch am 27.02.2019 um 11:30 Uhr

¹⁶² vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 52

¹⁶³ ebd.

¹⁶⁴ vgl. Kämmerer: Gespräch am 27.02.2019 um 11:30 Uhr

4.4.5 Indikator PI-18: Haushaltsüberwachung durch den Gemeinderat

Der Indikator PI-18 bewertet den Umfang der Haushaltsüberwachung durch die Politik. Dabei wird betrachtet, inwieweit der Haushalt überprüft, diskutiert und beschlossen wird und in welchem Umfang dieses Prüfungsverfahren festgelegt und eingehalten wird. Dieser Indikator bewertet auch, ob Regelungen für die unterjährigen Haushaltsänderungen ohne einen Nachtragshaushalt vorhanden sind. Die Ausgabeermächtigung für eine Verwaltung wird durch die Verabschiedung der jährlichen Haushaltssatzung gem. § 78 GO NRW durch die Gemeinde eingeräumt. Die Politik ist somit verpflichtet, die Haushaltssatzung genau zu überprüfen und zu diskutieren, um ihre Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern auszuüben. Für die Zusammenfassung der vier Dimensionen wird hier die M1 (WL)-Methode verwendet.¹⁶⁵

Umfang der Haushaltsüberwachung

Die Dimension 18.1 bewertet den Umfang der Haushaltsüberwachung durch die Politik. Eine solche Überprüfung sollte die Finanzpolitik, die mittelfristigen Finanzprognosen sowie die mittelfristigen Prioritäten und die spezifischen Details der Ausgaben- und Einnahmeschätzungen betrachten. Der Bewertungszeitraum ist das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr.¹⁶⁶ Bei der Haushaltseinbringung setzt sich der Rat der Gemeinde Westerkappeln mit dem Haushalt intensiv auseinander, wobei sich die einzelnen Fraktionen (politische Sprecher) zum Haushalt äußern und über Details diskutieren können. Dabei findet selbstverständlich eine umfassende Überprüfung der Finanzpolitik, der mittelfristigen finanziellen Prognosen sowie der Details über Ausgaben und Einnahmen statt.¹⁶⁷ Damit sind alle Voraussetzungen für den Wert A erfüllt.

Verfahren des Gemeinderats zur Haushaltsüberwachung

In der Dimension 18.2 werden die Verfahren, die zuvor von der Politik zur Überprüfung der Haushaltsplanentwürfe beschlossen wurden, bewertet. Zu einem solchen Verfahren gehören u. a. öffentliche Konsultationsverfahren und interne organisatorische Vereinbarungen. Das Bestehen und die zeitliche Abstimmung der Verfahren sollten nachprüfbar sein. Bewertet wird das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr.¹⁶⁸ Der Gemeinderat hat solche speziellen Verfahren in diesem Sinne nicht beschlossen. Es wird grundsätzlich nach dem § 80 GO NRW vorgegangen. Nach der Einbringung des Haushalts durch den Gemeinderat werden weitere politische Beratungen vorgenommen und die Haushaltsentwürfe überprüft. Die Ergebnisse der durchgeführten Ratssitzung werden protokollarisch erfasst und sind demzufolge nachvollziehbar und nachprüfbar.¹⁶⁹ Folglich wird hier der Wert A vergeben.

¹⁶⁵ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 53f.

¹⁶⁶ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 54

¹⁶⁷ vgl. Kämmerer (2019): Gespräch am 06.03.2019 um 12:05 Uhr

¹⁶⁸ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 54

¹⁶⁹ vgl. Kämmerer: Gespräch am 06.03.2019 um 12:05 Uhr

Zeitpunkt der Haushaltsgenehmigung

Die nächste Dimension 18.3 misst die Termintreue des Überprüfungsprozesses durch die Politik hinsichtlich der Genehmigung des Haushalts vor Beginn des Haushaltsjahres. Die Fristeinhaltung ist für die Budgeteinheiten von Bedeutung, damit sie zu Beginn des Haushaltsjahres ihre Ressourcen für die Dienstleistungserbringung kennen. Für die Bewertung sind die letzten drei Haushaltsjahre zu betrachten.¹⁷⁰ Der Gemeinderat Westerkappeln hat den jährlichen Haushaltsplan vor Beginn des Haushaltsjahres in keinem der letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre beschlossen.¹⁷¹ Die erfüllten Voraussetzungen liegen auch unter denen, die für einen B- und C-Wert erforderlich wären, so dass Wert D vergeben werden muss.

Vorschriften für die Haushaltsanpassung durch die Verwaltung

In der Dimension 18.4 werden die definierten Regelungen für die Haushaltsplananpassungen durch die Verwaltung betrachtet. Dabei geht es um die Frage, ob klare interne Verwaltungsregelungen vorhanden sind und inwieweit die Verwaltung selbst unterjährige Haushaltsanpassungen durchführen darf, die keiner Genehmigung durch die Politik bedürfen. Bewertet wird das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr.¹⁷² Die Gemeinde Westerkappeln hat im Haushaltsplan klare Regelungen in der Haushaltssatzung § 7 erlassen, wie unterjährige Haushaltsplananpassungen, die keiner Genehmigung durch den Gemeinderat bedürfen, zu erfolgen haben. Der § 8 der Haushaltssatzung regelt die Deckungsfähigkeit innerhalb der Budgets, sodass auch hier klare Regelungen für die unterjährige Haushaltsanpassung bestehen.¹⁷³ Die Dimension erfüllt alle Voraussetzung für den Wert A.

Die Zusammenfassung der Dimensionswerte ergibt mit der M1 (WL)-Methode den Wert D⁺.

4.5 Säule V: Vorhersehbarkeit und Kontrolle in 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.¹⁷⁴

4.5.1 Indikator PI-19: Einnahmeverwaltung

Der Indikator bewertet die Verfahren, die von der Verwaltung angewendet werden, um ihre Einnahmen zu erheben und zu kontrollieren. Dabei bezieht er sich nur auf Einrichtungen, die die Einnahmen verwalten. Die Verwaltung ist verpflichtet, die Zahlungspflichtigen über ihre Rechte und Pflichten und das Rechtsbehelfsverfahren aufzuklären sowie sicherzustellen, dass Möglichkeiten zur Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen bestehen. Der Indikator ist vierdimensional mit der M2 (AV)-Methode zu bewerten.¹⁷⁵

¹⁷⁰ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 54

¹⁷¹ vgl. Kämmerer: Gespräch am 06.03.2019 um 12.05 Uhr

¹⁷² vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 54

¹⁷³ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushaltsplan 2017] (2017): S. 5

¹⁷⁴ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 2

¹⁷⁵ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 55f.

Rechte und Pflichten zu den einnahmewirksamen Maßnahmen

Die Dimension 19.1 überprüft, ob verschiedene Möglichkeiten bei der Einnahmeerhebung genutzt werden, um den Zahlungspflichtigen einen einfachen Zugang zu umfassenden und aktuellen Informationen über die Verpflichtungen und Rechte sowie zu Verwaltungsverfahren und Rechtsbehelfsprozessen zu gewähren. Die Untersuchung erfolgt hier zum Bewertungszeitpunkt.¹⁷⁶ Grundsätzlich ist die Möglichkeit einer Stundung gem. § 26 GemHVO in der Gemeinde Westerkappeln vorgesehen. In Problemfällen kann der Schuldner z. B. eine Zahlung in Raten vereinbaren.¹⁷⁷ Eine Ratenzahlungsvereinbarung muss auf Antrag durch den Zahlungspflichtigen erfolgen. Die Bescheide der Gemeinde sind immer mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen, sodass der Schuldner darüber informiert ist, welche Möglichkeiten für ihn bestehen, wenn er mit diesem Bescheid nicht einverstanden ist. Für die Bürger der Gemeinde Westerkappeln sind auf der Internetseite der Gemeinde keine umfassenden Informationen bezüglich des Rechtsbehelfs vorhanden. Rechtsbehelfsinformationen sind demnach nur Bestandteil der von der Gemeindeverwaltung erstellten Bescheide, z. B. Steuerbescheide, die an die Bürger gerichtet sind.¹⁷⁸

Die Mindestvoraussetzungen liegen damit unter denen, die für einen B-Wert erforderlich wären, so dass der Wert C vergeben werden muss.

Management des Einnahmerisikos

Die zweite Dimension 19.2 ermittelt, ob die Einrichtungen bei ihrer Einnahmenerhebung einen umfassenden, strukturierten und systematischen Ansatz für die Bewertung und Priorisierung des Erfüllungsrisikos vornehmen. Moderne Finanzverwaltungen verlassen sich auf die Selbstbewertung und verwenden risikobasierte Verfahren, um die Einhaltung zu garantieren. Auch hier erfolgt die Untersuchung zum Zeitpunkt der Bewertung.¹⁷⁹ Bei den Bereichen der Gemeinde Westerkappeln, die die meisten Einnahmen erheben, finden regelmäßige Überprüfungen der Forderungen entweder monatlich mit dem Mahnverfahren oder spätestens mit dem Jahresabschluss statt, so dass immer bekannt ist, wo die größten Forderungen bestehen. Zudem ist die Gemeinde Westerkappeln dazu verpflichtet, im Rahmen des Jahresabschlusses die Forderungen zu beurteilen. Es gibt die Einzelwertberichtigung, die die konkrete spezielle Forderung eines bestimmten Gebührenbescheids und eines bestimmten Zahlungspflichtigen betrifft, die über das ganze Jahr vorgenommen wird. Die Pauschalwertberichtigung wird in einer Vielzahl gleichartiger Forderungen am Jahresende vorgenommen. Es wird aber kein umfassender, strukturierter und systematischer Ansatz für die Bewertung und Priorisierung des Erfüllungsrisikos aller Einnahmekategorien im Sinne des PEFA-Bewertungsrahmen genutzt, da ein solcher Ansatz nicht vorhanden ist. Maßnahmen zur Risikominimierung werden nicht mitbetrachtet. Nur wenn Auffälligkeiten und Unstimmigkeiten bei einzelnen Einnahmeerhebungen erkannt und aufgedeckt werden, findet eine intensive Kontrolle statt und es wird dementsprechend darauf

¹⁷⁶ ebd.

¹⁷⁷ vgl. Kämmerer: Gespräch am 06.03.2019 um 12:15 Uhr

¹⁷⁸ vgl. Sachbearbeiter der Allgemeinen Verwaltung: Gespräch am 07.03.2019 um 9:17 Uhr

¹⁷⁹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 56

reagiert.¹⁸⁰ Die erfüllten Anforderungen liegen damit unter denen, die für Wert C erforderlich sind, weshalb die Gemeinde Westerkappeln den Wert D für diese Dimension erhält.

Revision und Prüfung der Einnahmerückstände

Bei der Dimension 19.3 wird untersucht, ob ausreichende Kontrollen stattfinden, um Korruptionsfälle aufzudecken und vor einer Steuerhinterziehung abzuschrecken. Die Verwaltung müsste bei der Einnahmeerhebung wirksame Systeme zur Überprüfung und zur Betrugsermittlung entsprechend einem aufgestellten Plan zur Verbesserung der Erfüllung der Einnahmeerhebung einsetzen. Darüber müsste gemäß einem dokumentierten Verbesserungsplan bezüglich der Einhaltung des geltenden Rechts berichtet werden, um sicherstellen zu können, dass bei einem Risiko unmittelbar Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet und die Einnahmelücke minimiert werden. Als Bewertungszeitraum gilt das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr.¹⁸¹ Vorliegend wurden die Bereiche, die die meisten Einnahmen generieren, unterjährig vom Kassenleiter und vom Kämmerer überprüft. Teilweise finden Kontrollen auch bei der Hundesteuer oder im Bereich der Entsorgung statt. Bei der Hundesteuer wird eine regelmäßige Bestandsaufnahme gemacht und Hundemarken ausgegeben. Dafür wird ein Unternehmen beauftragt, das Hausbesuche und Kontrollen durchführt. Im Bereich Entsorgung erfolgen Kontrollen nur, wenn konkrete Anhaltspunkte vorliegen. Jedoch liegt kein vorbeugender Revisionsplan vor, über dessen Umsetzung berichtet werden könnte.¹⁸² Die erfüllten Anforderungen liegen auch unter denen, die für die Werte B und C erforderlich wären. Somit kann nur ein Wert D eingetragen werden.

Überwachung der Einnahmerückstände

Die letzte Dimension 19.4 bewertet, inwieweit die Zahlungsrückstände der Einnahmen erzielenden Einrichtungen verwaltet werden. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Höhe und dem Alter der Einnahmerückstände. Die Pflicht einer Einnahmen erzielenden Verwaltung ist, das Management der Zahlungsrückstände kritisch zu betrachten. Dadurch soll gewährleistet werden, dass Schulden gegenüber der Verwaltung intensiv gemanagt und geeignete Prozesse, die die Zahlungen von vollstreckbaren Schulden beschleunigen sollen, durchgeführt werden. Die Beurteilung erfolgt für das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr.¹⁸³ Das Gesamtvolumen des Haushaltes der Gemeinde Westerkappeln für das betrachtete Jahr 2017 beträgt 22.132.962,55 €. Davon würden 10% genau 2.213.296,26 € betragen. Die offenen Forderungen liegen im Jahresabschluss 2017 mit 1.546.334 € bei 6,98%. Darin sind Einnahmerückstände für Sonstige öffentlich-rechtliche Forderungen i.H.v. 15.133,00 € enthalten, die älter sind als 12 Monate. Das macht ca. 0,98 % der gesamten Einnahmerückstände aus.¹⁸⁴ Somit beträgt der Bestand an Einnahmerückständen der Gemeinde Westerkappeln am Ende des letzten abgeschlossenen Haushaltsjahres weniger als 10 % der Gesamteinnahmen des

¹⁸⁰ vgl. Kämmerer: Gespräch am 06.03.2019 um 12:15 Uhr

¹⁸¹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 56f.

¹⁸² vgl. Kämmerer: Gespräch am 06.03.2019 um 12:15 Uhr

¹⁸³ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 57

¹⁸⁴ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Bericht über die Prüfung des NKF-Jahresabschlusses 2017] (2018): Anlage 4, S. 20 u. Anlage 2a, S.1

Jahres. Die Einnahmerückstände, die älter als zwölf Monate sind, betragen weniger als 25 % der gesamten Einnahmerückstände des Jahres. Damit ist die Anforderung für eine Bewertung mit dem Wert A erfüllt.¹⁸⁵ Die Gesamtbeurteilung für den Indikator der Einnahmeverwaltung findet sich bei dem Wert C⁺ wieder.

4.5.2 Indikator PI-20: Verbuchung der Einnahmen

Der Indikator PI-20 bewertet die Verfahren zur Erfassung und Meldung der erhobenen Einnahmen, zur Konsolidierung der erhobenen Einnahmen und zum Abgleich der Steuereinnahmekonten. Er umfasst die Steuer- und die Nicht-Steuereinnahmen. Die Untersuchung dieses Indikators erfolgt zum Bewertungszeitpunkt. Die Dimensionswerte werden hier dreidimensional mit der M1 (WL)-Methode zusammengefasst.¹⁸⁶

Informationen über die Einnahmeerhebung

Die Dimension 20.1 bewertet, inwieweit der Finanzbereich die Verwaltungstätigkeiten zur Erhebung der Einnahmen koordiniert und die Informationen über die erhobenen Einnahmen zusammenträgt, begründet und zeitnah darüber berichtet.¹⁸⁷ Der Finanzbereich der Gemeinde Westerkappeln erhält täglich Daten von allen Bereichen, die Einnahmen der Verwaltung erheben. Das doppische Rechnungswesen wird zentral in der Gemeinde Westerkappeln über das EDV-Programm „Ab-Data Finanzwesen V 3.1“ abgewickelt, sodass täglich konkrete Einnahmeinformationen über jeden Fachbereich, bis auf den Kostenträger und das Produkt und entsprechend nach den Einnahmearten aufgeschlüsselt abgerufen werden können. Zunächst wird eine Annahmeanordnung im System mit einem Fälligkeitstermin erstellt, der erfolgte Zahlungseingang wird in der Gemeindekasse verbucht und folgend in der Finanzsoftware zugeordnet. In den Finanzzwischenberichten wird u. a. über die Einnahmen der Verwaltung berichtet.¹⁸⁸ Folglich ist hier mit dem Wert A zu bewerten.

Weiterleitung der erhobenen Einnahmen

Die nächste Dimension 20.2 beurteilt die Schnelligkeit der Weiterleitung der erhobenen Einnahmen an die Gemeindekasse. Die Weiterleitung kann durch ein System erfolgen, bei dem die Zahlungspflichtigen direkt auf Konten einzahlen oder durch die zuständigen Behörden, die ihre eigenen Konten führen und im Anschluss die Einzahlungen auf das Gemeindep konto übertragen. Dabei sollten die aktuell verfügbaren Mittel für das Liquiditätsmanagement und damit für die Verausgabung zur Verfügung stehen.¹⁸⁹ Die Gemeinde Westerkappeln hat drei Gemeindepkonten (Kreissparkasse, Volksbank, Postbank), worüber alle Ein- und Auszahlungen erfolgen. Diese Konten sind aber nicht miteinander verbunden und werden auch nicht miteinander abgeglichen. Fachbereiche, die Einnahmen erheben, haben keine eigenen Konten für ihre Einnahmen, welche sie direkt an die zentrale Kasse

¹⁸⁵ vgl. Kassenleiter: Gespräch am 06.03.2019 um 12:48 Uhr

¹⁸⁶ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 58

¹⁸⁷ ebd.

¹⁸⁸ vgl. Sachbearbeiterin aus der Finanzabteilung: Gespräch am 07.03.2019 um 15:10 Uhr

¹⁸⁹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 59

weiterleiten müssten. Damit werden alle Einnahmen direkt auf die oben genannten Gemeindepkonten eingezahlt, sodass keine Weiterleitung nötig ist.¹⁹⁰ Die Dimension erhält damit den Wert A.

Abgleich der Einnahmekonten

Dimension 20.3 bewertet, inwieweit zusammengefasste Beträge aus Abgaben, Erhebungen, Zahlungsrückständen und Transfers an die Gemeindepkasse regelmäßig überwiesen und zeitnah abgeglichen werden. Dadurch wird gewährleistet, dass die Höhe der Zahlungsrückstände und der Einnahmen-Float überwacht und minimiert wird. Es ist wichtig, dass jede Differenz zwischen den erhobenen und den erhaltenen Beiträgen erklärt werden kann und Aufzeichnungen darüber geführt werden. Zudem müsste eine Zusammenfassung der Informationen so vorgenommen werden, dass dokumentiert werden kann, wie hoch der Anteil der veranlagten Beträge ist.¹⁹¹ Aufgrund der Anwendung von der Finanzsoftware Ab-Data wird regelmäßig ein vollständiger Abgleich der Veranlagungen, Erhebungen, Zahlungsrückstände und Transfers an die Gemeindepkasse durchgeführt. Durch die Debitoren- und Kreditorenrechnung ist es jederzeit möglich, eine Auskunft über den Zahlungsstand des Zahlungspflichtigen zu bekommen. Das zertifizierte System wird den Anforderungen für eine A-Bewertung gerecht.¹⁹²

Folglich ist für den Indikator PI-20 der Bestwert A zu vergeben.

4.5.3 Indikator PI-21: Vorhersehbarkeit der unterjährigen Ressourcenverteilung

Der Indikator PI-21 bewertet das Liquiditätsmanagement der Verwaltung. Dabei wird beurteilt, inwieweit der Finanzbereich in der Lage ist, Zahlungsverpflichtungen sowie den Geldbedarf zu prognostizieren und zuverlässige Aussagen über die Mittelzuweisungen für die Dienstleistungserbringung gegenüber den Fachbereichen zu treffen. Für eine effektive Dienstleistungserbringung wird verlangt, dass die Fachbereiche verlässliche Informationen über ihre Mittelverfügbarkeit erhalten, um so ihre Zahlungsverpflichtungen steuern und Auszahlungen tätigen zu können. Bewertet wird der Indikator auf vier Dimensionen mit der M2 (AV)-Methode.¹⁹³

Konsolidierung der Kassenbestände

Bei der Dimension 21.1 wird beurteilt, inwieweit der Finanzbereich die Kassenbestände als Grundlage für die Mittelfreigabe identifizieren und konsolidieren kann. Zur Unterstützung der Konsolidierung von Bankkonten sollte ein einheitliches Rechnungsführungssystem genutzt werden, über das vorhandene Bankkonten miteinander verbunden werden, so dass die Abwicklung aller Ein- und Auszahlungen möglich ist. Die Beurteilung erfolgt zum Bewertungszeitpunkt.¹⁹⁴ Die Gemeinde Westerkappeln nutzt die Finanzsoftware Ab-Data, über die alle Ein- und Auszahlungen abgewickelt werden.

¹⁹⁰ vgl. Kassenleiter: Gespräch am 07.03.2018 um 14:25 Uhr

¹⁹¹ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 59

¹⁹² vgl. Sachbearbeiterin aus der Finanzabteilung: Gespräch am 07.03.2019 um 15:10 Uhr

¹⁹³ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 60f.

¹⁹⁴ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 61

Die Bankkonten sind hierbei zwar nicht direkt miteinander verbunden, aber mit Hilfe der Zahlungsverkehrssoftware S-Firm ist die aktuelle Liquidität der Gemeinde erkennbar, so dass alle Bankguthaben und Kassenbestände zu jeder Zeit gleichzeitig aufgezeigt werden können.¹⁹⁵ Da die Bankguthaben und Kassenbestände der Gemeinde Westerkappeln über die eingesetzte Software konsolidiert werden, kann der Wert A vergeben werden.

Vorhersage und Überwachung der Kassenbestände

Dimension 21.2 überprüft, inwieweit Zahlungsverpflichtungen und Zahlungsflüsse der Budgeteinheiten durch den Finanzbereich prognostiziert und überwacht werden. Eine effektive Planung, Überwachung und das Management der Zahlungsflüsse unterstützen die Vorhersehbarkeit der verfügbaren Mittel der Budgeteinheiten. Dafür sind zuverlässige Vorhersagen sowohl der regelmäßigen als auch der unregelmäßigen Mittelzu- und abflüsse erforderlich, die mit der Haushaltsausführung und den Zahlungsverpflichtungen der Budgeteinheiten verbunden sind. Bewertet wird das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr.¹⁹⁶ Die Gemeinde Westerkappeln ist gesetzlich gem. § 89 GO NRW dazu verpflichtet, eine Liquiditätsplanung aufzustellen. Im § 5 der Haushaltssatzung ist der Höchstbetrag der Kredite zur Liquiditätssicherung i.H.v. 8.000.000 € für das Haushaltsjahr 2017 festgelegt. Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Kreditermächtigung) wurde im Haushaltsplan 2017 nach § 2 der Haushaltssatzung auf 0,00 € festgesetzt.¹⁹⁷ Eine regelmäßige Vorausschätzung für die Entwicklung der Liquiditätslage für das Haushaltsjahr 2017 wurde erstellt und auf der Grundlage der tatsächlichen Mittelzuflüsse und Mittelabflüsse aktualisiert¹⁹⁸. Hier ist demnach der Wert A zu vergeben.

