

**Fragenkatalog nach IDR Prüfungsleitlinie 720
„Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft“**

Fragenkreis 1 - Tätigkeit von Überwachungsorganen und Verwaltungsleitung

- a) Gibt es Geschäftsordnungen für die Organe (wie z.B. Verwaltungsvorstand, Dezernentenkonferenzen) und einen Geschäftsverteilungsplan für die Verwaltungsleitung? Gibt es darüber hinaus schriftliche Weisungen des Überwachungsorgans zur Organisation für die Verwaltungsleitung (Geschäftsanweisung)? Entsprechen diese Regelungen den Bedürfnissen der Gebietskörperschaft?

Für den Verwaltungsvorstand und seine Sitzungen bestehen klare Regelungen, die allerdings nicht schriftlich fixiert sind. Die Geschäftsverteilung ist durch Organisationsverfügung geregelt.

- b) Wie viele Sitzungen der Organe (Rat/Kreistag) und ihrer Ausschüsse (Haupt- und Finanzausschuss) haben stattgefunden und wurden Niederschriften hierüber erstellt?

Der Rat hat achtmal getagt und es haben sechs Hauptausschusssitzungen stattgefunden. Die Fachausschüsse haben nach Bedarf getagt. Die Sitzungsniederschriften sind im Ratsinformationssystem gespeichert.

- c) In welchen Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien i. S. d. § 125 Abs. 1 Satz 3 AktG sind die einzelnen Mitglieder der Verwaltungsleitung tätig?

Die Mitgliedschaften der Verwaltungsleitung sind in der Anlage 2 zum Lagebericht detailliert aufgeführt.

- d) Wird die Vergütung der Organmitglieder (Verwaltungsleitung, Ratsmitglieder) soweit gesetzlich gefordert, im Anhang des Jahresabschlusses ausgewiesen?

Die Angaben sind nicht erforderlich.

Fragenkreis 2 - Aufbau- und ablauforganisatorische Grundlagen

- a) Gibt es einen den Bedürfnissen der Kommune entsprechenden Organisationsplan, aus dem Organisationsaufbau, Arbeitsbereiche und Zuständigkeiten/Weisungsbefugnisse ersichtlich sind? Erfolgt dessen regelmäßige Überprüfung?

Die letzte Anpassung des Organisationsplans mit Organigramm, aus dem Aufbau, Fachbereiche und Zuständigkeiten erkennbar sind, wurde zum 01.03.2015 vorgenommen.

- b) Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass nicht nach dem Organisationsplan verfahren wird?

Folgende Empfehlung aus der Anlage 4 zur Prüfung des Jahresabschlusses 2011 wurde von der Verwaltung bisher nicht umgesetzt:

Innerhalb des Fachdienstes 60 - Bauservice - besteht eine Organisationseinheit – Bezeichnung bisher: „Projektstelle Denkfabrik“ – die in der Praxis direkt dem Fachbereichsleiter 4 unterstellt ist, also faktisch einen eigenen Fachdienst oder eine Stabsstelle bildet. Diese Konstellation entspricht nicht dem aktuell gültigen Organigramm. Bereits im Bericht über die Jahresabschlussprüfung 2010 vom 11.02.2014 wurde seitens der örtlichen Rechnungsprüfung der Hinweis gegeben, dass hier eine Anpassung für erforderlich gehalten wird. Mit Organisationsverfügung vom 12.03.2014 wurde jedoch lediglich eine begriffliche Veränderung vorgenommen. Die Organisationseinheit wurde umbenannt in „FB 4 – Servicestelle Finanz-, Förder- und Vergabemanagement“. Die Organisationseinheit ist unverändert dem FD 60 zugeordnet und dem Fachbereichsleiter 4 direkt unterstellt.

Diese Konstellation ist innerhalb der Organisationsstruktur der Stadt Lüdenscheid nicht schlüssig und auch anhand des Organigramms nicht nachvollziehbar. Sofern die unmittelbare Zuordnung zum Fachbereichsleiter sachgerecht und praktikabel erscheint, sollten die tatsächlichen Verhältnisse auch organisatorisch nachvollzogen werden.

Inzwischen hat die Verwaltung zugesagt, im Rahmen einer ohnehin vorgesehenen Überprüfung der letzten grundlegenden Neuorganisation zum 01.07.2011 auch diesen Punkt aufzugreifen.