Information über die Obergrenzen von Zahlungsverpflichtungen

Die Dimension 21.3 bewertet die Zuverlässigkeit unterjähriger Informationen für die Budgeteinheiten über ihre Obergrenze von Ausgabeverpflichtungen für bestimmte Zeiträume. Die Vorhersehbarkeit der verfügbaren Mittel ist besonders für die Planung der Maßnahmen und die Beschaffung der Ressourcen zur effektiven Dienstleistungserbringung notwendig. Mit der Verabschiedung des Haushaltsplanes wird grundsätzlich garantiert, Zahlungsverpflichtungen eingehen und Ausgaben tätigen zu können. Der Finanzbereich kann bei Problemen des Mittelzuflusses auch Auflagen für die Übernahme neuer Zahlungsverpflichtungen und damit verbundene Auszahlungen erteilen. Auch hier wird das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr bewertet.¹⁹⁹ Die Budgeteinheiten der Gemeinde Westerkappeln sind größtenteils in der Lage, zu planen und Auszahlungsverpflichtungen für mindestens sechs Monate im Voraus in Übereinstimmung mit den beschlossenen Haushaltsansätzen und Mittelfreigaben, soweit dies unter ihren Zuständigkeitsbereich fällt, einzugehen. Die Fachbereiche

¹⁹⁵ vgl. Kassenleiter: Gespräch am 11.03.2019 um 9:00 Uhr

¹⁹⁶ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 61

¹⁹⁷ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017): S. 4

¹⁹⁸ vgl. Kämmerer: Gespräch am 11.03.2019 um 11:10 Uhr

¹⁹⁹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 61

verfügen über ein Jahresbudget, in dessen Rahmen Zahlungsverpflichtungen eingegangen werden dürfen.²⁰⁰ Damit ist der A-Wert erreicht.

Erheblichkeit der unterjährigen Haushaltsanpassungen

Die letzte Dimension 21.4 beurteilt die Häufigkeit und Transparenz der unterjährigen Anpassungen bei den Mittelzuweisungen. Bewertet wird das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr.²⁰¹ Unterjährige Anpassungen der Mittelverteilung zwischen den Fachbereichen finden in der Gemeinde Westerkappeln entweder gar nicht oder nicht mehr als zweimal jährlich statt. Die Möglichkeiten zur Anpassung werden u.a. im § 8 der Haushaltssatzung im Haushaltsplan 2017 in Form von Deckungsfähigkeiten und durch Haushaltsvermerke gem. § 4 GemHVO geregelt und transparent gemacht. Das Verfahren zu den über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen ist in § 83 GO NRW i.V.m. § 7 der Haushaltssatzung geregelt und findet hier ebenfalls Anwendung. Bei einem höheren Mittelbedarf eines Fachbereichs wird über die Möglichkeiten der Mittelverteilung im Rat der Gemeinde Westerkappeln offen diskutiert und sachgerecht entschieden, sodass ein vorhersehbares und transparentes Verfahren besteht.²⁰² Somit kann auch hier der Wert A vergeben werden.

Nach der Umrechnungstabelle ergibt sich für den Indikator PI-21 der Gesamtwert A.

4.5.4 Indikator PI-22: Ausgabenrückstände

Der Indikator PI-22 bemisst den Bestand an Zahlungsrückständen und bewertet, ob diesbezüglich systembedingtes Problem festgestellt und unter Kontrolle gebracht wurde. Unter Ausgaben-/bzw. Zahlungsrückständen sind überfällige Schulden, Verbindlichkeiten oder Verpflichtungen zu verstehen. Verpflichtungen und offene Forderungen können ebenfalls zu Zahlungsrückständen führen, wenn sie nicht zu dem im Vertrag oder in den entsprechenden finanziellen Vorschriften festgelegten Zeitpunkt gezahlt wurden. Dies kann eine Kostensteigerung für die Verwaltung bedeuten, da die Gläubiger ihre Gebühren erheben könnten, um die verspäteten Zahlungen auszugleichen. Der Indikator umfasst zwei Dimensionen die mit der M1 (WL)-Methode beurteilt wird.²⁰³

Bestand an Ausgabenrückständen

Bei der ersten Dimension 22.1 wird untersucht, inwieweit ein Bestand an Zahlungsrückständen vorhanden ist. Das Ausmaß dieser Rückstände wird ebenfalls betrachtet. Der Bestand ist möglichst am Ende des Haushaltsjahres zu erfassen und zu den Gesamtausgaben des betrachteten Haushaltsjahres zu vergleichen. Bewertet werden die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre.²⁰⁴ Bei der Gemeinde Westerkappeln ist ein Bestand an Ausgaben- bzw. Zahlungsrückständen am 31.12. des jeweiligen Jahres vorhanden. Dieser wird am Ende des Haushaltsjahres dokumentiert und zu den Gesamtausgaben des betrachteten Haushaltsjahres ins Verhältnis gesetzt. Eine Überwachung der

²⁰⁰ vgl. Kämmerer: Gespräch am 11.03.2019 um 11:10 Uhr

²⁰¹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 60f.

²⁰² vgl. Kämmerer: Gespräch am 11.03.2019 um 11:10 Uhr; vgl. Gemeinde Westerkappeln [Haushalt 2017] (2017): S. 4f.

²⁰³ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 62

²⁰⁴ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 63

Ausgabenrückstände findet manuell und nicht mithilfe eines autorisierten Verfahrens statt. Die Zahlung erfolgt anhand des Fälligkeitsdatums, wenn eine Verbindlichkeit manuell eingebucht wird. Die Zuständigkeit dafür liegt bei der Gemeindekasse. Dadurch kann der Fachbereich darauf vertrauen, dass zu dem Zeitpunkt, zu dem die Fälligkeit gesetzt wurde, entsprechend die Auszahlung von der Gemeindekasse vorgenommen wird. In der Gemeindekasse bleiben keine Rechnungen liegen, nur in den einzelnen Fachbereichen. Es gibt aber nur wenige Fälle, in denen Rechnungen aufgrund von z. B. Krankheit nicht bearbeitet werden können. Der Bestand an Ausgabenrückständen beträgt bei der Gemeinde weniger als 2 % der Gesamtausgaben in mindestens zwei der letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre.²⁰⁵ Hier sind die Voraussetzungen für den Wert A gegeben.

Überwachung der Ausgabenrückstände

Die Dimension 22.2 beurteilt, inwieweit alle Ausgabenrückstände bekannt sind und ob diese überwacht werden. Sie erfasst, welche Aspekte von Zahlungsrückständen überwacht werden und wie häufig und schnell die Informationen generiert werden. Bewertet wird zum Untersuchungszeitpunkt.²⁰⁶ Daten über den Bestand, das Alter und die Zusammensetzung der Ausgabenrückstände der Gemeinde Westerkappeln werden zum Jahresabschluss erstellt und können täglich aus der Finanzsoftware entnommen werden.²⁰⁷ Folglich erhält die Dimension den Wert A.

Die Indikator PI-22 wird mit dem Gesamtwert A bewertet.

4.5.5 Indikator PI-23: Kontrollen der Gehaltsabrechnung

Dieser Indikator betrachtet nur die Personalausgaben für öffentliche Bedienstete. Dabei wird das Management der Gehaltsabrechnungen, die Veränderungen von Personaldaten sowie der Personalakten betrachtet. Die Personalausgaben machen normalerweise den größten Anteil der Gesamtausgaben der Verwaltung aus. Der Bereich der Gehaltsabrechnungen sollte genau überwacht werden, da er anfällig für schwache Kontrollen und daher auch für Korruption oder Betrug sein kann. Für die Zusammenfassung der vier Dimensionswerte wird die M2 (AV)-Methode verwendet.²⁰⁸

Ableich der Gehaltsabrechnungen und der Personalakten

Die Dimension 23.1 bewertet den Grad der Datenintegration aus Personalakten, Gehaltsabrechnung und Haushalt (Personalausgaben und Stellenplan). Die Gehaltsabrechnung sollte durch eine Personaldatenbank gestützt werden, die eine Personalübersicht enthält. Diese Übersicht ist mit dem genehmigten Stellenplan und den Personalakten zu verifizieren. Die Kontrollen sollten sicherstellen, dass Einstellungen und Beförderungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Rahmen der genehmigten Personalausgaben erfolgen. Die Beurteilung erfolgt zum Zeitpunkt der Bewertung.²⁰⁹ In der Personalabteilung der Gemeinde Westerkappeln werden mit dem Programm „LOGA“ sowohl

²⁰⁵ vgl. Kassenleiter: Gespräch am 12.03.2019 um 15:45 Uhr

²⁰⁶ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 63

²⁰⁷ vgl. Kassenleiter: Gespräch am 12.03.2019 um 15:45 Uhr

²⁰⁸ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 64f.

²⁰⁹ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 65

die Personalveränderungen eingepflegt als auch die Gehaltsabrechnungen erstellt. Die Informationen zur Personalveränderung werden von der Personalabteilung manuell in das Abrechnungsprogramm importiert. Die Gehaltsabrechnung erfolgt monatlich auf der Grundlage der vollständigen Dokumentation aller Veränderungen bei den Personalakten und wird mit den Daten der Gehaltsabrechnung des Vormonats abgeglichen. Die Einstellungen und die Beförderung von Beamten und Beamtinnen erfolgt im Rahmen des Stellenplans nach dem Beamtenrecht gem. § 8 II GemHVO. Die Eingruppierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfolgt nach dem Tarifrecht gem. § 12 II TVöD. Da die Personaldatenbank sowie die Gehaltsabrechnung direkt miteinander verbunden und dadurch übersichtlich und geschützt sind, kann hier der Wert A vergeben werden.²¹⁰

Management der Personaldatenstammänderungen

Die nächste Dimension 23.2 bewertet die Aktualität der Änderungen bei den Personaldaten und den Daten für die Gehaltsabrechnungen. Alle erforderlichen Änderungen für die Personaldatenbank müssen zeitnah durch einen Änderungsbericht erfolgen und in ein Prüfverfahren münden. Die Beurteilung erfolgt ebenfalls zum Bewertungszeitpunkt²¹¹ Die erforderlichen Veränderungen der Personalakten und der Gehaltsabrechnungen werden bei der Gemeinde Westerkappeln laufend vom zuständigen Mitarbeiter aktualisiert, sobald eine Änderung bekannt gegeben wird. Dies geschieht grundsätzlich vor der folgenden monatlichen Auszahlung. Zu einer nachträglichen Veränderung der Personalakte kommt es nur selten. Die vorhandenen Daten der Gemeindeverwaltung sind zuverlässig und zeigen somit Korrekturen im Umfang von weniger als drei Prozent der monatlichen Gehaltszahlungen auf.²¹² Damit kann der Wert A vergeben werden.

Interne Kontrolle der Gehaltsabrechnungen

Dimension 23.3 beurteilt die Überprüfungen, die für die Änderungen in den Personal- und Gehaltsabrechnungsdaten durchgeführt werden. Effektive interne Kontrollen sollen die Berechtigung zur Änderung von Akten und Gehaltsabrechnungen begrenzen, einen separaten Abgleich verlangen und ein Prüfverfahren einrichten, um eine fortlaufende Historie der Transaktionen zusammen mit der/dem dafür zuständigen Mitarbeiterin/Mitarbeiter zu pflegen. Die Beurteilung erfolgt zum Bewertungszeitpunkt.²¹³ Die Berechtigung zur Änderung der Akten und der Gehaltslisten ist bei der Gemeinde Westerkappeln begrenzt. Das Zugriffsrecht wird durch die Verteilung von Lizenzen legitimiert. Nur wenige Mitarbeiter haben Zugriff auf das Programm und können Daten ändern. Ein Prüfverfahren in dem Sinne ist zwar nicht vorhanden, aber eine angemessene Datenintegrität ist gewährleistet, da eine regelmäßige Kontrolle in Form eines Abgleichs durch den Kämmerer stattfindet. Anhand einer Excel Tabelle sind alle Daten auf einen Blick sichtbar, diese werden zudem auch erläutert. Im Finanzzwischenbericht werden die Veranschlagungen für Personalausgaben des laufenden Jahrs

²¹⁰ vgl. Mitarbeiterin aus der Personalabteilung (2019): Gespräch am 01.04.2019 um 12:38 Uhr

²¹¹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 65

²¹² vgl. Kämmerer (2019): Gespräch am 01.04.2019 um 14:36 Uhr

²¹³ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 65

überprüft und geschaut, ob der geplante Ansatz bis Ende des Jahres tatsächlich ausreicht. Die Berechtigung zur Änderung von Gehaltslisten und Personaldaten hat nur die Rechnungsstelle der Personalabteilung. Bei der Gehaltsabrechnung ist eine klare Regelung zur internen Kontrolle vorhanden. Das Verfahren zur monatlichen Gehaltsauszahlung verläuft in mehreren Schritten: Vorarbeit durch die Personalsachbearbeitung, Erfassung von Änderungen durch die Rechnungsstelle, Buchung über eine Schnittstelle zwischen den Programmen AB-Data und LOGA durch die Personalsachbearbeitung und die Auszahlung durch die Gemeindekasse. (Die Daten werden dabei von LOGA auf AB-Data importiert.²¹⁴ Demnach ist diese Dimension mit dem Wert A zu bewerten.

Überprüfung der Gehaltsabrechnungen

Die letzten Dimension 23.4 misst den Grad der Integrität der Gehaltsabrechnungen. Diese sollte regelmäßig stattfinden, um Geisterarbeiter/-innen zu identifizieren, Datenlücken zu schließen und Kontrollschwächen aufzudecken. Als Bewertungszeitraum sind die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre zu untersuchen.²¹⁵ Ein Abgleich der Personaldaten erfolgt bei der Gemeinde Westerkappeln laufend. Die Überprüfung der Gehaltsabrechnung ist grundsätzlich durch das Vier-Augen-Prinzip und die interne Prüfliste vorhanden. Mindestens 10 % der Vorgänge werden monatlich durch eine andere Mitarbeiterin der Rechnungsstelle überprüft. Somit besteht ein wirksames System zur jährlichen Überprüfung der Gehaltsabrechnung, um Kontrollschwächen aufzudecken. Hier ist der Wert A zu vergeben. Die Gesamtbewertung für den Indikator PI-23 ist demnach der Bestwert A.

4.5.6 Indikator PI-24: Beschaffung

Der Indikator PI-24 untersucht die wesentlichen Aspekte des Beschaffungsmanagements. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Transparenz der Bestimmungen, der Betonung eines offenen und wettbewerbsorientierten Vergabeverfahrens, der Kontrolle der Beschaffungsergebnisse sowie dem Zugang zum Beschwerdeverfahren. Ein gut funktionierendes Beschaffungswesen gewährleistet, dass die öffentlichen Ausgaben effektiv für die Beschaffung von Inputs für die Bereitstellung von Programmen und Dienstleistungen eingesetzt und zur Erreichung eines guten Preis-Leistungs-Verhältnisses genutzt werden. Als Beurteilungszeitraum ist das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr zu betrachten. Der Indikator ist vierdimensional mit der M2 (AV)-Methode zu bewerten.²¹⁶

Beschaffungscontrolling

Bei der ersten Dimension 24.1 wird beurteilt, inwieweit die Verwaltung über umsichtige Überwachungs- und Berichtssysteme verfügt, um ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis zu gewährleisten und die treuhänderische Integrität zu fördern. Dafür müssten Datenbanken oder Aufzeichnungen über Verträge, einschließlich von Daten darüber, was beschafft wurde, den Beschaffungswert und wer

²¹⁴ vgl. Mitarbeiterin, Personalabteilung (2019): Gespräch am 01.04.2019 um 12:38 Uhr

²¹⁵ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 65

²¹⁶ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 66f.

den Zuschlag erhalten hat, geführt werden.²¹⁷ Eine spezielle Datenbank existiert in der Gemeinde Westerkappeln zurzeit nicht. Allerdings werden Akten mit Aufzeichnungen über Verträge, einschließlich aller erforderlichen Daten in den Fachbereichen von einzelnen Mitarbeitern geführt. Diese sind richtig und in der Regel vollständig für die Mehrheit der Beschaffungsverfahren wie Güter, Dienstleistungen und Arbeiten. Diese Informationen liegen nur dezentral vor und werden nicht zusammengefasst, sodass keine systematische Auswertung der Beschaffungsvorgänge vorgenommen werden kann. Da das Beschaffungsmanagement eine zentrale Daten- bzw. Vertragsdatenbank erfordert, in der alle Informationen über Verträge, einschließlich der Daten über die Art sowie den Wert der Beschaffung und den Zuschlagsempfänger enthalten sind, aber dies in der Gemeinde nicht vorhanden ist, kann nur der C-Wert vergeben werden.²¹⁸

Beschaffungsmethoden

Die Dimension 24.2 misst die prozentualen Anteile der vertraglichen Auftragswerte die mit und ohne Wettbewerbsverfahren am gesamten Auftragswert vergeben wurden. Ein gut funktionierendes Beschaffungssystem gewährleistet, dass für die Beschaffung wettbewerbsorientierte Verfahren angewendet werden, mit Ausnahme der Beschaffungen, die einen geringen Wert unterhalb eines festgelegten und angemessenen Schwellenwertes aufweisen.²¹⁹ Die Gemeindeverwaltung Westerkappeln verfügt nicht über eine eigene zentrale Vergabestelle. Größere Vergaben können hilfsweise über die Vergabestelle der Kommunalagentur des Kreises Steinfurts abgewickelt werden. Dies wird jedoch aus Kostengründen nur selten in Anspruch genommen. Alle Fachbereiche der Gemeinde können durch einzelne Mitarbeiter öffentliche Ausschreibungen im Sinne von § 25 GemHVO tätigen und Vergaben abwickeln. Da die Daten über die gesamten Vergaben nicht zentral vorliegen und die Möglichkeit, die erforderlichen Daten zusammenzufassen, nicht besteht, kann dies auch nicht ausgewertet werden.²²⁰ Die Dimension erhält daher den Vermerk NA.

Öffentlicher Zugang zu den Beschaffungsinformationen

Dimension 24.3 überprüft den Umfang des öffentlichen Zugangs zu vollständigen, zuverlässigen und zeitnahen Beschaffungsinformationen, als wichtiges Element der Transparenz. Um zuverlässige und aktuelle Daten zu erstellen, bedarf es eines guten Informationssystems, das Daten über die Beschaffungsverfahren erhebt und sichert. Der Zugang zu diesen Informationen sollte für die Öffentlichkeit ohne Einschränkungen möglich sein.²²¹ Die Rechts- und Regelungsrahmen für die Beschaffung werden bei der Gemeinde Westerkappeln nicht explizit auf der Homepage veröffentlicht. Es sind einige Informationen zu öffentlichen Ausschreibungen mit einigen wenigen Rechtsgrundlagen vorhanden, aber die vergaberechtlichen Bestimmungen werden nicht verlinkt. Beschaffungspläne der Verwaltung werden nicht publiziert, allerdings können die Bürgerinnen und Bürger aus dem Haushaltsplan

²¹⁷ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 67

²¹⁸ vgl. Sachbearbeiter aus der Bauverwaltung: Gespräch am 12.03.2019 Um 11:15 Uhr

²¹⁹ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 67f.

²²⁰ vgl. Sachbearbeiter aus der Bauverwaltung: Gespräch am 12.03.2019 um 11:15 Uhr

²²¹ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 68

einige Beschaffungsmaßnahmen ableiten. Die Ausschreibungsmöglichkeiten werden im Ausschreibungsportal veröffentlicht. Zuschlagserteilungen erfolgen nicht immer nach den vergaberechtlichen Vorschriften. Die Vorgaben regeln, was und wie lange bekannt gegeben werden muss. Diese werden teilweise umgesetzt und größtenteils wird über die Zuschlagserteilung informiert. Daten über die Beschwerdeabhilfen werden der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht. Es werden keine jährlichen Beschaffungsstatistiken geführt oder veröffentlicht. Für die Bewertung mit dem Wert A müssten sechs und für den Wert B vier wesentliche Beschaffungsinformationen veröffentlicht werden. Drei von sechs der wesentlichen Beschaffungsinformationen sind vollständig und werden der Öffentlichkeit verfügbar gemacht.²²² Demnach kann hier nur der Wert C vergeben werden.

Management der Beschaffungsbeschwerden

Die letzte Dimension 24.4 beurteilt, ob ein wirksames und unabhängiges Beschaffungsbeschwerdeverfahren vorhanden ist. Ein gutes Beschaffungssystem ermöglicht den Stakeholder Zugang zu einem solchen Beschwerdeverfahren als Teil des Kontrollsystems, das üblicherweise als Zusatz zu einem allgemeinen Gerichtssystem existiert. Die Abhilfe der Beschwerden sollte fair, transparent, unabhängig und zeitnah erfolgen. Dies ist notwendig, um die Auftragsvergabe bei Bedarf wirksam rückgängig machen zu können. Ein gutes Verfahren sollte die Möglichkeit beinhalten, die Entscheidung über die Beschwerde an eine höhere Instanz zu richten.²²³ In der Gemeinde Westerkappeln existiert kein Beschwerdemanagement in Bezug auf Beschaffungsmaßnahmen. Sollten Beschwerden vorliegen, werden diese zur Nachprüfung nach § 21 VOB/A an die Vergabekammer der Bezirksregierung Münster weitergeleitet.²²⁴ Nach Angaben des Leiters der Bauverwaltung wurde erst kürzlich eine Vergabebeschwerde eingereicht und an die Nachprüfstelle verwiesen. Die Beschwerde konnte jedoch abgewiesen werden, da sie rechtlich nicht begründet war.²²⁵ Die Vergabekammer ist in keinerlei Beschaffungsmaßnahmen oder in Zuschlagsverfahren eingebunden und nimmt die Verantwortung für die Aussetzung des Beschaffungsprozesses wahr. Das Verfahren für die Abgabe und Abhilfe von Beschwerden ist klar definiert und ist über die Internet Seite öffentlich zugänglich. Die Vergabekammer erlässt Entscheidungen, die innerhalb des Zeitrahmens durch Regelungen und Bestimmungen vorgegeben sind und die für jede Partei bindend sind. Innerhalb weniger Stunden kann die Vergabekammer beispielsweise die Entscheidung treffen, den Beschaffungsprozess auszusetzen und ein Zuschlagsverbot auszusprechen. Da die Vergabekammer Gebühren zwischen 2.500 und 50.000 € erhebt, kann der Zugang betroffener Parteien damit möglicherweise verhindert werden. Für den Wert A dürften keine Gebühren erhoben werden.²²⁶ Da nicht alle internationalen Vorgaben bezüglich der Existenz eines wirksamen Verfahrens zur Beschwerdebeilegung erfüllt sind, muss der Wert B für diese Dimension vergeben werden.

²²² vgl. Sachbearbeiter aus der Bauverwaltung: Gespräch am 12.03.2019 um 11:15 Uhr

²²³ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 68

²²⁴ vgl. Sachbearbeiter aus der Bauverwaltung: Gespräch am 12.03.2019 um 11:15 Uhr

²²⁵ vgl. Leiter der Bauverwaltung: Gespräch am 28.02.2019 um 11:20 Uhr

²²⁶ vgl. Bezirksregierung Münster, Vergabekammer Westfalen (2019): S. 1

Nach der Umrechnungstabelle ergibt sich für den Indikator PI-24 der Gesamtwert B.

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

Der Indikator PI-25 misst die Wirksamkeit der allgemeinen internen Kontrollen von Sachausgaben. Er bewertet somit die Sachausgaben und umfasst die Ausgabenverpflichtungen und Auszahlungen für Güter, Dienstleistungen, Gelegenheitsarbeiten und Leistungszulagen. Er befasst sich mit einer breiten Palette an Zahlungsprozessen und Zahlungsarten innerhalb der Verwaltung, einschließlich der Aufgabenabgrenzung, Verpflichtungskontrollen und Zahlungskontrollen. Untersucht wird zum Zeitpunkt der Bewertung. Die drei Dimensionswerte werden mit der M2 (AV)-Methode zusammengefasst.²²⁷

Aufgabenabgrenzung

Die erste Dimension 25.1 bewertet, ob eine Aufgabenabgrenzung als grundlegendes Element der internen Kontrolle in der Finanzwirtschaft vorhanden ist. Diese Aufgabenabgrenzung ist wichtig, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter davor zu bewahren, in Situationen zu gelangen, in denen sie Fehler oder Betrug im Rahmen ihrer Aufgaben begehen und verbergen. Die wichtigsten abzugrenzenden Zuständigkeiten sind Berechtigung, Aufzeichnung, Verwahrung von Vermögenswerten sowie Abgleich oder Überprüfung.²²⁸ Bei der Gemeinde Westerkappeln ist eine geeignete Aufgabentrennung für den gesamten Ausgabenprozess größtenteils vorgeschrieben. Es gibt zwar eine geregelte Zuständigkeit in formeller Hinsicht durch die Organisation, aber in der Praxis ist diese noch teilweise uneindeutig. Die Zuständigkeit wird über den Produkthaushalt geregelt. Es wird nicht zwingend darauf geachtet, dass nicht die gleiche Person sachlich und rechnerisch richtig zeichnet. Der Finanzleiter gibt die Zahlungen frei und der Kassenwart wickelt die Zahlungen ab. Es wird ein mehrstufiges Belegverfahren angewandt. Jemand, der Vermögenswerte verwahrt, ist nicht mit dem Abgleich oder der Überprüfung dieser beauftragt. Eine personelle Trennung von Aufgaben zwischen der mittelbewirtschaftenden Stelle und der Gemeindegasse ist vorhanden. Die vorhandenen Verträge werden eingehalten und die Auszahlungen erfolgen entsprechend den Verträgen, wobei die Grenzen der Budgets in der Regel nicht überschritten werden.²²⁹ Die Voraussetzungen für den Wert A sind damit erfüllt.

Effektivität der Kontrollen der Ausgabenverpflichtungen

Dimension 25.2. misst die Wirksamkeit der Kontrollen der Ausgabenverpflichtungen. Derartige Kontrollen sollen gewährleisten, dass die Zahlungsverpflichtungen der Verwaltung innerhalb der Grenzen der jährlichen Mittelzuweisungen und im Rahmen der prognostizierten Mittelverfügbarkeit bleiben, damit Zahlungsrückstände nicht entstehen.²³⁰ Jeder Fachbereich hat sein eigenes Budget,

²²⁷ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 69f.

²²⁸ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 70

²²⁹ vgl. Kämmerer: Gespräch am 12.03.2019 um 12:15 Uhr

²³⁰ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 70

welches nicht überschritten werden darf. Durch die unterjährigen Steuerungsberichte und regelmäßigen Prognosen, die dem jeweiligen Fachbereichsleiter zugehen, finden die Kontrollen, inwieweit den Ausgabeverpflichtungen nachgekommen wird, innerhalb der einzelnen Fachbereiche durch den Verantwortlichen individuell statt. Dort wird auch darüber berichtet, ob das Budget eingehalten oder überschritten wurde oder, ob es eventuell zu Einsparungen gekommen ist. Die Kontrollen der Ausgabenverpflichtungen erfolgen somit im Rahmen der Haushaltsausführung und letztlich mit dem Jahresabschluss, sodass der Wert A vergeben werden kann.²³¹

Einhaltung der Zahlungsvorschriften und Verfahren

Die letzte Dimension 25.3 bewertet auf der Grundlage verfügbarer Nachweise den Umfang, in dem die Zahlungskontrolle und die Verfahren eingehalten werden. Hier ist Bezug auf das Informationsmanagementsystem sowie auf Aufzeichnungen der Gemeindekasse zu nehmen.²³² Vorliegend entsprechen alle Auszahlungen den regulären Zahlungsverfahren. In der Gemeinde Westerkappeln liegen gem. § 31 I GemHVO Dienstanweisungen für die Finanzen vor, die sich auf die Ab- und Aufbauorganisation beziehen. Demnächst sollen neue Dienstanweisungen für die Finanzbuchhaltung und die Gemeindekasse in Kraft treten. Die §§ 30, 31 GemHVO setzen fest, wie mit Auszahlungen zu verfahren ist. Die Ausnahmen zu den Verfahren werden im Voraus ordnungsgemäß genehmigt und begründet.²³³ Somit sind die Voraussetzungen für den Wert A erfüllt.

Nach der Umrechnungstabelle ergibt sich für den Indikator PI-25 der Gesamtwert A.

4.5.8 Indikator PI-26: Interne Prüfung

Dieser Indikator beurteilt die Standards und Verfahren, die bei einer internen Prüfung angewendet werden. Ein regelmäßiges und angemessenes Feedback durch eine interne Revisionsstelle über die Leistung der internen Kontrollsysteme an die Verwaltungsführung ist erforderlich. Für solch ein Überwachungssystem wird eine systematische und disziplinierte Vorgehensweise benötigt, damit eine Evaluation und Verbesserung der Effektivität von Risikomanagement-, Kontroll- und Steuerungsprozessen möglich ist. Im öffentlichen Sektor richtet sich die Prüfungsaufgabe schwerpunktmäßig auf die Angemessenheit und Wirksamkeit interner Kontrollen aus. Bewertet wird der Indikator vierdimensional mit der M1 (WL)-Methode.²³⁴

Umfang der internen Prüfung

Die Dimension 26.1 misst den Umfang der internen Prüfung und beurteilt deren Standards und Verfahren. Typische Merkmale einer internen Kontrolle sind das Vorhandensein von Gesetzen, Vorschriften oder Verfahren sowie das Vorhandensein von Prüfungsplänen, Prüfungsunterlagen, Prüfberichten und Folgemaßnahmen, die zur Zielerreichung der internen Prüfung führen. Untersucht wird

²³¹ vgl. Kämmerer: Gespräch am 12.03.2019 um 12:15 Uhr

²³² vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 70

²³³ vgl. Kämmerer: Gespräch am 12.03.2019 um 12:15 Uhr

²³⁴ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 71f.

hier zum Zeitpunkt der Bewertung.²³⁵ Die Prüfung des NKF-Jahresabschlusses durch die Intecon GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft entspricht allen in der Dimension 26.1 geforderten internen Prüfungsstandards.²³⁶ Damit ist hier der Bestwert A zu vergeben.

Art der durchgeführten Prüfungen und angewendeten Standards

Dimension 26.2 bewertet die Art der durchgeführten Prüfungen und den Umfang der Einhaltung fachlicher Standards. Es wird ein umfassender Ansatz sowie der Nachweis eines Qualitätssicherungsprozesses benötigt, um die Einhaltung der fachlichen Standards nachzuweisen. Die Beurteilung dieser Dimension erfolgt ebenfalls zum Zeitpunkt der Bewertung.²³⁷ Gegenstand der Rechnungsprüfung der Gemeinde Westerkappeln waren die Buchführung, der Jahresabschluss zum 31.12.2017 sowie der Lagebericht für das Haushaltsjahr 2017 und die Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Vorschriften zur Rechnungslegung gem. § 101 I GO NRW. Art, Umfang und Ergebnisse der im Einzelnen durchgeführten Prüfungshandlungen sind im Arbeitspapier schriftlich festgehalten. Bei der Bewertung wurden die Grundsätze der Wesentlichkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet. Die Prüfungstätigkeiten erfüllen die fachlichen Standards nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Berichterstattung bei Abschlussprüfungen (IDW PS 450)²³⁸. Interne Prüfungstätigkeiten sind auf die Bewertung der Angemessenheit und der Wirksamkeit interner Prüfungen ausgerichtet. Durch die Anwendung dieser Prüfstandards ist auch der Qualitätssicherungsprozess für die interne Prüfung sichergestellt. Die Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung werden im Lagebericht gem. § 48 GemHVO vollständig und zutreffend dargestellt.²³⁹ Damit ist die Dimension mit dem Wert A zu bewerten.

Durchführung der internen Prüfungen und Prüfungsberichte

Die dritte Dimension 26.3 bewertet den spezifischen Nachweis einer effektiven internen Prüfung oder Systemüberwachung durch das Aufzeigen der tatsächlichen Umsetzung der vorbereiteten jährlichen Prüfungspläne einschließlich der Verfügbarkeit von internen Prüfberichten. Bewertet wird das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr.²⁴⁰ Die jährlichen Prüfungspläne sind bei der Gemeinde Westerkappeln vorhanden. Am Anfang eines jeden Jahres wird die Prüfung des Jahresabschlusses der Kommunen zeitlich eingeplant. Für die restliche Zeit werden Prüffelder festgelegt. Die umfassende Jahresabschlussprüfung wurde für das Haushaltsjahr 2017 von der beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ordnungsgemäß durchgeführt, was durch die Vorlage des Prüfungsberichtes an die zuständige Stelle, den Rechnungsprüfungsausschuss der Gemeinde Westerkappeln nachgewiesen ist.²⁴¹ Hier sind alle Voraussetzungen für den Wert A erfüllt.

²³⁵ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 72

²³⁶ vgl. Allgemeiner Vertreter der Gemeinde: Gespräch am 13.03.2019 um 14:05 Uhr

²³⁷ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 72

²³⁸ Institut der Wirtschaftsprüfer, Abschlussprüfungen

²³⁹ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Bericht für die Prüfung des NKF-Jahresabschlusses 2017] (2018): S. 5 -15

²⁴⁰ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 72

²⁴¹ vgl. Allgemeiner Vertreter der Verwaltung: Gespräch am 13.03.2019 um 14:05 Uhr

Reaktion auf die internen Prüfungen

Die Dimension 26.4 beurteilt, in welchem Umfang durch die Verwaltungsführung Maßnahmen aufgrund der Ergebnisse der internen Prüfung ergriffen wurden. Die Verwaltungsführung sollte Stellung zu den Prüfungsempfehlungen nehmen und entsprechende Maßnahmen ergreifen, um den entsprechenden Empfehlungen oder Beanstandungen nachzukommen. Die für die Bewertung erforderlichen Prüfberichte sollten innerhalb der letzten drei Jahre erstellt worden sein.²⁴² Es ist gem. § 101 II GO NRW vorgeschrieben, dass vor Abgabe des Prüfungsberichtes durch den Rechnungsprüfungsausschusses an den Rat der Bürgermeisterin Gelegenheit zur Stellungnahme zum Prüfungsergebnis zu geben ist. Nach Erhalt der Prüfungsergebnisse und der Stellungnahme der Bürgermeisterin werden die Prüfungsempfehlungen im Rat lösungsorientiert diskutiert. Bei allen Prüfungsfeststellungen, bei denen eine Stellungnahme der Gemeindeverwaltung erforderlich ist, wird innerhalb von 12 Monaten nach Vorlage des Prüfungsberichts eine vollständige Antwort erstellt.²⁴³ Somit gibt es für diese Dimension den Wert A als Bewertung.

Zusammenfassend ergeben die Dimensionswerte mit der M1 (WL)-Methode den Wert 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, das Management und das Berichtswesen zu entsprechen.²⁴⁴

4.6.1 Indikator PI-27: Integrität der Finanzdaten

Der Indikator PI-27 ermittelt, inwieweit die Konten der Gemeindekasse sowie Verwahr- und Vorschusskonten regelmäßig abgeglichen werden und wie bestimmte Prozesse die Integrität der Finanzdaten fördern. Dabei ist die laufende Überprüfung und ein Abgleich der Aufzeichnungsverfahren der Buchhaltung eine wichtige Voraussetzung für eine zuverlässige Berichterstattung von Finanzinformationen. Dies ist ein wichtiger Bestandteil der internen Kontrolle und eine Grundlage für gute Informationen für die Verwaltungsführung sowie auch für die externen Berichte. Die Zusammenfassung der vier Dimensionen erfolgt anhand der M2 (AV)-Methode.²⁴⁵

Bankkontenabstimmung

Die Dimension 27.1 bewertet die Ordnungsmäßigkeit des Kontenabgleichs. Ein Abgleich zwischen den Bankkonten der Verwaltung über die Transaktionsdaten und den Kassenbüchern sollte wiederholt und fristgemäß stattfinden. Die Ergebnisse sollten bekannt gegeben und Maßnahmen zum Ausgleich von Unterschieden vorgenommen werden. Die Beurteilung findet zum Bewertungszeitpunkt

²⁴² vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 72

²⁴³ vgl. Allgemeiner Vertreter der Verwaltung: Gespräch am 13.03.2019 um 14:05 Uhr

²⁴⁴ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 2

²⁴⁵ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 73f.

unter Berücksichtigung des vorherigen Haushaltsjahres statt.²⁴⁶ Der Kontenabgleich in der Gemeindeverwaltung findet in dem Sinne nicht statt, aber ein Vergleich zwischen den aktiven Bankkonten und den Kassenbücher der Verwaltung ist dennoch aufgrund der technischen Möglichkeiten, siehe Dimension 27.1, gewährleistet.²⁴⁷ Somit ist für die erste Dimension der Wert A zu vergeben.

Verwahrkonten

Dimension 27.2 untersucht, inwieweit die Verwahrkonten, einschließlich der sonstigen Einlagen/Verbindlichkeiten laufend und rechtzeitig abgeglichen werden. Fehler bei dem Abschluss der Verwahrkonten können zu verzerrten Finanzberichten führen und eine Möglichkeit für betrügerisches und korruptes Verhalten liefern. Die Bewertung erfolgt zum Beurteilungszeitpunkt unter Berücksichtigung des vorherigen Haushaltsjahres²⁴⁸ Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 28 IV GemKVO muss sich die Gemeindekasse laufend um die Abwicklung der Verwahrgelder und der Vorschüsse bemühen. Bei der Gemeinde Westerkappeln ist für jeden Fachbereich ein Sammeldebitor eingerichtet. Aktuell sind Verwahrkonten für die Sozialhilfe, Elternbeiträge für den Kindergarten und Amtshilfeersuchen vorhanden. Der Abgleich der Verwahrkonten für die Sozialhilfe erfolgt monatlich und für die Elternbeiträge für den Kindergarten zum Quartalsende. Bei Amtshilfeersuchen wird bei Vollständigkeit oder spätestens zum Jahresende abgeglichen und abgeschlossen. Zum Jahresende sind keine erheblichen Beträge auf den Verwahrkonten vorhanden. Nur bei ungeklärten Einzelfällen liegt kurzzeitig ein Betrag auf dem Verwahrkonto vor, das zeitnahe abgeschlossen wird, sobald der Sachverhalt aufgeklärt werden konnte. Die Summe der Verwahrkonten variiert daher täglich.²⁴⁹ Somit kann die Dimension den Wert A erhalten.

Vorschusskonten

Die Dimension 27.3 ermittelt, inwieweit die Vorschusskonten abgeglichen und abgeschlossen werden. Bei öffentlichen Beschaffungsaufträgen entspricht die Abrechnungsfrist den vertraglichen Vereinbarungen. Für die Unterstützung der internen Kontrollsysteme sind vollständige, richtige, verlässliche und rechtzeitige Informationen entscheidend. Die Beurteilung findet ebenfalls zum Bewertungszeitpunkt unter Berücksichtigung des vorherigen Haushaltsjahres statt.²⁵⁰ Für diese Dimension muss statt des Skalen-Wertes ein „NU“ (nicht verwendet) eingetragen werden, da in der Gemeinde Westerkappeln keine Vorschusskonten im Sinne des PEFA-Bewertungsrahmen eingerichtet wurden.

Prozesse zur Sicherstellung der Finanzdatenintegrität

Bei der letzten Dimension 27.4 wird geprüft, inwieweit vorhandene Prozesse die Bereitstellung von Finanzdaten und damit die Gewährleistung der Datenintegrität unterstützen. Dabei wird der Schwerpunkt auf die Finanzdatenintegrität gelegt, die als Genauigkeit und Vollständigkeit der Daten nach

²⁴⁶ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 74

²⁴⁷ vgl. Kassenleiter: Gespräch am 14.03.2019 um 10:00 Uhr

²⁴⁸ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 74

²⁴⁹ vgl. Kassenleiter: Gespräch am 14.03.2019 um 10:00 Uhr

²⁵⁰ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 74

dem IT-Sicherheitsgesetz definiert ist. Zwei wesentlichen Aspekte bei der Bewertung dieser Dimension sind der Zugriff auf Informationen sowie die Existenz eines Teams, welches für die Überprüfung der Datenintegrität verantwortlich ist. Die Prüfverfahren ermöglichen die individuelle Verantwortlichkeit, unberechtigte Zugriffe und Problemanalysen. Die Bewertung erfolgt zum Zeitpunkt der Beurteilung.²⁵¹ In jedem Fachbereich der Gemeinde Westerkappeln ist der allgemeine Zugang sowie der Zugang für die Änderungen der Aufzeichnungen begrenzt vorhanden. Es finden Zugangskontrollen gemäß der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) statt, die verhindern, dass Datenverarbeitungssysteme von Unbefugten genutzt werden können. Für jeden Arbeitsplatz und jedes Serversystem ist ein eigenes Benutzerprofil angelegt, das eine Nutzung ausschließlich auf den zugeordneten Geräten zulässt. Alle Programme sind passwortgeschützt. Die Rechte und Zugangsdaten für die Anwendungen werden vom IT-Personal in Absprache mit der zuständigen Fachabteilung vergeben. Der Zugriff auf Fachverfahren zur Verarbeitung personalbezogener Daten wird über die Eingabe, Änderung und Löschung protokolliert. Die für die Gemeinde zur Verfügung stehende Hauptabteilung IT-Datenverarbeitung stellt Fachwissen sowie personelle Ressourcen zur Verfügung und erarbeitet mit der Gemeindeverwaltung ein IT-Sicherheitskonzept. Verantwortliches Personal für die Überprüfung der Finanzdatenintegrität ist vorhanden, durch das gewährleistet wird, dass personenbezogene Daten gegen Zerstörung oder Verlust geschützt werden. Weitere Maßnahmen wie Zutrittskontrolle, Weitergabekontrolle, Eingabekontrolle, Revisionskontrolle und Auftragskontrolle werden ebenfalls ordnungsgemäß durchgeführt. Somit kann hier der Wert A vergeben werden.²⁵² Die Zusammenfassung der vier Dimensionswerte erhält den Gesamtwert A.

4.6.2 Indikator PI-28: Unterjährige Haushaltsberichte

Dieser Indikator untersucht die Vollständigkeit, die Genauigkeit und die Aktualität der Informationen über die Haushaltsausführung. Dafür müssen die unterjährigen Haushaltsberichte dem Umfang und den Klassifikationen des Haushalts entsprechen, um den Haushaltsvollzug zu überwachen und rechtzeitig erforderliche Gegensteuerungsmaßnahmen einzuleiten soweit dies erforderlich ist. Für die Beurteilung der Dimensionen ist das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr relevant. Der Indikator besteht aus drei Dimensionen und verwendet für die Gesamtbewertung die M1 (WL)-Methode.²⁵³

Erfassungsgrad und Vergleichbarkeit der Berichte

Dimension 28.1 untersucht den Umfang, in dem Informationen in den unterjährigen Berichten so dargestellt werden, dass ein direkter Vergleich mit dem beschlossenen Haushalt u.a. hinsichtlich des Umfangs, der Grundlagen des Rechnungswesens und der Darstellung möglich ist. Unterjährige Haushaltsberichte müssen mit dem Umfang und den Klassifikationen des Haushalts übereinstimmen, um die Überwachung der Haushaltsführung zu ermöglichen.²⁵⁴ Der einmal jährlich erstellte

²⁵¹ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 74

²⁵² vgl. Gemeinde Westerkappeln [Datenschutz-Grundverordnung 2018, Sachbearbeiter, IT-Datenverarbeitung] (2019): Gespräch am 15.03. 2019 um 12:32 Uhr

²⁵³ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 75

²⁵⁴ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 76

Finanzzwischenbericht der Gemeinde Westerkappeln stellt den unterjährigen Haushaltsbericht dar. Der Erfassungsgrad und die Klassifikation der Daten in dem Finanzzwischenbericht ermöglichen einen direkten Vergleich mit dem beschlossenen Haushaltsplan. Die Informationen umfassen nicht alle Produkte des Haushaltsansatzes. Informationen über Transferzahlungen an die Beteiligungen sind im Steuerungsbericht nicht enthalten. Der Vergleich ist nur auf einer hohen Aggregationsebene und nur für die wesentlichen Verwaltungseinheiten möglich. Erläuterungen erfolgen nur zu wesentlichen Abweichungen auf Produktebene.²⁵⁵ Demnach muss hier der Wert C vergeben werden.

Fristgerechte Abgabe der unterjährigen Haushaltsberichte

Die Dimension 28.2 bewertet, ob die unterjährigen Haushaltsberichte fristgerecht abgegeben und durch eine Analyse und Erläuterungen der Haushaltsausführung ergänzt werden.²⁵⁶ Wie bereits oben erwähnt, wird in der Gemeinde Westerkappeln einmal jährlich ein Finanzzwischenbericht über die Haushaltsausführung vom Fachbereich Finanzen erstellt. Dieser wird dann in der Ratssitzung offen diskutiert und nach ca. acht Wochen der Öffentlichkeit im Ratsinformationssystem zugänglich gemacht.²⁵⁷ Für eine Bewertung mit dem Wert A oder B sind monatliche oder vierteljährliche Berichterstattungen über die Haushaltsausführung erforderlich. Wert C erfordert vierteljährliche Berichte, die innerhalb von acht Wochen herausgegeben werden. Da die Anforderungen weder für den Wert A noch für den Wert B und C erfüllt sind, kann nur der Wert D vergeben werden.

Genauigkeit der unterjährigen Haushaltsberichte

Die letzte Dimension 28.3 beurteilt die Genauigkeit der zur Verfügung gestellten Informationen, einschließlich der Zahlungsverpflichtungen und der Auszahlungsstufen. Dies ist insbesondere für die Überwachung der Haushaltsausführung und der Mittelverwendung ausschlaggebend.²⁵⁸ Der einmal jährlich erstellte Finanzzwischenbericht der Gemeinde Westerkappeln geht nicht nur auf die steuerungsrelevanten Abweichungen ein, sondern auch auf die Prognose des Jahresergebnisses sowie auf den Ausblick für das folgende Haushaltsjahr. Zudem enthält er zusammengefasste Informationen über die Ausgaben, Zahlungsverpflichtungen und Auszahlungsstufen. Die Haushaltsausführung wird einmal im Jahr in der Ratssitzung diskutiert und analysiert.²⁵⁹ Diese Dimension erfüllt die Voraussetzung für die Bewertung mit dem A-Wert.

Demzufolge liegt die Gesamtbewertung für den Indikator PI-28 mit der M1 (AW)-Methode bei D⁺.

4.6.3 Indikator PI-29: Jährliche Finanzberichte

Der Indikator PI-29 bewertet, inwieweit die jährlichen Finanzberichte vollständig, fristgerecht und im Einklang mit den allgemein anerkannten Grundsätzen und Standards der Rechnungslegung erstellt wurden. Die jährliche Finanzberichterstattung ist für die Rechenschaftspflicht und die

²⁵⁵ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Finanzzwischenbericht] (2017): Anlage 1 und 2 zur Mitteilungsvorlage 94/2017

²⁵⁶ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 76

²⁵⁷ vgl. Sachbearbeiterin aus der Finanzabteilung: Gespräch am 15.03.2019 um 12:32 Uhr

²⁵⁸ ebd.

²⁵⁹ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Finanzzwischenbericht] (2017): Anlage 1 und 2 zur Mitteilungsvorlage Nr. 94/2017

Transparenz des öffentlichen Finanzmanagements elementar. Während einige Länder über ihre eigenen Rechnungslegungsstandards verfügen, agieren andere Länder nach den nationalen Rechnungslegungsstandards des privaten Sektors oder den internationalen Standards für den öffentlichen Sektor, wie den IPSAS. Der Indikator verfügt über drei Dimensionen und verwendet die M1 (WL)-Methode für die Zusammenfassung der Dimensionswerte.²⁶⁰

Vollständigkeit der jährlichen Finanzberichte

Die erste Dimension 29.1 bewertet die Vollständigkeit der Finanzberichte. Die Jahresfinanzberichte sollten eine Analyse enthalten, die einen Vergleich der Ist- Ergebnisse mit dem genehmigten Haushaltsplan umfasst. Die Finanzberichte sollten vollständige Informationen über Einnahmen, Ausgaben, Vermögenswerte, Verbindlichkeiten, Bürgschaften und langfristige Verpflichtungen zum Inhalt haben. Bewertet wird das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr.²⁶¹ Die Gemeinde Westerkappeln erstellt jährlich einen Finanzbericht über den Gesamthaushalt in Form des Jahresabschlusses gem. § 37 GemHVO. Das Ergebnis der Ergebnis- und der Finanzrechnung ist den Haushaltsansätzen gegenüberzustellen. Der Jahresabschluss enthält vollständige Informationen über Einnahmen, Ausgaben, Finanz- und Sachanlagen, Verbindlichkeiten, Bürgschaften und langfristige Verpflichtungen und wird durch eine abgestimmte Finanzrechnung einschließlich der Teilrechnungen, der Bilanz und einen Anhang ergänzt. Ein Lagebericht gem. Abs. 2 sowie ein Beteiligungsbericht gem. § 49 GemHVO sind ebenfalls beigefügt.²⁶² Damit ist hier der A-Wert zu vergeben.

Übermittlung der Berichte für die externe Prüfung

Die nächste Dimension 29.2 beurteilt, ob die Vorlagefrist des Jahresabschlusses für die externe Rechnungsprüfung als wesentlicher Indikator für die Wirksamkeit des Buchführungs- und Finanzberichtssystems pünktlich erfolgt. Die Bewertung bezieht sich auf den letzten für die Revision vorgelegten Jahresabschluss.²⁶³ Der Jahresabschlussentwurf (2017) der Gemeinde Westerkappeln wurde am 06.08.2018 aufgestellt und eine Woche später an den externen Prüfer (beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) übermittelt. Da dies nicht innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres 2017 erfolgt ist, sowie es nach dem PEFA-Bewertungsrahmen gefordert ist, kann nur der Wert C vergeben werden. Auch die Frist nach § 95 III 2 GO NRW, nach der der Jahresabschlussentwurf innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres festgestellt werden muss, wird hier nicht eingehalten. Die Prüfung erfolgte erst im Zeitraum vom 20. bis 23.08.2018 durch die Intecon GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Der Prüfbericht wurde am 28.11.2018 dem Rechnungsprüfungsausschuss vorgelegt und am 18.12.2018 in der Ratssitzung beschlossen.²⁶⁴

²⁶⁰ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 77f.

²⁶¹ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 78

²⁶² vgl. Gemeinde Westerkappeln [Bericht über die Prüfung des NKF-Jahresabschlusses 2017] (2018): Anlage 1, S.1, Anlage 2a, S. 1ff, Anlage 3a, S. 1ff

²⁶³ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 78

²⁶⁴ vgl. Sachbearbeiterin aus der Finanzabteilung: Gespräch vom 20.03.2019 um 10:48 Uhr

Rechnungslegungsstandards

Die Dimension 29.3 untersucht, inwieweit die jährlichen Finanzberichte verständlich sind und zur Rechenschaftspflicht und Transparenz beitragen. Dies erfordert, dass die für die Rechnungslegung verwendeten Standards den anerkannten internationalen Standards, wie z. B. den IPSAS, entsprechen und die Aufzeichnung der Vorgänge der Verwaltung transparent sind. Für die Bewertung dieser Dimension werden die letzten drei Finanzberichte betrachtet.²⁶⁵ Die Jahresabschlüsse der Gemeinde Westerkappeln werden entsprechend den Rechnungslegungsstandards des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt und gewährleisten im Zeitablauf eine Einheitlichkeit der Berichterstattung. Die Standards, die bei der Erstellung der Jahresabschlüsse verwendet werden, sind aufgezeigt. Aufgrund der fehlenden Anwendung und der fehlenden Erläuterung zu den Abweichungen der nationalen gegenüber den internationalen Rechnungslegungsstandards kann hier nur der Wert C vergeben werden.

Folglich wird für die Zusammenfassung der Dimensionenwerte des Indikators PI-29 ein Gesamtwert C⁺ vergeben.

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 ob es eine externe Nachprüfung der Umsetzung der Empfehlungen für Verbesserungen durch die Verwaltung gibt.²⁶⁶

4.7.1 Indikator PI-30: Externe Revision

Der folgende Indikator untersucht die Merkmale der externen Prüfung. Für die Gewährleistung der Rechenschaftspflicht und die Herstellung der Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Mittel gilt eine zuverlässige und umfassende externe Revision als wesentliche Voraussetzung. Der Indikator enthält vier Dimensionen und verwendet für die Gesamtbewertung die M1 (WL)-Methode.²⁶⁷

Prüfungsumfang und Standards

Die Dimension 30.1 untersucht die wichtigen Bereiche einer externen Prüfung hinsichtlich des Umfangs der Prüfungsfelder sowie die Einhaltung der Prüfungsstandards. In die Prüfung müssten die gesamten Einnahmen und Ausgaben, das Vermögen und die Verbindlichkeiten einbezogen werden. Es sollte sichergestellt werden, dass durch die Einhaltung der Prüfungsstandards, wie z. B. der internationalen Standards für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI) und der internationalen Rechnungsprüfungsstandards (ISA) des Internationalen Wirtschaftsprüferverbandes, die wesentlichen Themen des öffentlichen Finanzmanagements sowie die Durchführung der Finanz- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung, wie z. B. die Stellungnahme zu den Jahresabschlüssen, im Mittelpunkt

²⁶⁵ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 78

²⁶⁶ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 2

²⁶⁷ vgl. PEFA Sekretariat (2016): S. 79f.

stehen. Hier werden die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre betrachtet.²⁶⁸ Die externe Prüfung erfolgte auf der Basis einheitlicher nationaler Prüfungsstandards im Auftrag des Präsidenten des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen. Gemäß § 105 GO NRW ist die überörtliche Prüfung Aufgabe der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA NRW) als Teil der staatlichen Aufsicht des Landes über die Kommunen. Als unverzichtbares Instrument der Gemeinde Westerkappeln dient die überörtliche Prüfung sowohl bei der Kontrolle über die Gesetz- und Ordnungsmäßigkeit des wirtschaftlichen Handelns der Gemeinde als auch die Kontrolle der haushaltswirtschaftlichen Geschäftsvorfälle der Gemeindeverwaltung.²⁶⁹ Die Jahresabschlussberichte der Gemeinde Westerkappeln werden von der GPA NRW in regelmäßigen Abständen von vier oder fünf Jahren geprüft²⁷⁰. Dabei wird untersucht, ob die Gemeinde als Kommune des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich gehandelt hat. Schwerpunkt der Prüfung ist dabei der Vergleich von Kennzahlen, mit denen insbesondere die kommunalen Leistungen, die Haushaltslage und die örtlichen Strukturen betrachtet werden.²⁷¹ Die anstehende überörtliche Prüfung wurde durch die Projektleiter der GPA NRW am 04.05.2016 für das erste Quartal 2017 mittels eines Schreibens²⁷² zunächst einmal vorangekündigt. Das Schreiben beinhaltete konkret Angaben, für welche Jahre welche Daten und Informationen bereitzulegen sind. Anschließend wurde per Email eine Abfrage zu Jahres- und Gesamtabschlüssen, inklusive einer Anleitung für die Datenerfassungsdateien für das GPA-Kennzahlenset versandt. Im Zeitraum von März bis Dezember 2017 hat ein vierköpfiges Prüfteam der GPA NRW die Themenbereiche, Finanzen, Schule, Sport, sowie Spiel- und Verkehrsflächen der Gemeinde Westerkappeln untersucht. Der Jahresabschluss des Extrahaushaltes „Schulzweckverband Lotte-Westerkappeln wurde dabei nicht überprüft.²⁷³ Mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2017 durch die GPA NRW werden dennoch die Prüfungsstandards nach IDW PS 450 und damit alle Grundsätze ordnungsmäßiger Erstellung von Prüfungsberichten eingehalten. Somit sind alle Anforderungen für den Wert A eingehalten.

Vorlage der Prüfberichte an den Gemeinderat

Die nächste Dimension 30.2 bewertet die rechtzeitige Übermittlung der Prüfberichte über die Haushaltsführung an die Politik als Hauptelement für die Gewährleistung einer zeitnahen Rechenschaftslegung der Exekutive gegenüber der Legislative und der Öffentlichkeit. Für den Bestwert sollten die Prüfberichte innerhalb von drei Monaten nach Erhalt der prüfenden Einrichtung dem Gemeinderat vorgelegt werden. Betrachtet werden die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre.²⁷⁴ In den letzten drei Jahren fand in der Gemeinde Westerkappeln nur eine überörtliche Prüfung statt. Die GPA NRW hat zu diesem Zeitpunkt die letzten vier abgeschlossenen Haushaltsjahre 2012 bis 2015 geprüft. Da der Jahresabschluss 2016 erst am 09.11.2017 abgeschlossen wurde, konnte dieser nicht zur

²⁶⁸ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 80

²⁶⁹ vgl. Biskoping-Kriening, L. (2016): S. 1471

²⁷⁰ vgl. Kämmerer: Gespräch am 19.03.2019 um 10:11 Uhr

²⁷¹ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Prüfbericht der gpaNRW 2017]: S. 9

²⁷² vgl. Das Schreiben der gpaNRW an die Bürgermeisterin vom 04.05.2016 liegt in der Gemeinde Westerkappeln intern vor.

²⁷³ vgl. Sachbearbeiterin aus der Finanzabteilung: Gespräch am 19.03.2019 um 8:50 Uhr

²⁷⁴ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 80f.

Prüfung herangezogen werden. Nach Ende der Prüfung übermittelte die GPA NRW Anfang 2018 die Ergebnisse der geprüften Berichte gem. § 105 III GO NRW an die Gemeinde und die zuständige Aufsichtsbehörde sowie die Fachaufsichtsbehörde. Die wichtigsten Ergebnisse und Handlungsempfehlungen wurden dann am 06.03.2018 in einer nichtöffentlichen Sitzung des Rechnungsprüfungsausschuss durch den Projektleiter der GPA NRW vorgestellt und gemeinsam beraten.²⁷⁵ Da aber die Übermittlung des Prüfberichtes noch innerhalb einer Drei-Monatsfrist erfolgte, kann der Wert A vergeben werden.

Weiterverfolgung der externen Prüfung

Die Dimension 30.3 bewertet, inwieweit eine wirksame und zeitnahe Umsetzung der externen Prüfungsempfehlung oder Feststellung durch die Verwaltung erfolgt. Die Verwaltung sollte eine schriftliche Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen abgeben, in der über die bereits behandelten Ergebnisse und den Folgemaßnahmen berichtet wird. Es werden auch hier die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre betrachtet.²⁷⁶ Im Prüfbericht der GPA NRW 2017 wird ausführlich dargestellt wie auf die vorangegangenen Empfehlungen reagiert wurde. Der Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen sah wie folgt aus: *„Die Empfehlungen aus den letzten überörtlichen Prüfungen hat Gemeinde Westerkappeln verwaltungsintern analysiert. Aufgrund der Hinweise im Prüfbericht hat die Gemeinde bei der Gebäudereinigung Einsparmaßnahmen vorgenommen. In den Schulen hat sie die tägliche Reinigung der Klassenräume abgeschafft und die Reinigungshäufigkeit herabgesetzt. Auch beim Bauhof hat sie Optimierungen vorgenommen. Die zu erbringenden Leistungen werden nun durch Aufträge beschrieben. Für Pausen kehren die Mitarbeiter nicht mehr in den Bauhof zurück, sondern verbringen diese direkt am Einsatzort. Somit fallen weniger Fahrzeiten an. Außerdem hat die Gemeinde eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Bauhof der Nachbargemeinde Lotte geprüft. Diese ist jedoch nicht zustande gekommen.“*²⁷⁷ Mit dem Begriff „Feststellungen“ kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Bei „Feststellungen“, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung bzw. Begründung durch die Kommune erforderlich machen, handelt es sich um „Beanstandungen“ im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW, wonach die Kommune eine gesonderte Stellungnahme abgeben muss. In der Gemeinde Westerkappeln hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, sodass keine Stellungnahme erforderlich ist.²⁷⁸ Damit wird hier der Wert A vergeben.

Unabhängigkeit der Prüfungseinrichtungen

Die letzte Dimension 30.4 beurteilt die Unabhängigkeit der Prüfungseinrichtung von der Verwaltung. Die Unabhängigkeit ist entscheidend für ein wirksames und glaubwürdiges System der finanziellen Verantwortlichkeit und sollte in der Verfassung oder einem vergleichbaren Rechtsrahmen

²⁷⁵ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Bericht über die Prüfung des NKF-Jahresabschlusses 2017]: Anlage 4, S. 1f.

²⁷⁶ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 81

²⁷⁷ Gemeinde Westerkappeln [Prüfbericht durch die gpaNRW 2017] (2017): S. 8

²⁷⁸ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Prüfbericht durch die gpaNRW 2017]: S. 10

festgeschrieben sein. Die Beurteilung findet zum Zeitpunkt der Bewertung statt.²⁷⁹ Als oberste Prüfeinrichtung für die Gemeinde Westerkappeln fungiert hier die GPA NRW in Auftrag des Landesrechnungshofs. Die Durchführung der überörtlichen Prüfung bei den Gemeinden ist nach Maßgabe des § 105 GO NRW im Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt (GPAG) geregelt.²⁸⁰ Die Prüfberichte der GPA NRW werden auf deren Internetseite veröffentlicht. Damit ist die Unabhängigkeit gesetzlich gewährleistet und ein uneingeschränkter und zeitnaher Zugang zu Aufzeichnungen, Dokumentationen und Informationen ist möglich.²⁸¹ Dies entsprechend den Anforderungen dieser Dimension für den Wert A.

Durch die verwendete M1 (WL)-Methode ergibt sich für diesen Indikator ein Gesamtwert A.

4.7.2 Indikator PI-31: Überprüfung der Prüfberichte durch den Gemeinderat

Der letzte Indikator PI-31 ist auf die Überprüfung der vorgelegten Prüfberichte durch den Gemeinderat gerichtet, die einen wesentlichen Faktor für die Wirksamkeit der Rechenschaftspflicht darstellt. Die Ergebnisse der externen Prüfberichte werden gewöhnlich in den Ausschüssen durch den Gemeinderat diskutiert. Als Bewertungszeitraum sind die letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre zu betrachten. Der Indikator ist vierdimensional mit der M2 (AV)-Methode zu bewerten.²⁸²

Fristgerechte Prüfung der Prüfberichte

Die Dimension 31.1 beurteilt, inwieweit die Prüfung der Prüfberichte fristgerecht durch die Politik stattfindet²⁸³. Die Auseinandersetzung mit den Prüfberichten ist in der Regel durch den Rat innerhalb von drei Monaten nach Erhalt der Berichte abgeschlossen, somit kann hier der Wert A vergeben werden.

Anhörung der Prüfungsfeststellungen

Die Dimension 31.2 bewertet den Umfang, in dem Anhörungen zu den wesentlichen Ergebnissen der GPA NRW stattfinden. Die Anhörungen können nur ausführlich behandelt werden, wenn zuständige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der geprüften Einrichtungen dabei sind, um einerseits die Beobachtungen sowie die Ergebnisse genau zu erläutern und andererseits einen Maßnahmenplan zur Lösung der Probleme vorzustellen und zu formulieren.²⁸⁴ Die Fachbereichsleiter der Gemeinde Westerkappeln, die für ihren Geschäftskreis eine „Empfehlung“ bzw. „Feststellungen“ im Prüfbericht erhalten haben, werden zu den wesentlichen Ergebnissen der Prüfberichte im Rechnungsprüfungs- bzw. in den jeweiligen Fachausschüssen gem. § 105 VI GO NRW angehört. Da bei der letzten

²⁷⁹ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 81

²⁸⁰ vgl. Biskoping-Kriening, L. (2016): S. 1330

²⁸¹ vgl. Landesrechnungsprüfungsamt Nordrhein-Westfalen, Veröffentlichungen, Jahresberichte/Ergebnisberichte

²⁸² vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 82f.

²⁸³ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 83

²⁸⁴ ebd.

Prüfung durch die GPA NRW keine Beanstandung vorlag, (siehe PI-30.3) wurde keine Anhörung durchgeführt.²⁸⁵ Die Mindestanforderungen sind damit für den Wert A erfüllt.

Empfehlungen des Gemeinderats zu den Prüfungen

Die letzte Dimension 31.3 beurteilt, inwieweit die Politik Handlungsempfehlungen zu den Prüfberichten an die Verwaltung abgibt und deren Umsetzung nachkontrolliert. Neben der Annahme der Empfehlungen der externen Prüfer können auch Maßnahmen und Sanktionen von dem zuständigen Ausschuss empfohlen werden, die von der Verwaltung umgesetzt werden. Die Verwaltung sollte ein Nachverfolgungssystem führen, um sicherzustellen, dass diese Empfehlungen angemessen berücksichtigt werden.²⁸⁶ In der Gemeinde Westerkappeln wurden keine weiteren Handlungsempfehlungen, wie Verbesserungsvorschläge vom Rechnungsprüfungsausschuss neben den Empfehlungen der externen Prüfung erteilt. Auch wurden keine allgemeinen Empfehlungen zur Änderung der Haushaltswirtschaft durch den Rat erlassen. Eine Nachverfolgung der Umsetzung findet ebenfalls nicht statt, so dass hier die Mindestvoraussetzungen unter denen liegen, die für einen B-Wert erforderlich wären. Da aber eine Umsetzung der von der GPA NRW erlassenen Handlungsempfehlungen aktuell stattfindet, ist der Wert C zu vergeben.²⁸⁷

Transparenz der Überprüfung der Prüfberichte durch den Gemeinderat

Die letzte Dimension bewertet die Transparenz des Umgangs mit den Prüfberichten im Hinblick auf den Zugang für die Öffentlichkeit. Durch öffentliche Ausschusssitzungen werden die Prüfberichte und die dazu abgegebenen Stellungnahmen öffentlich dargestellt. Die Arbeit der Politik bei der Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion soll damit öffentlich werden.²⁸⁸ Der Prüfbericht der GPA NRW, sowie die Stellungnahmen der geprüften Kommunen befinden sich öffentlich zugänglich auf der Internetseite der „gpaNRW“. Eine Stellungnahme zum Prüfbericht ist durch die Gemeinde nicht erfolgt, da nach § 105 VI GO NRW eine Stellungnahme nur beim Vorliegen einer Beanstandung abgegeben werden muss. Das Protokoll über den Tagesordnungspunkt „überörtliche Prüfung der Gemeinde Westerkappeln durch die GPA NRW wurde ebenfalls nicht veröffentlicht und die Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses nicht öffentlich abgehalten. Da die Berichte nicht mit der Gesamtheit des Rats erörtert und nicht auf einer offiziellen Webseite veröffentlicht wurden, kann der Wert A nicht vergeben werden. Eine öffentliche Anhörung wurde nicht durchgeführt, sodass die Anforderungen für den Wert B ebenfalls nicht erfüllt sind.²⁸⁹ Die Dimension kann aber mit dem Wert C bewertet werden, da das Wochenblatt der Gemeinde Westerkappeln am 16.03.2018 über eine Pressemitteilung Informationen zur überörtlichen Prüfung der Gemeinde Westerkappeln veröffentlichte.

²⁸⁵ vgl. Sachbearbeiterin der Finanzabteilung: Gespräch am 19.03.2019 um 11:24 Uhr

²⁸⁶ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 83

²⁸⁷ vgl. Kämmerer: Gespräch am 19.03.2019 um 15:00 Uhr

²⁸⁸ vgl. PEFA Secretariat (2016): S. 83

²⁸⁹ vgl. Sachbearbeiterin aus der Finanzabteilung: Gespräch am 19.03.2019 um 11:30 Uhr

In der Pressemitteilung wurden die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung durch die GPA NRW der Öffentlichkeit präsentiert und über die Stellungnahme der Bürgermeisterin berichtet.²⁹⁰

Nach der Umrechnungstabelle ergibt sich für den Indikator PI-31 der Gesamtwert B.

5 Handlungsempfehlung für die Gemeinde Westerkappeln auf den Grundlagen der internationalen Standards

Die für die Gemeinde Westerkappeln durchgeführte Analyse²⁹¹ der Leistungsfähigkeit und der Qualität des öffentlichen Finanzmanagements mit Hilfe des PEFA-Bewertungsrahmens ermöglicht eine systematische und vollständige Weiterentwicklung des öffentlichen Finanzmanagements. Der Bewertungsrahmen identifiziert dabei die kritischen Dimensionen der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzmanagements, die durch die 31 Indikatoren in den insgesamt sieben Säulen des Bewertungsrahmens dargestellt werden. 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 drei Kernzielen, der ganzheitlichen Haushaltsdisziplin, der strategischen Ressourcenzuweisung und der effizienten Dienstleistungserstellung ausgerichtet ist.

Die mit der durchgeführten Bewertung aufgezeigten Verbesserungspotenziale sind allerdings nicht alle allein von der kommunalen Ebene umsetzbar. Die Berücksichtigung internationaler Standards erfordert zunächst eine länderübergreifende Abstimmung hinsichtlich der Begrifflichkeiten, wie z. B. das Finanzmanagement, die öffentlichen Mittel, die Rechenschaftspflicht und die Transparenz. Zudem müsste eine länderübergreifende Abstimmung stattfinden hinsichtlich der einheitlich anzuwendenden Grundlagen der Haushaltsklassifikationen und letztendlich deren Verankerung im jeweiligen Haushaltsrecht der Länder, sodass entsprechend eine Vergleichbarkeit zwischen den Kommunalverwaltungen möglich ist. Darüber hinaus sind einige Ansätze zur Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements deutlich geworden, über die jede Verwaltungsorganisation für sich selbst entscheiden kann, ob sie diese Möglichkeit aufgreift und damit möglicherweise zu einer besseren Transparenz und einer verbesserten Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit beiträgt.

Aus den Bewertungen der einzelnen Indikatoren ergeben sich für die Gemeinde Westerkappeln 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 der Grundlage des Haushaltsrechts des Landes Nordrhein-Westfalen darstellen, sondern orientieren sich ausschließlich an den internationalen Standards. Nach der Säulenstruktur des öffentlichen Finanzmanagements betrachtet,

²⁹⁰ Anhang E

²⁹¹ Im Anhang F befindet sich eine Übersicht über die Ergebnisse der einzelnen PEFA-Indikatoren

ergibt sich lediglich für 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“ und VI „Rechnungswesen und Berichtswesen“ erkennbar. Im Folgenden werden im Einzelnen hierzu mögliche Verbesserungsansätze aus dem Vergleich mit den internationalen Standards anhand des PEFA-Bewertungsrahmens aufgezeigt, die über das geltende kommunale Haushaltsrecht Nordrhein-Westfalens hinaus gehen.

Indikator PI-4: Haushaltsklassifikation

Die Haushaltsgliederung der Gemeinde Westerkappeln sollte nach administrativen und nach funktionalen Kriterien erfolgen, wobei die administrative Gliederung auf der Grundlage der Fachbereiche basieren sollte. Trotz des föderalistischen Staatsaufbaus müsste in Bezug auf die Haushaltsklassifikationen auf Bundesebene eine einheitliche Ausgestaltung für die Länder beschlossen werden, damit die Haushaltsaufstellung, -ausführung und das Berichtswesen alle einheitlich auf den internationalen Standards basieren. D. h. die Entscheidung, ob internationale Standards nach GFS und COFOG anzuwenden sind, kann nicht von der Gemeinde Westerkappeln getroffen werden. Nach PEFA sollte der Haushalt in einem Format präsentiert werden, das die wichtigsten Klassifikationen (administrativ, funktional und wirtschaftlich) gleichzeitig umsetzt. Dazu müssen die funktionale und die wirtschaftliche Klassifikation einheitlich für alle Bundesländer in den jeweiligen Konten- und Produktplänen verankert werden. Zusätzlich sollte mit der Klassifizierungssystematik die wirkungs- bzw. zielorientierte Haushaltssteuerung unterstützt werden, so dass hier die Ergänzung der bisher allein ressourcen – und produktorientierten Steuerung um eine wirkungsorientierte Steuerung möglich wird. Eine Verbesserung des Steuerungsansatzes auf der Grundlage einer veränderten Klassifizierungssystematik besteht bei diesem Indikator für die Gemeinde Westerkappeln lediglich in der Ergänzung um eine administrative Haushaltsgliederung. Wenn das neue Steuerungsmodell funktionieren soll, dann muss die dezentrale Budgetverantwortung so geregelt sein, dass entsprechend der administrativen Gliederung (Verwaltungsgliederungsplan) klare Verantwortlichkeiten für die wahrzunehmenden Aufgaben (Geschäftsverteilungsplan und Aufgabengliederungsplan) und für die erzielten Ergebnisse sowie für das jeweils dafür zugeordnete Budget zusammengeführt sind. Wenn die Voraussetzungen der Verknüpfung der administrativen, der funktionalen und der ökonomischen Klassifikation nicht vorliegen, sind weder klare Aufgabenzuständigkeiten nach Produkten und Dienstleistungen noch klare Budgetverantwortlichkeiten geregelt. Das Kongruenzprinzip wird an dieser Stelle durchbrochen und es entsteht das System der „organisierten Unverantwortlichkeit“²⁹².

²⁹² vgl. Banner (1991): S. 6-11

Ein erster Schritt zur Verknüpfung der Verwaltungsgliederung mit einzelnen Produktbudgets ist durch die Erstellung eines Entwurfes des Verwaltungsgliederungsplanes erfolgt. Die vollständige Umsetzung des Kongruenzprinzips auf der Ebene der Fachbereiche könnte durch die Darstellung von Teilhaushalten mit den entsprechend zugeordneten Produktbudgets erreicht werden. Für das Jahr 2020 könnte die Gemeinde damit, ergänzend zu den Produktbereichen, die administrative Gliederung im Haushaltsplan berücksichtigen. Ein Beispiel, wie die Teilhaushalte die zugleich auch die Budgets darstellen, für die Gemeinde Westerkappeln für das Jahr 2020 aussehen könnten, ist im Anhang aufgeführt²⁹³. Im Entwurf der Verwaltungsstruktur sollte der Bereich Umwelt- und Klimaschutz und die dafür zuständige Person erkennbar sein. Dies ist aktuell nicht der Fall, da aus dem Organigramm nicht zu entnehmen ist, dass die Gemeinde Westerkappeln über den Bereich Umwelt- und Klimaschutz verfügt. Es wäre ein Versäumnis, das wichtigste Zukunftsthema im Organigramm nicht für die Öffentlichkeit transparent darzustellen, obwohl die Gemeinde über einen Umweltbereich und eine Klimaschutzbeauftragte verfügt. Dies sollte für die Einwohner aus dem Organigramm ersichtlich sein. Der Fachbereich Planen, Bauen, Infrastruktur und Umwelt- und Klimaschutz könnten als Fachdienste getrennt aufgeführt und die Verantwortlichkeit so transparent dargestellt werden.

Indikator PI-8: Information über die Dienstleistungserbringung

Die Förderung der Effizienz bei der Dienstleistungserbringung gehört zu den Kernzielen des öffentlichen Finanzmanagements. Die Aufnahme der Ergebnisinformationen in die Haushaltsdokumentation wird daher als bewährte internationale Praxis betrachtet. Damit wird die Rechenschaftspflicht der Verwaltung über die geplanten und die erreichten Outputs und Outcomes der Verwaltungstätigkeit gestärkt. Zudem sind solche Ergebnisinformationen für die Politik von Bedeutung, um den Haushaltsplanentwurf bewerten zu können. Bei den Produkt- und Zielbeschreibungen im Haushaltsplan der Gemeinde Westerkappeln werden die Output-Ziele teilweise sehr allgemein formuliert und die Outcome-Ziele nicht genannt. Um eine wirksame Steuerung im Rahmen des öFM zu ermöglichen, sind aber vor allem neben den Input- und Output-Indikatoren die Outcome-Indikatoren zu definieren und als Steuerungsgrundlage zu berücksichtigen. Die Überschriften könnten direkt mit den Begrifflichkeiten „Ergebnis-Ziele“ und „Wirkungs-Ziele“ gewählt werden. Um optimal die Effektivität der durchgeführten Maßnahmen überprüfen zu können, sollte konsequent zwischen Output- und Outcome-Zielen unterschieden werden, sodass jedem Output-Ziel auch mindestens ein Outcome-Ziel zugeordnet werden kann. Dabei sollte die Wirkungsbeurteilung im Fokus stehen. Die Outcome-Orientierung sollte konsequent anhand des Haushaltskreislaufs, angefangen von der messbaren Zieldefinition über die Ressourcenzuordnung bis zur Kontrolle der Zielerreichung erfolgen. Die Hinterfragung der Wirkungsziele und deren Erreichung sollte öfter von der Führungsebene angefordert werden. Im nächsten Schritt wäre es sinnvoll, Überlegungen bezüglich der Transparenz gemäß den internationalen Standards anzustellen. Es geht dabei nicht nur um mehr Transparenz, sondern um die

²⁹³ Anhang G

Bürgerbeteiligung, die Rechenschaftspflicht und die Verantwortung von Verwaltung und Politik gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Die Informationen über die Qualität der erzeugten Outputs und Outcomes sollten für die Bürgerinnen und Bürger aufbereitet und verständlich zur Verfügung gestellt werden. Es sollte also kein Tätigkeitsbericht der Verwaltung werden, sondern eine Darstellung darüber, welche Wirkungen erreicht wurden. Einmal jährlich sollte auch eine Aufgabenkritik (Zweck- und Vollzugskritik) für die Fachbereiche analog der im Organisationsbuch des BMI²⁹⁴ dargestellten Verfahren, zur Bewertung der Effektivität (Wirksamkeit) und Effizienz (Wirtschaftlichkeit) des Verwaltungshandelns durchgeführt und die Ergebnisse dazu veröffentlicht werden. Diese Ergebnisevaluation soll neben dem Umfang und der Ausgestaltung der öffentlichen Dienstleistungen auch deren Zweckmäßigkeit, die Effektivität und die Effizienz berücksichtigen. Für die erfolgreiche Durchführung einer Aufgabenkritik müssen zwingend die strategischen Ziele der Organisationseinheit definiert sein und bekannt sein, welche Aufgaben zur Erreichung dieser Ziele erbracht werden müssen.²⁹⁵ Aus diesem Grund sollte die Verwaltung stets die Kontrolle über die Dienstleistungserbringung gewährleisten, indem sie permanent die Aufgaben zur Erstellung der Dienstleistungen/Produkte (Output), die dazu benötigten Ressourcen (Input in Form von Personal und Finanzen) überwacht, damit die erzeugten Wirkungen (Outcome) zur Erreichung der von Politik und Verwaltung definierten strategischen Zielen beitragen. Im Ergebnis dieser Evaluation kann die Rechenschaftspflicht der Verwaltung über geplante und erreichte Outputs und Outcomes gestärkt werden. Eine intensive Aufgabenkritik könnte das Organisationsamt mit Unterstützung des Rechnungsprüfungsamtes vornehmen, indem beispielsweise schrittweise einzelne Organisationsbereiche einer aufgabenkritischen Betrachtung unterzogen werden. Die Durchführung einer regelmäßigen Aufgabenkritik könnte analog zu dem im Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Innern dargestellten mehrstufigen Verfahren erfolgen.

Indikator PI-9: Öffentlicher Zugang zu den Finanzinformationen

Eine zeitnahe Transparenz über die öffentlichen Finanzen gegenüber der Öffentlichkeit sollte gemäß den internationalen Standards gewährleistet werden. Die Gemeinde Westerkappeln könnte in dieser Hinsicht noch einige Verbesserungen vornehmen und den Umgang mit den öffentlichen Finanzen transparenter gestalten. Beispielsweise sollten alle beschlossenen Jahresabschlüsse der Gemeinde Westerkappeln im Internet auf deren Homepage veröffentlicht werden. Der Jahresabschluss 2017 ist bisher nicht veröffentlicht. Dies sollte nachgeholt werden. Laut Angabe aus dem Prüfbericht bedarf es für eine Veröffentlichung bzw. Verwendung des Prüfberichts die Zustimmung der Wirtschaftsprüfer Intecon GmbH. Diese Einschränkung sollte aufgehoben werden. Die Publikation könnte zweckmäßig über das Internet erfolgen, wobei zu beachten wäre, dass alle relevanten Dokumente zum Budget für die interessierte Öffentlichkeit leicht zugänglich sind. In welcher Form letztendlich die Veröffentlichung der Daten erfolgt, liegt im Ermessen der Verwaltung. Eine höhere Transparenz

²⁹⁴ vgl. Organisationshandbuch des BMI (2018): S. 100ff.

²⁹⁵ vgl. Organisationshandbuch des BMI (2019): S. 95

durch einen einfachen Zugang zu Finanzinformationen trägt zu mehr Kunden- bzw. Bürgerorientierung sowie Förderung einer höheren Akzeptanz gegenüber der Gemeindeverwaltung bei, da hiermit die Grundlage für eine bessere Kommunikation sowohl mit der Politik als auch mit den Bürgern und Unternehmen geschaffen wird. Zudem wäre die Erstellung eines „Bürgerhaushalts“ als ein vereinfachtes, übersichtliches und verständliches Dokument für die Bürgerinnen und Bürger ratsam. Dieser sollte leicht nachvollziehbare Kernaussagen zum Produkthaushalt, zum Jahresergebnis und den erreichten Zielen enthalten. Dadurch kann das Interesse der Bürgerinnen und Bürger geweckt und mehr Bürgernähe und Vertrauen in die politische- und Verwaltungsarbeit hergestellt werden. Die digitale Veröffentlichung von neuen Aufgaben und Projekten der Verwaltung trägt ebenfalls zu mehr Bürgerorientierung bei. Die Auslegung des Haushaltsplans ist nicht mehr zeitgerecht und der Haushaltsplan selbst ist für den einfachen Bürger schwer nachvollziehbar. Die Vorstellung und Besprechung des unterjährigen Finanzzwischenberichts der Gemeinde Westerkappeln, der erst im September in der Ratssitzung vorgestellt und diskutiert wird, sollte spätestens im Juli erfolgen.

Die Gemeinde beziffert die Haushaltsbelastung beim Eintritt der Risiken nicht. Zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen sind nicht vorbereitet. Die Ausgleichsrücklage ist seit 2011 aufgebraucht. Sie steht nicht mehr als flexibles Instrument zum Ausgleich von unvorhergesehenen Haushaltsbelastungen zur Verfügung. Es besteht die Gefahr, dass die Gemeinde auf Ergebnisverschlechterungen nur kurzfristig, zum Beispiel mit Steueranhebungen, reagieren kann.²⁹⁶

Die Gemeinde Westerkappeln sollte sich weiter systematisch mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinandersetzen. Dabei sollte sie festlegen, welcher Teil einer zu ermittelnden Risikosumme ggf. mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt wird. Auch die Ausgleichsrücklage kann als Instrument der Risikovorsorge eingesetzt werden. Dazu ist es erforderlich, dass die Gemeinde durch Konsolidierungsmaßnahmen die Jahresergebnisse nachhaltig verbessert. Mittelfristig sollte sie anstreben, die Ausgleichsrücklage wieder aufzufüllen.²⁹⁷ Diese Maßnahme könnte beispielsweise auch als strategisches Formalziel definiert werden.

Indikator PI-11: Öffentliches Investitionsmanagement

Auch die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit über die angewandten Standardkriterien bei der Entscheidung über die Investitionsprojekte sollte gegeben sein. Es gibt viele sinnvolle und dringend erforderliche Investitionsmaßnahmen, die aufgrund der mangelnden finanziellen Mittel nicht alle umgesetzt werden können. Es ist deshalb von Vorteil, eine allgemeine Prioritätenliste zu erstellen, nach der die Investitionsmaßnahmen beurteilt, nach Dringlichkeit eingestuft und ausgewählt werden. Die Investitionen könnten daher in folgende Kategorien eingeteilt werden:

²⁹⁶ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Prüfbericht der gpaNRW 2017]: S. 3

²⁹⁷ vgl. Gemeinde Westerkappeln [Prüfbericht der gpaNRW 2017]: S. 37

- 1 = Investitionsmaßnahmen mit Bezug zu gesetzlichen Pflichtaufgaben (z. B. Verkehrssicherungspflicht, Bildungsinfrastruktur).
- 2 = Dringend notwendige Investitionen zum Erhalt und zur Sicherung der Vermögenssubstanz, wenn ein Verzicht oder ein zeitlicher Aufschub eindeutig unwirtschaftlich wäre.
- 3 = Investitionsmaßnahmen, für die Fördermittel Dritter bewilligt wurden oder sicher ist, dass sie bewilligt werden.
- 4 = Sonstige Investitionsmaßnahmen.
- 5 = Investitionsmaßnahmen der Kat. 1, 3 oder 4, bei denen ein zeitlicher Aufschub noch möglich ist.
- 6 = untergeordnete Bedeutung, da <20.000 €, nur Einzahlung oder Einzahlung = Auszahlung.

Für Hauptinvestitionsmaßnahmen sollte eine wirtschaftliche Analyse durchgeführt und eine Kosten-Vergleichs-Rechnung aufgestellt werden. Es sollten Standardkriterien von der Gemeinde Westerkappeln beschlossen und für jedes Projekt mit gemeinsamen Merkmalen angewendet werden. Entscheidend ist, dass diese Standardkriterien für die Projektauswahl veröffentlicht werden, um den Bürgerinnen und Bürgern zu erklären, wieso bestimmte Investitionen durchgeführt werden und andere ggf. erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Solche transparenten Vereinbarungen für die Auswahl der Investitionsprojekte erhöhen die Effizienz und die Produktivität von öffentlichen Investitionen. Zu dieser Thematik gehört auch die Transparenz über das Vorhandensein eines Investitions- und Projektcontrollings bei der Umsetzung der Investitionsprojekte (PI-11.4). Die Gemeinde Westerkappeln könnte sich hier überlegen, Standardverfahren zur Überwachung der Investitionsprojekten einzuführen, indem eine systematische Aufzeichnung sowohl über den Projekt- als auch über den finanziellen Fortschritt erfolgt, einschließlich der Einschätzungen über begonnene Arbeiten und die geplanten Fertigstellungstermine. Dadurch kann nicht nur das Kosten-Nutzen-Verhältnis optimiert werden, sondern vor allem auch die Einhaltung der zeitlichen, finanziellen und qualitativen Ziele der Investitionsvorhaben gewährleistet werden. Zudem sollten Projektüberwachungsberichte erstellt werden, die für das jeweilige Projekt von der Genehmigung bis zur Umsetzung alle notwendigen Informationen erfassen. Dadurch kann die Verbindung zwischen dem Zahlungs- und dem Projektfortschritt besser erfasst werden, um so mögliche Unstimmigkeiten rechtzeitig zu erkennen und aufzuklären. Insbesondere sollen dadurch Planabweichungen besser identifiziert werden, um zeitnah geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen ergreifen zu können. Diese Informationen über die Umsetzung der Investitionsprojekte sind einmal jährlich zu veröffentlichen.

Indikator PI-12: Öffentliches Vermögensmanagement

Die Erfassung der nicht-finanziellen Vermögenswerte erfolgt in der Gemeinde Westerkappeln in Form eines Anlagenspiegels mit Nutzung und Dauer. Dies ist sehr wichtig für die verschiedenen PFM-Prozesse. Nach den internationalen Standards ist jedoch auch die Transparenz über das nicht-finanzielle Vermögen von Bedeutung. Deshalb sollte die Gemeinde Westerkappeln das von der Finanzabteilung erstellte Register über die Bestände des Anlagevermögens einschließlich der Informationen über ihre Nutzung und das Alter einmal jährlich auf der Internetseite für interessierte Bürgerinnen und Bürger veröffentlichen. Diese Informationen ermöglichen den Einwohnern einen

Einblick über das tatsächliche Vermögen der Gemeinde Westerkappeln, wie beispielsweise darüber welche Gebäude, Grundstücke u. ä. die Gemeinde in ihrem Besitz hat. Die Bilanz sollte dem Bürger vereinfacht und übersichtlicher in einer Tabelle oder einer Grafik dargestellt werden. Ein Beispiel für die vereinfachte tabellarische Darstellung²⁹⁸ ist im Anhang zu finden.

Indikator PI-13: Schuldenmanagement

Ein weiterer möglicher Verbesserungsansatz liegt in der Transparenz zur Schuldenmanagementstrategie gegenüber der Öffentlichkeit. Wie bei der Bewertung festgestellt, besteht die aktuelle Strategie der Gemeinde darin, vorhandene Kredite abzubauen und keine neuen Kredite aufzunehmen. Die mittelfristige Schuldenmanagementstrategie, die die bestehenden und künftigen Schulden in dem Zeithorizont des am längsten laufenden Darlehen umfasst, sollte transparent sein, indem diese Informationen auf der Internetseite veröffentlicht werden. Die Schuldenmanagementstrategie sollte mindestens die Marktrisiken, wie z. B. Zinsraten (Was passiert, wenn die Zinsen wieder steigen?) und die Refinanzierung umfassen. Über die jährlich erreichten Schuldenmanagementziele soll eine Berichterstattung gegenüber dem Rat erfolgen. Die Entwicklung der bilanziellen Schulden sollte im Haushaltsplan vereinfacht tabellarisch oder graphisch dargestellt werden. Ein Beispiel für eine tabellarische Darstellung²⁹⁹ ist im Anhang beigefügt.

Indikator PI-14: Makroökonomische und finanzielle Vorhersagen

Es liegt zwar eine Haushaltsprognose in Form der mittelfristigen Finanzplanung vor, die auf makroökonomischen finanziellen Vorhersagen basiert, jedoch sollten zusätzlich für den Ernstfall alternative Szenarien diskutiert und veröffentlicht werden, die die Gemeinde auf alle Eventualitäten hinsichtlich der Finanzen vorbereiten. Abweichungen von der Haushaltsprognose sind jährlich zu erläutern, zu begründen, bei der Fortschreibung der Prognose zu berücksichtigen und im Sinne des Erfordernisses der Transparenz zu veröffentlichen.

Indikator PI-15: Finanzstrategie

Im Steuerungsbericht, der unterjährig einmal der Politik vorgelegt wird und dem Steuerungsbericht zum 31.12. d. J. werden das vorläufige Jahresergebnis zwar dargestellt, ein Rechenschaftsbericht dem Gemeinderat vorgelegt und Informationen über die wesentlichen Veränderungen oder Abweichungen vom Plan aufgestellt, aber die Gründe für die Planabweichungen nicht erläutert. Die Berichte sollten Erläuterungen zu den Gründen der Soll- Ist- Abweichungen und zu den erforderlichen Gegensteuerungsmaßnahmen enthalten und die Fortschritte bei der Umsetzung der Finanzstrategie ausreichend beschreiben. Es sollte für die Zukunft eine Finanzstrategie erarbeitet werden, die über den § 75 I GO NRW hinausgeht. Der wichtigste Schritt dazu wurde bereits gemacht, indem die Gemeinde eine Mitgliedschaft bei dem Zweckverband der „Kommunalen ADV-Anwendergemeinschaft West“ (KAAW) eingegangen ist und die KAAW damit beauftragt hat, eine

²⁹⁸ Anhang H

²⁹⁹ Anhang I

Digitalisierungsstrategie einschließlich konkreter Umsetzungsvorschläge zu erarbeiten. Somit wurde im Zeitraum 11.2017 bis 11.2018 in mehrtägigen Workshops eine individuelle digitale Strategie erstellt. Ein Ergebnisbericht „Strategieentwicklung“ liegt derzeit der Gemeinde intern vor, in dem die Projektleitung und die Organisation vorgestellt werden, die Ziele in Bezug auf die Digitalisierungsstrategie genau definiert sind, die wesentlichen Projektergebnisse sowie Lösungsbausteine präsentiert und anhand einer Grafik die ganzheitlichen Zusammenhänge der Bestandteile „Leitbild“, „Mission“ und „Vision“ dargestellt werden. Eine Demographie-Analyse sowie Stärken-Schwächen-Analyse wurden durchgeführt, Herausforderungen der Gemeinde Westerkappeln genannt, ein Konzept zur Umsetzung wie beispielsweise eine entsprechende Maßnahmenplanung sowie Rahmenfinanzplanung erarbeitet und Empfehlungen dazu ausgesprochen.³⁰⁰

Die Gemeinde Westerkappeln sollte zwingend ein kommunalpolitisches Leitbild entwickeln, an dem die finanzstrategischen Ziele ausgerichtet werden können und so die Funktion der normativen Steuerung unterstützt werden kann. Hierfür ist es erforderlich, die langfristigen Ziele der Gemeinde genau zu definieren und eine Beschreibung von Leitlinien zur Erreichung dieser Ziele vorzunehmen, die die Richtung des Verwaltungshandeln vorgibt. Dieses Leitbild stellt ein wichtiges Instrument der Organisationsentwicklung dar und schafft eine verbindliche Orientierung für die gemeinsame Aufgabenerfüllung durch alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zudem gibt das Leitbild Handlungsgrundsätze für die Gemeinde vor, die für alle verlässlich und verpflichtend sind. Bei der Entwicklung des Leitbildes sollten nicht nur die Mitarbeiter/Innen und die Führungsebenen mit einbezogen werden, sondern auch die Einwohner/Innen der Gemeinde Westerkappeln. Auch die Entwicklung eines internen Verwaltungsleitbildes wäre empfehlenswert, denn dieses entfaltet primär eine verwaltungsinterne Wirkung und enthält organisationsbezogene Leitlinien für den Umgang der Verwaltungsmitarbeiter miteinander und gegenüber Dritten sowie alle sonstigen Verwaltungshandeln. Es dient aber nicht nur als Richtschnur des Handels der Verwaltung, sondern hat einen motivierenden Effekt auf die Mitarbeiter der Verwaltung und sofern es Veröffentlicht wird auch eine positive Außenwirkung und ein besseres Image vermitteln.

Indikator PI-16: Mittelfristige Perspektive der Ausgabenplanung

Auch hier ist darauf hinzuweisen, dass die administrative Gliederung in der Gemeinde sowohl in Form des Verwaltungsgliederungsplanes/Geschäftsverteilung als auch für die Haushaltsplanaufstellung (Teilhaushalte nach der administrativen Gliederung) fehlen.

Die Ausgabenobergrenzen (Inhalt eines Eckwertebeschlusses) sollten insgesamt und auf der Ebene der Fachbereiche für das aktuelle Haushaltsjahr und die zwei folgenden Haushaltsjahre festgelegt und durch den Rat beschlossen werden. Die Festsetzung der Ausgabeobergrenzen bzw. der Eckwerte ist für die gesamte Entwicklung der Gemeinde zwingend notwendig. Außerdem sollten die mittelfristigen Pläne für alle Fachbereiche aufgestellt und kalkuliert werden, die sich an einem

³⁰⁰ vgl. KAAW [Ergebnisbericht Strategieentwicklung 2017] (2017): S. 12ff.

strategischen Handlungsplan orientieren. Dafür ist es zunächst notwendig, diese strategischen Handlungspläne zu entwickeln und auch politisch zu beschließen. Die Ziele sollten klar formuliert sein und die Zielerreichung in der mittelfristigen Umsetzungsebene über Kennzahlen messbar sein. Auf der mittelfristigen Ebene sollte dann die Umsetzung konkreter werden und die Ressourcen, die für die Erreichung der mittelfristigen Ziele (Outputs und Outcomes) benötigt werden, (enthalten.) Der Inhalt der Pläne sollte sowohl die kostenrelevanten Auswirkungen der aktuellen politischen Verpflichtungen aufzeigen, einschließlich möglicher Finanzierungslücken, als auch die neuen Vorschläge zur Ausgabenpolitik unter Berücksichtigung der politischen Ziele priorisieren. Die Kostangaben sollten die laufenden Ausgaben, die Investitionskosten und die künftigen laufenden Ausgaben, die sich aus Investitionsverpflichtungen ergeben und auch jede Finanzierungsquelle umfassen. Die Haushaltsdokumentation sollte bei den Ausgabenschätzungen zwischen dem letzten mittelfristigen Haushalt und dem aktuellen mittelfristigen Haushalt auf der Ebene der Fachbereiche Erklärungen über Gründe für alle Veränderungen enthalten. Dadurch wird deutlich, dass die mittelfristige Haushaltsplanaufstellung als dynamischer Prozess abläuft, wo jeder nachfolgende Haushalt auf dem vorherigen aufbaut. Um diese Verfahrensweise zu gewährleisten, müssen alle erforderlichen Informationen (Jahresabschlüsse, Steuerungsberichte, Prüfberichte, Beteiligungsberichte) rechtzeitig vorliegen, so dass die Erkenntnisse aus diesen Dokumenten in das neue Haushaltsaufstellungsverfahren einfließen können.

Indikator PI-18 Haushaltsüberwachung durch den Gemeinderat

Der Rat der Gemeinde Westerkappeln sollte darauf hinwirken, dass der jährliche Haushaltsplan vor Beginn des Haushaltsjahres beschlossen wird. Für die einzelnen Budgeteinheiten ist die Einhaltung der Frist von wesentlicher Bedeutung, um zu Beginn des Jahres Kenntnis darüber zu erlangen, welche Ressourcen für die Dienstleistungserbringung zur Verfügung stehen. In den letzten beiden Jahren (2018,2019) hat die Gemeinde sich vorbildlich an die Fristen gehalten, so dass der Haushaltsplan zu Beginn des Haushaltjahres rechtskräftig war.

Indikator PI-19: Einnahmeverwaltung

In Bereichen der internen Kontrolle und der Rechenschaftspflicht finden sich für die Gemeinde einige Verbesserungsansätze. Nach internationalen Standards sollten die einnahmenverwaltenden Einrichtungen den Zahlungspflichtigen einen Zugang zu umfassenden und aktuellen Informationen über ihre Rechte und Pflichten und zu Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessen für einen Rechtsbehelf gewähren. Eine Rechtsbehelfsbelehrung, die als Zusatz in den von der Verwaltung erlassenen Bescheiden abgedruckt ist, reicht dafür nicht aus. Es ist daher zu empfehlen, unterschiedliche Möglichkeiten zu nutzen und die Informationen beispielsweise über das Internet der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Im Hinblick auf die Kontrolle und Rechenschaftspflicht der Verwaltung sollten vorbeugende Maßnahmen gegen Korruption eingeleitet werden. Dazu könnte das Konzept „Regelungen zur Integrität“ vom Bundesministerium des Innern unterstützend verwendet werden.

Zunächst ist eine Identifikation der gefährdeten Bereiche notwendig. Die Verwaltung sollte für alle Organisationseinheiten, die mit der Einnahmeverwaltung, der hoheitlichen Erteilung von Genehmigungen und der zivilrechtlich geregelten Vergabe von Beschaffungs- und Investitionsmaßnahmen befasst sind, einen Revisionsplan mit möglichen Verdachtskriterien auf Korruption und Betrug aufstellen und über dessen Umsetzung regelmäßig berichten. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus korruptionsgefährdeten Bereichen müssen regelmäßig geschult werden, um mögliche Verdachtsfälle von Korruption und Betrug zu erkennen und auch damit umgehen zu können. Dazu sind zunächst alle korruptionsgefährdeten Bereiche der Verwaltung zu definieren.

Indikator PI-24: Beschaffung

In der öffentlichen Verwaltung gilt nach dem Neuen Steuerungsmodell mit dem Prinzip der dezentralen Ressourcenverantwortung grundsätzlich, dass jeder Fachbereich für die Beschaffung der von ihm benötigten Waren und Dienstleistungen selbst verantwortlich ist. Zum öffentlichen Finanzmanagement gehört auch die Wirtschaftlichkeit im Bereich der Beschaffung dazu. Die Anforderung an das Beschaffungswesen ist, dass die Güter und Dienstleistungen zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben nicht nur zu günstigen Preisen, sondern auch zeitgerecht und in der erforderlichen Qualität beschafft werden sollten. Um ein wirksames Beschaffungscontrolling für alle Fachbereiche gewährleisten zu können, müssten Aufzeichnungen bzw. eine Datenbank über alle Verträge zentral angelegt werden, eingeschlossen der Daten darüber, was beschafft wurde, der Beschaffungswert und wer den Zuschlag erhalten hat. Die Gemeinde Westerkappeln sollte die Daten für alle Beschaffungsverfahren, Güter, Dienstleistungen und Arbeiten vollständig und zentral erfassen. In Bezug auf die Beschaffungsmethoden sollte der Gesamtbetrag der Vergaben, die durch wettbewerbsorientierte Verfahren, wie beschränkte und öffentliche Ausschreibungen erfolgen, 80 % oder mehr des Gesamtbetrages der Vergaben entsprechen. Dieses dient zur Erreichung der allgemeinen Ziele des öffentlichen Vergabewesens, wie die Einhaltung des Wettbewerbsgrundsatzes, des Transparenzgebotes, des Diskriminierungsverbotes, der Berücksichtigung mittelständischer Interessen, der Vergabe an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen, des Grundsatzes des wirtschaftlichsten Angebotes und dem Anspruch auf Einhaltung der Bestimmungen über das Vergabeverfahren an sich. Im Sinne dieser Zielsetzung ist das Beschaffungswesen verstärkt wettbewerbsorientiert zu organisieren. Hier sollte die Frage gestellt werden, ob der Anteil der wettbewerbsorientierten Verfahren bei der Gemeinde Westerkappeln weiter erhöht werden könnte. Hierzu bedarf es einer weitergehenden detaillierten Betrachtung der Beschaffungsverfahren der Gemeinde, um zunächst die Beschaffungsdaten insgesamt zu erheben und auswerten zu können. Eine explizite Handlungsempfehlung kann allein aufgrund des vergebenen Dimensionswertes nicht abgegeben werden, da hier die konkreten Daten für die Gesamtverwaltung nicht zur Verfügung stehen. Hier ist zu überlegen, für die Gemeinde eine zentrale Verantwortung für alle Beschaffungsverfahren einzurichten, um alle Beschaffungs- und Vergabeverfahren zu begleiten. In den letzten Jahren hat die Gemeinde Westerkappeln gegen vergaberechtliche Bestimmungen verstoßen, u.a. auch deshalb, weil sie beispielsweise verzichtet hat, die Leistungen

des Schülerspezialverkehrs in den Wettbewerb zu stellen. Da es innerhalb der Gemeinde nur einen Anbieter für den Spezialverkehr gibt, hat die Gemeinde dies nicht öffentlich ausgeschrieben. Die Gemeinde sollte die Leistungen des Schülerspezialverkehrs in Zukunft in einem formellen Vergabeverfahren ausschreiben.

Nach den internationalen Standards sollen die wesentlichen Beschaffungsinformationen, wie die Rechts- und Regelungsrahmen für die Beschaffung, die Beschaffungspläne der Verwaltung, die Ausschreibungsmöglichkeiten, die Zuschlagserteilung mit Zweck, Auftragnehmer und Wert, die Daten über Beschwerdeabhilfen, die jährlichen Beschaffungsstatistiken vollständig und vertrauenswürdig für die Fachbereiche, die alle Beschaffungsprozesse vertreten, der Öffentlichkeit zeitnah zur Verfügung gestellt werden. Diese Informationen sollen ohne Einschränkungen und ohne erforderliche Registrierung, Gebühren oder Beiträge auf der offiziellen Website der Gemeinde Westerkappeln zugänglich sein. In Bezug auf mögliche Beschwerden über die Vergaben sollte die Gemeinde Westerkappeln ein Beschwerdebeilegungsverfahren festlegen. Eine wirksame Beschwerdebeihilfe sollte in einem fairen, transparenten, unabhängigen zügigen und gebührenfreien Verfahren erfolgen. Eine zeitnahe Beschwerdebeihilfe ist erforderlich, um vergebene Aufträge wieder wirksam aufheben zu können, falls es notwendig ist. Die Beschwerden sollten zum Schutz des Beschwerdeführers in jedem Fall von einem unabhängigen Organ überprüft werden.

Indikator PI-28: Unterjährige Haushaltsberichte

Das Haushaltsberichts Wesen nimmt im Rahmen des öffentlichen Finanzmanagements eine wesentliche Rolle ein, da es in regelmäßigen Abständen über den Stand der Zielerreichung, über Abweichungen und ggf. über geeignete Korrekturvorschläge und Gegensteuerungsmaßnahmen informiert.³⁰¹ Der unterjährige Finanzzwischenbericht zur Haushaltsausführung des jeweils aktuellen Haushaltsjahres lag erst zum 13.09. des Jahres dem Rat vor. Dieser Berichtstermin ist für die rechtzeitige und wirksame Steuerung, insbesondere für das Ergreifen von Gegensteuerungsmaßnahmen zu spät. Die zeitnahe und wirksame Steuerung im Rahmen der Haushaltsausführung ist nur auf der Grundlage eines regelmäßigen und vollständigen Berichtswesens möglich. Die Steuerungsberichte sollten mindestens quartalsweise erstellt werden und innerhalb von 10 Arbeitstagen nach Quartalsende verfügbar sein. Hier sollte der Berichtskalender mit Berichtszeitpunkt, Berichtsinhalt und Empfänger noch einmal überarbeitet werden. Auf einer übergeordneten Ebene (Politik, Verwaltungsvorstand, Führungskräfte) ist vorzugsweise ein kurzer Monatsbericht nur über die steuerungsrelevanten Inhalte aufzustellen. Ein Bericht, der zeitnah vorgelegt wird und die wesentlichen Kernaussagen enthält, ist besser als ein optisch perfekt strukturierter Bericht, der allerdings zu spät vorgelegt.

³⁰¹ vgl. Bals u. Fischer (2014): S. 221ff.

Indikator PI-29: Jährliche Finanzberichte

Die Zugrundelegung der internationalen Rechnungslegungsstandards (IPSAS) ist bei der Erstellung der jährlichen Finanzberichte entscheidend für die Rechenschaftspflicht, die Kontrolle und die Transparenz im öffentlichen Finanzmanagement. Eine mögliche Handlungsempfehlung dazu liegt nicht im Ermessen der Gemeinde. Gleiches gilt für den Prüfungsumfang der externen Revisionen. Hier sollte auf Bundesebene für alle Länder einheitlich die Anwendung dieser Rechnungslegungsstandards vorgeschrieben werden. Bis zur Umsetzung dieser Standards sollte über die Auswirkungen der Abweichungen zwischen den Standards durch die Bundesregierung umfassend informiert werden. Alle Fachbereiche und Organisationseinheiten der Verwaltung sollten während der letzten drei abgeschlossenen Haushaltsjahre bezüglich der Einnahmen, der Ausgaben, des Vermögens und der Verbindlichkeiten geprüft werden. Die zeitnahe Vorlage und die externe Prüfung der Berichte sind im Rahmen der Rechenschaftspflicht der Verwaltung gegenüber dem Gemeinderat und der Öffentlichkeit von großer Bedeutung. Deshalb sollten die Berichte der externen Kontrolle vorzugsweise innerhalb von drei Monaten, spätestens innerhalb von sechs Monaten nach Berichtseingang dem Gemeinderat zugeleitet und durch diesen überprüft werden. Der Jahresabschlussentwurf der Gemeinde Westerkappeln wurde erst nach sieben Monaten an den externen Prüfer übermittelt. Die Prüfung erfolgte erst im Zeitraum vom 20. bis 23.08.2018 durch die Intecon GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Dies hätte früher erfolgen müssen. Ideal wäre es, wenn die Verwaltung anstelle von formalen Reaktionen, einen klaren Nachweis über die systematische Nachverfolgung der externen Prüfempfehlungen erstellt. Auch der Gemeinderat sollte der Verwaltung Empfehlungen über die einzuleitende Korrekturmaßnahme aufgeben. Für die Verwaltung ist das die beste Möglichkeit, aus den festgestellten Problemen für die Zukunft zu lernen.

Indikator PI-31: Überprüfung der Prüfberichte durch den Gemeinderat

Der Rat der Gemeinde Westerkappeln sollte ein systematisches Nachverfolgungssystem entwickeln, das zur Umsetzung der durch die externe Revision erlassenen Beanstandungen und Handlungsempfehlungen dient. Erst die Umsetzung der Handlungsempfehlungen kann gewünschte Veränderungen und Wirkungen erzielen, die mit dem Rat abzustimmen sind (nicht die Kenntnisnahme allein)! Die internationalen Standards fordern im Sinne der Rechenschaftspflicht und der Transparenz darüber öffentlich zu berichten, wie mit dem öffentlichen Geld umgegangen wird und ob die externe Prüfungseinrichtung etwas zu bemängeln hat. Deshalb sollten die Prüfberichte und die Berichte über die Reaktion auf Beanstandungen und die Umsetzung der Empfehlungen auf der Internetseite der Gemeinde Westerkappeln auch veröffentlicht werden.

Zusammenfassend lässt sich für die Gemeinde Westerkappeln sagen, dass konkrete Ansatzpunkte für Verbesserungen im öffentlichen Finanzmanagement vor allem bei den Handlungsfeldern Transparenz, Kontrolle, Steuerung sowie Wirkungsorientierung vorhanden sind. Auf einige Aspekte (z.B. Rechnungslegungsstandards, Haushaltsklassifikationen, externe Prüfungspläne) hat die Gemeinde jedoch keinen Einfluss, sodass auf eine entsprechende Entwicklung in der Bundes- oder Landespolitik gehofft werden muss. In anderen Bereichen hingegen, insbesondere bei der Transparenz, ließen sich durch einen geringen Aufwand, wie beispielsweise durch eine Veröffentlichung im Internet auf der Homepage der Gemeinde Westerkappeln, Verbesserungen in Anlehnung an die internationalen Standards erreichen.

Auf alle Indikatoren bezogen ist es entscheidend, den Haushaltskreislauf als Bestandteil des Managementkreislaufs vollständig umzusetzen. Nur die kontinuierliche und folgerichtige Umsetzung des integrierten Managementkreislaufs ermöglicht ein qualifiziertes öffentliches Finanzmanagement, so wie es von PEFA inhaltlich definiert ist. Angefangen von der Aufstellung strategischer Wirkungsziele, die Ableitung von mittelfristigen und operationalisierten Zielen, die mit entsprechenden Budgetzuordnungen verknüpft sind, über die Definition von Kennzahlen oder Indikatoren zur Feststellung der Erreichung dieser Ziele bis hin zur regelmäßigen Berichterstattung über die Zielerreichung und die Evaluation für den Neustart des HH-Kreislaufs bedarf es weiterer Maßnahmen (wie z.B. die Eckwertebeschlüsse, die Schuldenmanagementstrategie usw.), die in diesem PEFA Bewertungsrahmen beschrieben sind, um über die reine Verwaltung der öffentlichen Finanzen hinaus ein ganzheitliches öffentliches Finanzmanagement gewährleisten zu können.

6 Fazit

Die Beurteilung der Qualität des öffentlichen Finanzmanagements mithilfe des PEFA-Bewertungsrahmens als Maßstab erfordert eine komplexere Betrachtung von weitaus mehr Aspekten, als in Deutschland unter dem Begriff „Finanzmanagement“ verstanden wird. Das ergibt sich im PEFA-Bewertungsrahmen einerseits aus dem Gesamtansatz des definierten öffentlichen Finanzmanagements nach der Sieben-Säulenstruktur eines offenen und systematischen PFM-Systems und zum anderen aus den drei dargelegten Zielen des öffentlichen Finanzmanagements. Das kommunale Haushaltsrecht Nordrhein-Westfalens ist weitgehend auf der klassischen Finanzwirtschaft aufgebaut, weshalb die Komplexität des öffentlichen Finanzmanagements nicht ausreichend berücksichtigt wird. Der PEFA-Bewertungsrahmen hingegen berücksichtigt verschiedene Bereiche wie innere Steuerung, Kooperationsbeziehungen zu Politik, Bürgern und Gesellschaft, Transparenz, Kontrolle und Rechenschaftspflicht in ihrer Gesamtheit. Darüber hinaus wird zwischen rechtlicher Erfüllung, Leistungserfüllung, Wirtschaftlichkeit, Wirkungsorientierung und Termingerechtigkeit unterschieden. Denn bei der ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung müsste deutlich werden, dass nicht

alleine die Finanzergebnisse, sondern auch die Leistungs- und Wirkungsergebnisse aller Fachbereiche einer Verwaltung relevant sind. Damit ist die Steuerungslogik des öffentlichen Finanzmanagements anderer Länder, insbesondere in Anlehnung an die internationalen Standards, deutlich weiterentwickelt, als dies in Deutschland bisher der Fall ist. Da für die Gemeinde Westerkappeln als Kommune keine gesetzliche Pflicht besteht, die internationalen Standards dieses PEFA-Bewertungsrahmens zu erfüllen, stellt sich hier die Frage, warum es für die Kommune dennoch sinnvoll wäre, sich damit zu befassen. Ein wesentlicher Teil der weniger guten Bewertungen ist beispielsweise auf eine mangelhafte Transparenz des Verwaltungshandelns gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit zurück zu führen. Die in den 31 Indikatoren und 94 Dimensionen verankerten Transparenzkriterien des PEFA-Bewertungsrahmens, die weit über das geltende Haushaltsrecht in NRW hinausgehen, bieten zahlreiche Verbesserungsansätze für mehr Rechenschaft und Transparenz sowohl des Verwaltungshandelns als auch bei der Wahrnehmung der politischen Verantwortung. Zudem geht es um die Art, die Quantität und die Qualität der bereitgestellten Leistungen, bei denen letztendlich die damit erzielten Wirkungen ausschlaggebend sind. Durch die Ergänzung der input- und outputorientierten Steuerung um die Wirkungsbetrachtung besteht die Möglichkeit, die verfügbaren Ressourcen nicht nur effizient, sondern vor allem auch effektiv einzusetzen. Die Transparenz des Verwaltungshandelns ist eine grundlegende Voraussetzung, um das Vertrauen der Bürger in Politik und Verwaltung zu stärken und dadurch mehr Beteiligung und auch Engagement von Bürgern und Unternehmen zu ermöglichen. Die Verantwortung im Umgang mit öffentlichen Ressourcen und auch die Rechenschaft über die erreichten Ergebnisse und Wirkungen des Verwaltungshandelns sind entscheidende Standortfaktoren für die nachhaltige Entwicklung einer Kommune und können damit zu einer erheblichen Verbesserung der Attraktivität und der Lebensqualität beitragen. Letztendlich lässt sich an dieser Stelle feststellen, dass allein die Einführung eines neuen Rechnungswesens durch die Umstellung von der Kameralistik auf die kommunale Doppik nicht automatisch zu einem qualitativ besseren öffentlichen Finanzmanagement führt. Um den Ansprüchen eines guten öffentlichen Finanzmanagements gerecht zu werden, müssten in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung (und nicht nur im Finanzbereich) Standards aus dem PEFA-Bewertungsrahmen definiert und umgesetzt werden. Wenn die Verwaltungen sich mit dieser Thematik auseinandersetzen und versuchen, das öffentliche Finanzmanagement qualitativ weiter zu verbessern, müssten sie all die im PEFA-Bewertungsrahmen enthaltenen Aspekte mit aufgreifen und berücksichtigen, weil dieser bei der Bewertung der Qualität des öffentlichen Finanzmanagement neben den Aufgaben des klassischen Finanzbereichs auch weitere Schwerpunktthemen, wie u.a. das Beschaffungswesen, das Personalwesen, den IT-Bereich, die Systematik und Zuverlässigkeit der Transferzahlungen oder den Umgang mit den Rechnungsprüfungsergebnissen betrachtet. Die vollständige Bewertung der 31 Indikatoren erlaubt es, begründete und nachvollziehbare Handlungsempfehlungen zur Optimierung des öffentlichen Finanzmanagements in Anlehnung an die internationalen Standards abzuleiten. Diese Handlungsempfehlungen gehen zwar über das geltende kommunale Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-

Westfalen hinaus, bieten trotzdem eine Chance, das vorhandene System weiter zu verbessern. Für die Gemeinde Westerkappeln wäre es von Vorteil, einige der Verbesserungsansätze in die Zielplanung mit einzubringen, um zu einer besseren Zielerreichung beizutragen. Eine bedeutsame Veränderung auf der kommunalen Ebene kann jedoch nur erreicht werden, wenn die internationalen Standards im jeweiligen Haushaltsrecht der Länder verankert sind. Mit der Anwendung des PEFA-Bewertungsrahmen könnte die Modernisierung und Weiterentwicklung des öffentlichen Finanzmanagements systematisch und vollständig vorangebracht werden.

Literaturverzeichnis

Bals, H. u. Fischer, E. (2014): Finanzmanagement im öffentlichen Sektor. Budgets, Produkte, Ziele. 3. Auflage. Heidelberg. Verlagsgruppe Jehle Rehm GmbH

Banner, G. (1993) Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen: Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In Verwaltung – Organisation – Personal (VOP), Heft 1, „Anregungen für die kommunale Verwaltungsform in Deutschland“. Frankfurt

Bezirksregierung Münster (2019): Vergabekammer Westfalen. Verfügbar unter:
http://www.bezregmuenster.de/de/wirtschaft_finanzen_kommunalaufsicht/vergabekammer_westfalen/ablauf_nachpruefung/index.html [Zugriff am 2019.03-25, 14:17]

Biskoping-Kriening, L. (2016): Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfale. Handreichungen für Kommunen, 7. Auflage. Düsseldorf.

Bundesministerium für Inneren (2018): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung. Berlin. Verfügbar unter: https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/ohb_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=28
[Zugriff am 2018-05-12, 14:37]

Bundesministerium der Finanzen (2018): Der Arbeitskreis Steuerschätzungen. Verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/arbeitskreis-steuerschaetzungen.html [Zugriff am 2018-04-19, 12:08]

Dresbach, H. (2017): Kommunales Finanzmanagement Nordrhein-Westfalen. Vorschriftenammlung zur kommunalen Finanzwirtschaft NRW. 45. Auflage. Bergisch Gladbach. Verlag Dresbach

Fudalla, M., Tölle, M., Wöste, C. (2017): Bilanzierung und Jahresabschluss in der Kommunalverwaltung. Grundsätze für das „Neue Kommunale Finanzmanagement“ (NKF). 4. Auflage. Berlin. Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG

Gemeinde Westerkappeln (2007): Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisungen für die Gemeindeverwaltung Westerkappeln, Organisationshandbuch der Gemeinde Westerkappeln

Gemeinde Westerkappeln (2015): Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2015 und des Lageberichts. Westerkappeln

Gemeinde Westerkappeln (2016): Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2016 und des Lageberichts. Westerkappeln

Gemeinde Westerkappeln (2017): Bericht über die Prüfung des NKF-Jahresabschlusses zum 31. 12.2017 der Gemeinde Westerkappeln. Westerkappeln

Gemeinde Westerkappeln (2015): Einbringung des Haushaltsentwurfes des 2015 durch die Bürgermeisterin Annette Große-Heitmeier am 28. Mai 2015. Verfügbar unter: https://www.gemeinde-westerkappeln.de/city_info/display/dokument/show.cfm?region_id=450&id=376097 [Zugriff am 2019-04-08, 11:45]

Gemeinde Westerkappeln (2016): Einbringung des Haushaltsentwurfes des 2015 durch die Bürgermeisterin Annette Große-Heitmeier am 9. Februar 2016. Verfügbar unter: https://www.gemeinde-westerkappeln.de/city_info/display/dokument/show.cfm?region_id=450&id=38158 [Zugriff am 2019-04-08, 11:50]

Gemeinde Westerkappeln (2017): Einbringung des Haushaltsentwurfes des 2015 durch die Bürgermeisterin Annette Große-Heitmeier am 19. Januar 2017. Verfügbar unter: https://www.gemeinde-westerkappeln.de/city_info/webaccessibility/index.cfm?modul_id=31&record_id=389067 [Zugriff am 2019-04-08, 11:55]

Gemeinde Westerkappeln (2019): Finanzzwischenbericht 2017. Anlage 1 Verfügbar unter: https://westerkappeln.ratsinfomanagement.net/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZZ9PJjexb9UwGY9pMa2ji8BUjypoxHqpflebmBf5b2Vv/Uebersicht_Abweichungen_FZB_Anlage_1.pdf, Anlage 2 Verfügbar unter: https://westerkappeln.ratsinfomanagement.net/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZcYy2RGGrd38Tlr7P9yRy1iz8FTUPuQAMbrl2mTuluHD/Erlaeuterungen_FZB_2017_Anlage_2.pdf [Zugriff am 2019-03-30, 11:36]

Gemeinde Westerkappeln (2015): Jahresabschluss 2015. Verfügbar unter: https://www.gemeinde-westerkappeln.de/city_info/display/dokument/show.cfm?region_id=450&id=389154 [Zugriff am 2019-02-5, 11:10]

Gemeinde Westerkappeln (2016): Jahresabschluss 2016. Verfügbar unter: https://www.gemeinde-westerkappeln.de/city_info/display/dokument/show.cfm?region_id=450&id=399314 [Zugriff am 2019-02-5, 11:15]

Gemeinde Westerkappeln (2015): Haushalt 2015. Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung bis 2018. Westerkappeln

Gemeinde Westerkappeln (2016): Haushalt 2016. Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung bis 2019. Westerkappeln

Gemeinde Westerkappeln (2017): Haushalt 2017. Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung bis 2020. Westerkappeln

Gemeinde Westerkappeln (2018): Haushalt 2018. Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung bis 2021. Westerkappeln

Gemeinde Westerkappeln (2019): Haushalt 2019. Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung bis 2022. Westerkappeln

Gemeinde Westerkappeln (2019): Entwurf: Haushalthaushalt 2019. Westerkappeln

Gemeinde Westerkappeln (2017): Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes über die Prüfungen zum Haushaltsjahre 2013-2015 bei der Gemeinde Westerkappeln. Verfügbar unter: https://gpanrw.de/media/1520408361_gemeinde_westerkappeln_gesamtbericht_2017.pdf [Zugriff am 2018-06-04, 20:45]

Graham, A. (2014): Canadian Public-Sector Financial Management. 2. Auflage. Mc-Gill-Queen's University Press

HaushaltsSteuerung.de Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft (2018): Finanzmanagement, öffentliches. Verfügbar unter: <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-finanzmanagement-oeffentliches.html> [Zugriff am 2018-05-17, 12:22]

HaushaltsSteuerung.de Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft (2017):

Haushaltskreislauf. Verfügbar unter:

https://gpanrw.de/media/1520408361_gemeinde_westerkappeln_gesamtbericht_2017.pdf [Zugriff am 2019-05-17, 12:14]

IMF (2014): Government Finance Statistics Manual 2014. Prepublication Draft

KAAW (2017): Digitale Strategie der Gemeinde Westerkappeln. Ergebnisbericht Strategieentwicklung. Herne

Keller, O. (2004): PEFA-Programm – Stärkung der öffentlichen Finanzen in den Entwicklungs- und Transitionsländern. In: Das Magazin für Wirtschaftspolitik. Die Wirtschaft. Bd. 3. S. 63 - 66

Klingebiel, S. (2010): Öffentliches Finanzmanagement und Good Governance – Das Beispiel Ruanda. Beitrag im Rahmen des 69. epf. Bonn. SID Chapter

Mäder, O. (2018): Controlling klipp & klar. München. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

OECD (2014): Klassifikation der Aufgabenbereiche des Staats (COFOG). In: Government at a Glance 2013. Paris. OECD Publishing

PEFA Secretariat (2016): PEFA. Framework for assessing public financial management. Improving public financial management. Supporting sustainable development. Washington

PEFA Secretariat (2016): PEFA Report Template to be used as a basic format for the content of the assessment report. Executive summary. Verfügbar unter: [https://pefa.org/sites/default/files/PEFA Report Template.docx](https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Report%20Template.docx) [Zugriff am 2018-06-02, 21:11]

PEFA Secretariat (2018): PEFA Assessment Templates and Instructions. Fieldguide Templates. PI-1 and PI-2 Expenditure Calculation & PI-2.2 Expenditure Outturn by Economic Type Calculation. Verfügbar unter: [https://pefa.org/sites/default/files/En-PI-1 PI-2 Exp calculation-Mar2017.xlsx](https://pefa.org/sites/default/files/En-PI-1%20PI-2%20Exp%20calculation-Mar2017.xlsx) [Zugriff am 2018-03-25, 09:16]

PEFA Secretariat (2018): PEFA Assessment Templates and Instructions. Fieldguide Templates. PI-3.2 Revenue Outturn Calculation. Verfügbar unter: [https://pefa.org/sites/default/files/Fr-PI-3 2 Rev outturn calculation.xlsx](https://pefa.org/sites/default/files/Fr-PI-3%20Rev%20outturn%20calculation.xlsx) [Zugriff am 2018-03-25, 10:35]

Pfäffli, S. (2011): Budgetierung im öffentlichen Sektor. Ein Handbuch für Studium und Praxis aus finanzwirtschaftlicher Sicht. Bern. Haupt Verlag

Schick, Allen (1998): "Overview". A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. Washington D.C.. World Bank Institute

Schuster, F. (2008): Neues Kommunales Finanzmanagement und Rechnungswesen. Basiswissen NKF und NKR. München. Oldenburg Wissenschaftsverlag GmbH

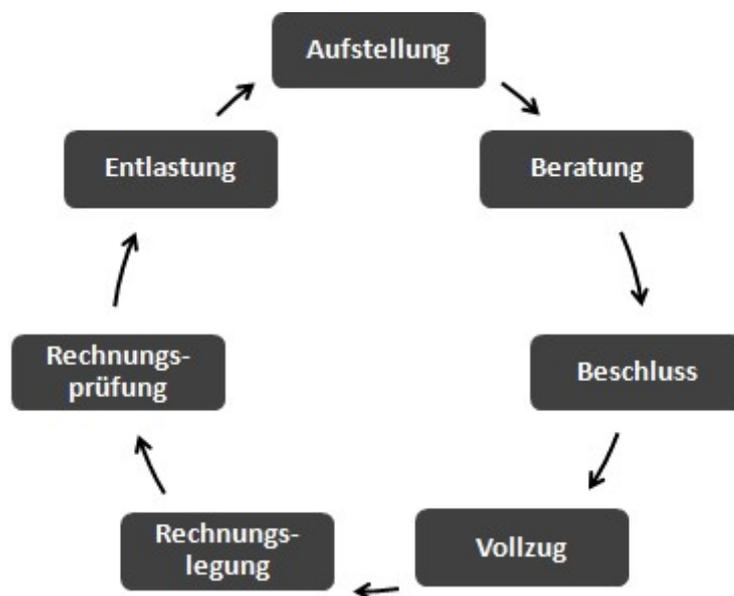
Statistisches Bundesamt (2016): Finanzen und Steuern. Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken. Wiesbaden

Wonke, C. (2017): Der öffentliche Bereich als Arbeitgeber. Ergebnisse der amtlichen Statistik. In: Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz. Bd. 10. S. 605 - 615

Anhang

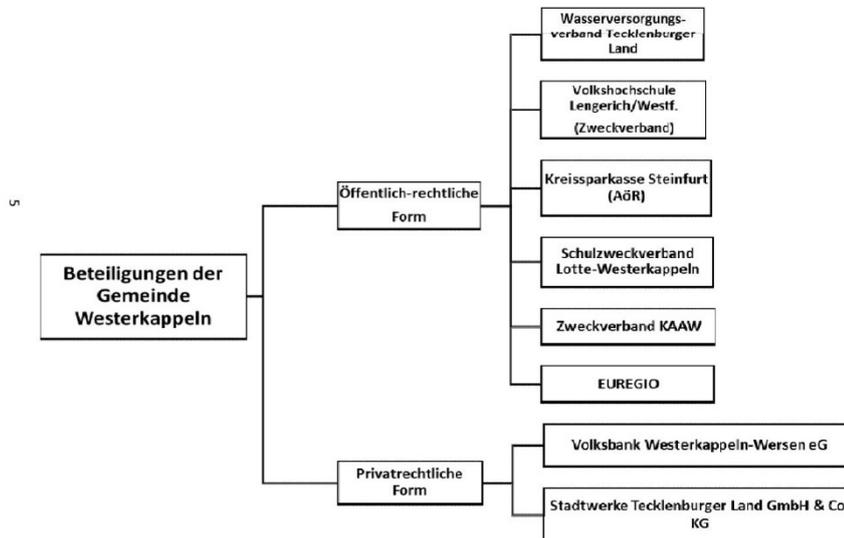
ANHANG	93
ANHANG A: HAUSHALTSKREISLAUF	94
ANHANG B: BETEILIGUNGEN DER GEMEINDE WESTERKAPPELN.....	95
ANHANG C: ENTWURF DER VERWALTUNGSSTRUKTUR DER GEMEINDE WESTERKAPPELN	95
ANHANG D: UMRECHNUNGSTABELLE NACH DER METHODE M2 (AV)	96
ANHANG E: PRESSEMITTEILUNG ÜBER DIE ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG DER GEMEINDE WESTERKAPPELN DURCH GPANRW	97
ANHANG F: ÜBERSICHT DER ERGEBNISSE DER PEFA-INDIKATOREN.....	98
ANHANG G: ENTWURF DER ADMINISTRATIVEN GLIEDERUNG FÜR DAS JAHR 2020	99
ANHANG H: VEREINFACHTE DARSTELLUNG DES BILANZIELLEN VERMÖGENS	103
ANHANG I: VEREINFACHTE DARSTELLUNG DER BILANZIELLEN SCHULDEN.....	104

Anhang A: Haushaltskreislauf



Anhang B: Beteiligungen der Gemeinde Westerkappeln

B Übersicht über die Beteiligungen der Gemeinde Westerkappeln im Einzelnen



Anhang C: Entwurf der Verwaltungsstruktur der Gemeinde Westerkappeln

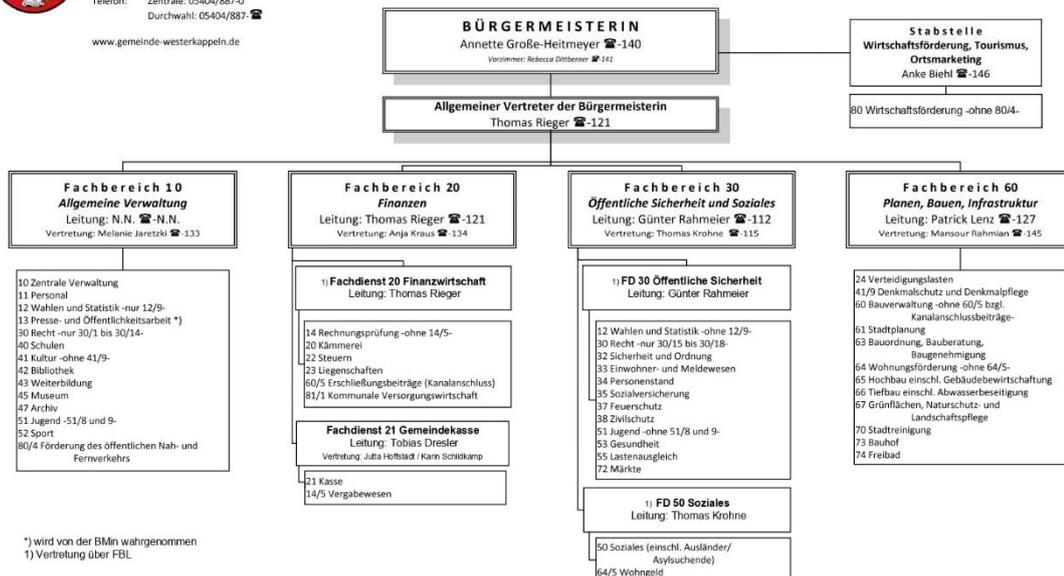


Gemeinde Westerkappeln
 Große Str. 13, 49492 Westerkappeln
 Telefon: Zentrale: 05404/887-0
 Durchwahl: 05404/887-
 www.gemeinde-westerkappeln.de

--Entwurf--

VERWALTUNGSGLIEDERUNGSPLAN

Stand: 31.01.2019



*) wird von der BMIn wahrgenommen
 1) Vertretung über FBL

Anhang D: Umrechnungstabelle nach der Methode M2 (AV)

GesamtM2				GesamtM2				
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	C	C	D	D	D	B	D+
D	A	C+	C+	D	D	D	A	D+
C	C	C	C	D	D	C	C	D+
C	B	C+	C+	D	D	C	B	D+
C	A	B	B	D	D	C	A	C
B	B	B	B	D	D	B	B	C
B	A	B+	B+	D	D	B	A	C+
A	A	A	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.

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

Anhang E: Pressemitteilung über die überörtliche Prüfung der Gemeinde Westerkappeln durch gpaNRW

proBÜRGERBUS
Am 21. März 2018, 19.00 Uhr, Hofstelle Duling, Drosselweg 2, Wallenhorst, wird sich der Verein BürgerBus Wallenhorst-Wersen gründen. Sie sind herzlich eingeladen, daran teilzunehmen. Marion Müssen - Sprecherin der Initiative proBürgerBus Wallenhorst-Wersen

Wir suchen: Aushilfe im Service auf 450-Euro-Basis
Tennessee Mountain American Restaurant
Achmerstraße 2 · Lotte-Wersen
Telefon 05404 983 83

Wochenblatt

Ihre Anzeige per **E-Mail**.

Einfach den Anzeigentext, die gewünschte Größe der Anzeige, das Erscheinungsdatum und Ihre Adresse und Bankverbindung **bis Dienstag** vor Erscheinungstermin an

info@wochenblatt-westerkappeln.de

Reinigungskräfte
in **Lotte-Wersen Büren** gesucht:
Mo. - Fr. ab 5.00 Uhr
geringfügige Beschäftigung
Prior & Peußner
Tel. 01 51/40 26 42 26
www.pp-service.com

FAIR UND GÜNSTIG
Kfz R. Wesselmann
Täglich TÜV/AU
49492 Westerkappeln
Gartenkamp 8e · ☎ 0 54 04 / 25 45
www.kfz-wesselmann.de

Wir kaufen alle Pkw
Geldwagen, Busse mit hoher Kilometerleistung, auch mit Defekten, fälligem TÜV oder Unfall, gegen bar.
Telefon 01 72/5 78 93 01
oder 059 71/8 08 39 45



Gemeinde Westerkappeln Presseinformation

Pressemitteilung zur überörtlichen Prüfung der Gemeinde Westerkappeln durch die gpaNRW

gpaNRW bescheinigt: „Westerkappeln hat noch Potenzial nach oben“

Westerkappeln/Herne. „In vielen Kommunen bestehen kaum mehr finanzielle Spielräume. Daher ist unser oberstes Ziel, finanzwirtschaftliche Spielräume aufzuzeigen, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten und damit die kommunale Selbstverwaltung insgesamt zu stärken. Wir verstehen uns dabei als Partner der kommunalen Familie“, erklärt Simone Kaspar, die neue Vize-Präsidentin der Gemeindeprüfungsanstalt (gpaNRW), anlässlich der Vorstellung der Ergebnisse der überörtlichen Prüfung ihrer Behörde bei der Gemeinde Westerkappeln. Im Zeitraum von März bis Dezember 2017 hat ein vierköpfiges Prüfteam der gpaNRW die Themenbereiche Finanzen, Schulen, Sport- und Spielflächen sowie Verkehrsflächen in Augenschein genommen. Im Rechnungsprüfungsausschuss wurden jetzt die wichtigsten Ergebnisse und Handlungsempfehlungen durch den Leiter des Prüfteams Dirk Hungermann und den Prüfer Holger Pohl sowie den Abteilungsleiter Thomas Nauber und die Vertreterin des Präsidenten Simone Kaspar vorgestellt.

Abteilungsleiter Thomas Nauber weist darauf hin, dass Westerkappeln sich in einer schwierigen finanziellen Ausgangslage befindet: „Wir haben aber noch viel Potenzial festgestellt und sind mit unseren Empfehlungen auf offene Ohren in der Gemeindeverwaltung gestoßen“, erklärt er gegenüber der Bürgermeisterin Annette Große-Heitmeyer und den Mitgliedern des Rechnungsprüfungsausschusses.

„Zwar ist die Gemeinde Westerkappeln bisher nicht in die Haushaltssicherungspflicht geraten, der Haushalt ist aber dennoch defizitär“, führt gpa-Prüfer Holger Pohl weiter aus. „Gerade in der bestehenden wirtschaftlichen Hochphase ist daher ein nachhaltiges Wirtschaften besonders anzuraten. Hierfür bestehen bei der Gebühren- und Beitragsgestaltung noch zahlreiche Handlungsmöglichkeiten.“

„Bei der offenen Ganztagschule (OGS) ließe sich dem steigenden Fehlbedarf durch eine Anpassung der Elternbeitragsatzung entgegenwirken“, erklärt Projektleiter Dirk Hungermann. „Dabei sollten eine Sozialstaffelung sowie eine Anhebung für höhere Einkommensklassen berücksichtigt werden.“

Die relativ hohen Kosten bei der Schülerbeförderung sehen die gpa-Prüfer auch in der weitläufigen Gemeindefläche und der großen Zahl an Einpendlern begründet. „Der Schülerspezialverkehr

sollte regelmäßig ausgeschrieben werden. Zudem könnten Anreize zum Verzicht auf eine Fahrkarte geschaffen werden“, erläutert Projektleiter Dirk Hungermann.

„Die Aufwendungen für die Sport- und Spielplätze sind in der Gemeinde Westerkappeln erfreulich gering“, führt Dirk Hungermann weiter aus. „Sollte sich die Gemeinde für die Umwandlung eines Sportplatzes in einen Kunstrasenplatz entscheiden, ist jedoch mit einer beträchtlichen Aufwandssteigerung zu rechnen. Um diese Mehraufwendungen zu kompensieren, sollte die Schließung anderer Sportplätze überdacht werden. Zudem könnten die Vereine stärker in die Pflege und Unterhaltung der Sportstätten eingebunden werden.“

Zu den Verkehrsflächen stellt Abteilungsleiter Thomas Nauber fest: „Es ist erfreulich, dass in Westerkappeln bereits ein Straßensanierungs- und Ausbauprogramm sowie eine Straßendatenbank vorhanden sind. Leider sind viele Wirtschaftswege in keinem guten Zustand und in den letzten Jahren ist der Bilanzwert der Straßen und Wege durch geringe Investitionen gesunken. Um den Wert der Verkehrsflächen wieder zu erhöhen, sollten die Reinvestitionen daher wieder erhöht werden. Auch sollte die Gemeinde über die Aufgabe nicht mehr benötigter Wirtschaftswege nachdenken.“

„Wir sind zuversichtlich, dass die Gemeinde Westerkappeln mit den vorhandenen Ressourcen zukünftig eine positive Haushaltsentwicklung herbeiführen kann“, schließt Vize-Präsidentin Simone Kaspar den Vortrag der gpaNRW. „Man erkennt, dass die Gemeindeverwaltung intensiv und ernsthaft an der Verbesserung ihrer Finanzsituation arbeitet.“

Bürgermeisterin Annette Große-Heitmeyer erklärte zu den Ergebnissen der gpaNRW: „Wir werden die von der Prüfungsanstalt aufgeführten Handlungsempfehlungen verwaltungsintern analysieren und anschließend mit den politischen Entscheidungsträgern diskutieren und entscheiden. Die Prüfung durch die gpaNRW ermöglicht uns zudem einen Vergleich mit anderen Kommunen unserer Größenord-

nung. Die durch das Benchmarking gewonnenen Erkenntnisse werden bei der Betrachtung der Haushaltssituation berücksichtigt. Es ist aber nicht so, dass wir von den Ergebnissen aus den geprüften Teilbereichen völlig überrascht wurden. Ich denke da z. B. an die Feststellungen zu den vielen Wirtschaftswegen in unserer Flächengemeinde oder an unser unterdurchschnittliches Niveau bei den Realsteuerhebesätzen. Nachdenklich stimmt mich das von der gpaNRW errechnete und um Sonder- und Einmaleffekte bereinigte strukturelle Haushaltsergebnis von minus 1,8 Mio. €. Wir werden einen Konsolidierungsprozess verfolgen und sämtliche Positionen des Haushaltes überprüfen und ggfls. anpassen.

Für den offenen, kommunikativen und sehr fairen Umgang möchte ich mich bei den Prüfern auch im Namen meiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter herzlich bedanken.“

Info zur gpaNRW

Die gpaNRW ist Teil der staatlichen Aufsicht des Landes über die Kommunen und wurde im Jahr 2003 gegründet. Sie hat ihren Sitz in Herne. Ihr ist durch Gesetz und Gemeindeordnung die überörtliche Prüfung aller 396 Kommunen, der 31 Kreise sowie der beiden Landschaftsverbände und des Regionalverbandes Ruhr (RVR) übertragen. Präsident der gpaNRW ist Heinrich Bockelühr.

Die gpaNRW veröffentlicht ihre Prüfberichte auf ihrer Homepage unter www.gpa.nrw.de.



v.l.n.r.: Thomas Nauber (Abteilungsleiter – gpaNRW), Holger Pohl (Prüfer – gpaNRW), Dirk Hungermann (Teamleiter/ Prüfer – gpaNRW), Simone Kaspar (Stellvertreterin des Präsidenten – gpaNRW), Thomas Rieger (Allgemeiner Vertreter der Gemeinde Westerkappeln); Susanne Hehemann (Vorsitzende Rechnungsprüfungsausschuss der Gemeinde Westerkappeln); Annette Große-Heitmeyer (Bürgermeisterin der Gemeinde Westerkappeln)

Anhang F: Übersicht der Ergebnisse der PEFA-Indikatoren

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

Anhang G: Entwurf der administrativen Gliederung für das Jahr 2020

Fachbereich 10: Allgemeinde Verwaltung			
<i>Leitung: Melanie Jaretzki</i>			
<i>Vertretung: Niklas Schulte</i>			
Produkt/Bezeichnung	<u>Erträge</u>	<u>Aufwand</u>	<u>Ergebnis</u>
<u>Budget 01: Zentrale Aufgaben</u>			
01.111.01 - Gemeindeorganen und Verwaltungsführung	0 €	369.280 €	-369.280 €
01.111.02 - Zentrale Verwaltungsdienste	13.400 €	941.387 €	-925.147 €
01.111.03 - Elektronische Datenverarbeitung	4.750 €	338.320 €	-333.570 €
12.547.01 - ÖPNV	14.700 €	45.430 €	-46.250 €
Gesamtsumme für das Budget 01:	32.850 €	1.694.417 €	-1.627.997 €
Produkt/Bezeichnung	<u>Erträge</u>	<u>Aufwand</u>	<u>Ergebnis</u>
<u>Budget 02: Kultur, Wissenschaft und Sport</u>			
04.271.01 - VHS-Zweckverband Lengerich	0 €	27.580 €	-27.580 €
04.272.01 - Gemeindebücherei	0 €	41.460 €	-41.460 €
04.273.01 - Heimat und Kulturpflege	29.500 €	47.700 €	-20.060 €
08.421.01 - Sportförderung	0 €	22.110 €	-22.110 €
08.424.01 - Sportanlagen	186.900 €	660.040 €	-547.620 €
Gesamtsumme für das Budget 02:	216.400 €	798.890 €	-658.830 €
Produkt/Bezeichnung	<u>Erträge</u>	<u>Aufwand</u>	<u>Ergebnis</u>
<u>Budget 03: Bildung</u>			
03.211.01 - Grundschule am Bullerdiek	450.300 €	1.120.100 €	-688.420 €
03.211.02 - Grundschule Handarpe	120.740 €	450.670 €	-345.450 €
03.212.01 - Schulzweckverband Lotte-Westerkappeln - Gemeinschaftshauptschule Lotte	0 €	0 €	0 €
03.215.01 - Schulzweckverband Lotte-Westerkappeln – Realschule Westerkappeln	0 €	0 €	0 €
03.217.01 - Kardinal-von-Galen Gymnasium Mettingen	0 €	92.000 €	-92.000 €
03.218.01 - Gesamtschule Lotte-Westerkappeln	453.400 €	1.750.110 €	-1.296.710 €
03.241.01 - Schülerbeförderung	0 €	139.000 €	-139.000 €
Gesamtsumme für das Budget 03:	1.024.440 €	3.551.880 €	-2.561.580 €

Gesamtsumme für den Fachbereich 10:	1.273.690€	6.045.187 €	-4.848.407€
--	-------------------	--------------------	--------------------

Fachbereich 20: Finanzen			
<i>Leitung: Thomas Rieger</i>			
<i>Vertretung: Anja Kraus</i>			
Fachdienst 20: Finanzwirtschaft			
<i>Leitung: Thomas Rieger</i>			
Produkt/Bezeichnung	Erträge	Aufwand	Ergebnis
<u>Budget 04: Finanzen, Umlagen und Beteiligungen</u>			
01.111.04 - Finanzmanagement	0 €	414.980 €	-373.420 €
01.111.05 - Liegenschaftsverwaltung	408.870 €	308.440 €	-96.710 €
07.411.01 - Krankenhausumlagen	0 €	168.000 €	-168.000 €
15.573.02 - Stadtwerke Tecklenburger Land	0 €	18.000 €	185.700 €
16.611.01 - Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen	16.477.897 €	7.882.003 €	8.595.894 €
16.612.01 - Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft	47.000 €	5.000 €	-158.600 €
Gesamtsumme für das Budget 04:	16.933.767 €	8.796.423 €	7.984.864 €
Gesamtsumme für den Fachdienst 20:	16.933.767 €	8.796.423 €	7.984.864 €
Gesamtsumme für den Fachbereich 20:	17.328.747 €	8.796.423 €	7.984.864 €

Fachbereich 30: Öffentliche Sicherheit und Ordnung			
<i>Leitung: Günter Rahmeier</i>			
<i>Vertretung Thomas Krohne</i>			
Fachdienst 50: Soziales			
<i>Leitung: Thomas Krohne</i>			
Produkt/Bezeichnung	Erträge	Aufwand	Ergebnis
<u>Budget 05: Soziales</u>			
05.312.01 - Grundsicherungsleistungen SGB II	165.000 €	509.110 €	-344.110 €
05.313.01 - Leistungen für Asylbewerber	645.000 €	964.300 €	-319.300 €
05.315.01 - Soziale Einrichtungen	276.800 €	443.760 €	-185.500 €
05.332.01 - Hilfe zum Lebensunterhalt SGB XII	0 €	13.020 €	-13.020 €

05.333.01 - Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung SGB XII	0 €	27.400 €	-27.400 €
05.351.01 - Sonstige soziale Leistungen	0 €	44.030 €	-44.030 €
06.361.01 - Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen	0 €	365.110 €	-365.110 €
06.366.01 - Einrichtungen der Jugendarbeit	3.100 €	115.250 €	-155.290 €
Gesamtsumme für das Budget 05:	1.089.900 €	2.481.980 €	-1.453.760 €
Gesamtsumme für den Fachdienst 50:	1.089.900 €	2.481.980 €	-1.453.760 €
Fachdienst 30: Öffentliche Sicherheit und Ordnung			
<i>Leitung: Günter Rahmeier</i>			
<i>Vertretung Thomas Krohne</i>			
Fachdienst 30: Öffentliche Sicherheit			
<i>Leitung: Günter Rahmeier</i>			
Produkt/Bezeichnung	<u>Erträge</u>	<u>Aufwand</u>	<u>Ergebnis</u>
<u>Budget 06: Ordnung</u>			
02.121.01 - Statistiken und Wahlen	8.700 €	18.800 €	-10.100 €
02.122.01 - Ordnungsangelegenheiten	88.200 €	300.180 €	-213.840 €
02.126.01 - Brandschutz	97.500 €	321.520 €	-225.260 €
15.573.01 - Märkte	7.000 €	8.860 €	-14.270 €
Gesamtsumme für das Budget 06:	201.400 €	649.360 €	-463.470 €
Gesamtsumme für den Fachdienst 30:	201.400 €	649.360 €	-463.470 €
Gesamtsumme für den Fachbereich 30:	1.291.300 €	3.131.340 €	-1.917.230€

Fachbereich 60: Planen, Bauen, Infrastruktur			
<i>Leitung: Patrick Lenz</i>			
<i>Vertretung: Mansour Rahmian</i>			
Produkt/Bezeichnung	<u>Erträge</u>	<u>Aufwand</u>	<u>Ergebnis</u>
<u>Budget 07: Planen, Bauen, Infrastruktur</u>			
01.111.06 - Bauhof	45.020 €	1.227.150 €	-30.600 €
08.424.02 - Freibad Westerkappeln	63.500 €	264.850 €	-262.580 €
09.511.01 - Gemeindeplanung, Geoinformationen	0 €	128.980 €	-128.980 €

10.521.01 - Bauordnung	2.750 €	37.330 €	-33.620 €
10.522.01 - Wohnungsbauförderung	0 €	10.470 €	-10.470 €
11.531.01 - Elektrizitätsversorgung	282.000 €	0 €	282.000 €
11.532.01 - Gasversorgung	30.000 €	0 €	30.000 €
11.537.01 - Abfallbeseitigung	660.900 €	619.940 €	-28.900 €
11.538.01 - Abwasserbeseitigung	1.736.803 €	1.500.960 €	192.543 €
11.538.02 - Öffentliche Toilettenanlage	2.820 €	11.910 €	-10.330 €
12.541.01 - Gemeindestraßen	857.520 €	1.630.310 €	-1.485.340 €
12.543.01 - Landstraßen	0 €	4.760 €	-4.760 €
12.545.01 - Straßenreinigung incl. Winterdienst	40.850 €	0 €	-80 €
13.551.01 - Gemeindliche Grünanlagen	200 €	37.600 €	-198.780 €
13.552.01 - Gewässerunterhaltung	151.800 €	171.250 €	-19.450 €
13.553.01 - Friedhöfe	46.660 €	32.130 €	-9.410 €
13.554.01 - Natur- und Landschaftsschutz	0 €	27.460 €	-33.670 €
14.561.01 - Umweltschutz	22.500 €	105.840 €	-83.340 €
Gesamtsumme für das Budget 07:	3.943.323 €	5.810.940 €	-1.835.767 €
Gesamtsumme für den Fachbereich 60:	3.943.323 €	5.810.940 €	-1.835.767 €

Stabstelle: Wirtschaftsförderung, Tourismus, Ortsmarketing			
<i>Leitung: Anke Biehl</i>			
Produkt/Bezeichnung	Erträge	Aufwand	Ergebnis
<u>Budget 08: Wirtschaftsförderung</u>			
15.571.01 - Wirtschaftsförderung	9.100 €	197.970 €	-191.970 €
15.575.01 - Tourismus	50 €	7.090 €	-7.350 €
Gesamtausgaben für das Budget 08:	9.150 €	205.060 €	-199.320 €
Gesamtsumme für die Stabstelle:	9.150 €	205.060 €	-199.320 €
<u>Gesamtsumme aller Fachbereiche</u>	<u>23.451.230 €</u>	<u>23.988.950 €</u>	<u>-668.770 €</u>
<u>inkl. Stabstelle:</u>			

Zur Abbildung der Budgetverantwortung (Ergebnis- und Ressourcenverantwortung) wurde der Haushaltsplan nach Teilhaushalten gegliedert, die die ihnen zugeordneten Produkte enthalten. Diese Gliederung entspricht der jeweiligen Verwaltungsgliederung der Gemeinde Westerkappeln.

Anmerkung:

Das Produkt 01.111.05 „Immobilienmanagement und Liegenschaftsverwaltung“ sollte in zwei separate Produkte aufgeteilt werden. Das Produkt „Immobilienmanagement“ sollte dann zu dem Budget 07: Planen, Bauen, Infrastruktur und das Produkt „Liegenschaftsverwaltung“ zu dem Budget 04: Finanzen, Umlagen und Beteiligungen zugeordnet werden.

Anhang H: Vereinfachte Darstellung des bilanziellen Vermögens

Entwicklung des Vermögens

Als Vermögen im haushaltsrechtlichen Sinne kann die Gesamtheit der Sachen und Rechte bezeichnet werden, die der Kommune auf Dauer gehören oder zustehen, soweit sie nicht gemäß ausdrücklichen Vorschriften gesondert zu behandeln sind. Das Vermögen wird unterteilt in immaterielles Vermögen, Sachvermögen und Finanzvermögen. Es hat sich zum jeweiligen Bilanzstichtag wie folgt entwickelt:

Jahr	Immaterielles Vermögen	Sachvermögen	Finanzvermögen	Gesamt
2014	124.406 €	66.041.623 €	2.396.924 €	68.562.953 €
2015	124.148 €	65.746.021 €	6.393.321 €	72.263.490 €
2016	120.475 €	65.454.389 €	6.401.822 €	71.976.686 €
2017	107.164 €	61.770.315 €	6.409.072 €	68.286.551
2018	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

Anhang I: Vereinfachte Darstellung der bilanziellen Schulden

Entwicklung der bilanziellen Schulden

Die bilanziellen Schulden umfassen die Geldschulden, die Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften, die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, die Transferverbindlichkeiten und die sonstigen Verbindlichkeiten. Zum jeweiligen Bilanzstichtag haben sich die Schulden wie folgt entwickelt:

Jahr	Investitionskredite	Liquiditätskredite	Verbindlichkeiten L+L	Transferverbindlichkeiten	Sonstige Verbindlichkeiten
2013					
2014	9.145.983 €	6.500.000 €	294.808 €	213.321 €	122.620 €
2015	13.468.479 €	5.000.000 €	636.712 €	182.702 €	119.065 €
2016	14.006.260 €	5.000.000 €	430.689 €	60.392 €	139.527 €
2017	13.323.744 €	3.700.000 €	441.999 €	124.292 €	77.429 €
2018					

Quelle: Eigene Darstellung

Schuldenstrategie

Im Haushaltsjahr 2019 sind zur Finanzierung der Investitionen Kreditaufnahmen in Höhe von 4.450.930 € vorgesehen. Bei einer ordentlichen Tilgung in Höhe von 777.222 € ergibt sich somit eine Entschuldung in Höhe von 3.622.200 €.

Es ist beabsichtigt, in den zukünftigen Haushaltsjahren keine Netto-Neuerschuldung einzugehen und damit den Schuldenstand aus Krediten für Investitionen schrittweise zu senken. Im Finanzplanungszeitraum bis 2022 wird das o. a. Ziel umgesetzt - es ist keine Netto-Neuerschuldung vorgesehen. Die prognostizierte gute Entwicklung der Steuererträge und die Senkung der Kreisumlage tragen dazu bei, dass wieder eigene Mittel zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung stehen („freie Spitze“).

Bezeichnung /Jahr	2019	2020	2021	2022
Aufnahme von Krediten	4.400.000 €	181.800 €	2.300.000 €	0 €
Tilgung von Krediten	777.200 €	799.350 €	804.950 €	802.700 €
Saldo Finanzierungstätigkeit	3.622.800 €	-617.550 €	1.495.050 €	-802.700 €

Eidesstattliche Erklärung

„Ich erkläre hiermit an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe; die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.“

Osnabrück, 28.06.2019

Ort, Datum

Unterschrift (Natalja Diek)