- c) Orientiert sich der Verwaltungsaufbau an den Produktbereichen der Verwaltung?

Nein.

- d) Sind die Produktbereiche dezentral für ihren Ressourcenverbrauch verantwortlich?

Ja.

- e) *Gibt es geeignete Richtlinien bzw. Arbeitsanweisungen für wesentliche Entscheidungsprozesse (insbesondere Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung, Personalwesen, Kreditaufnahme und –gewährung)? Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass diese nicht eingehalten werden?*

Es besteht ein umfangreiches Ortsrecht aus Satzungen, Dienstanweisungen u.ä., in dem die wesentlichen Entscheidungsprozesse geregelt sind. Die internen Dokumente sind im Info-Ordner auf dem Laufwerk „I:“ eingestellt und damit jederzeit für alle Beschäftigten verfügbar.

Bereits im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2009 wurde festgestellt, dass verschiedene Regelungen nicht mehr aktuell sind. Alle Regelungen sollten auf ihre Notwendigkeit und Aktualität überprüft werden, um diese an die Erfordernisse anzupassen oder aufzuheben. Entsprechende Hinweise wurden im Rahmen von Fachdienstleistungsbesprechungen an alle Fachdienstleitungen gegeben. Nach aktueller Zeitplanung sollten bis zum 31.03.2015 alle Dienstanweisungen und Satzungen aktualisiert werden. Dies ist bisher teilweise umgesetzt, aber noch nicht abgeschlossen. Über die weitere Entwicklung wird im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2014 berichtet.

Die Dienstanweisung über die Bauinvestitionssteuerung wurde nicht oder nur in Einzelfällen beachtet und angewendet. Auf den Fragenkreis 14 – Investitionen – wird verwiesen.

- f) Besteht eine ordnungsgemäße Dokumentation von Verträgen (z.B. Grundstücksverwaltung, EDV)?

Die Verträge befinden sich in der Regel in den jeweiligen Akten der Fachdienste. Eine Sammlung der Verträge existiert im städtischen Archiv. Ein zentrales Vertragsmanagement besteht nicht.

Fragenkreis 3 - Strategische Steuerung

- a) Orientiert sich das Handeln der Gebietskörperschaft an einer langfristigen strategischen Ausrichtung?

Das langfristige Konzept, an dem sich das Handeln der Verwaltung seit dem Jahr 2012 orientiert, ist die Einhaltung des Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) bis zum Jahr 2022.

- b) Ist diese strategische Ausrichtung in Form eines Leitbildes oder in anderer Form dokumentiert?

Ein Leitbild besteht nicht. Das HSK ist in Form einer mehrjährigen Haushalts- und Finanzplanung nebst entsprechenden Ratsbeschlüssen dokumentiert und durch die Kommunalaufsicht genehmigt.

Fragenkreis 4 - Ziele und Kennzahlen

- a) Sind Ziele und Kennzahlen für eine outputorientierte Steuerung definiert worden?

Ziele und Kennzahlen sind auf Produktebene erstmalig mit der Aufstellung des Haushaltsplanes 2009 definiert worden.

- b) Sind die Kennzahlen zur Beurteilung der Zielerreichung geeignet?

Grundsätzlich ja, tlw. besteht Optimierungsbedarf.

- c) Inwiefern wurden die formulierten Ziele erreicht bzw. wo gab es berichtenswerte Planabweichungen?

Eine Kontrolle der Zielerreichung sowie eine Analyse möglicher Ursachen für Planabweichungen ist bisher mit Ausnahme der Musikschule und der VHS (Zwischenberichte in der Sitzung des Schul- und Sportausschusses am 09.06.2015) nicht erfolgt. Dies entspricht nicht der Intention der GemHVO, wonach die Ziele und Kennzahlen zur Grundlage der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden sollen.

Die Handreichung des MIK sagt dazu, dass Ziele und Kennzahlen, die zwischen

Rat und Verwaltung abgestimmt werden, in eine Zielhierarchie eingebunden sein müssen. Auf Grundlage eines örtlichen Leitbildes sollen strategische und operative Ziele bis in die unterste Verantwortungsebene bestimmt werden, die eine Orientierung für die gemeindliche Haushaltswirtschaft geben. Um eine outputorientierte Steuerung zu ermöglichen, ist es erforderlich, die Erreichung der vereinbarten Ziele für das Haushaltsjahr im Rahmen des Jahresabschlusses mithilfe von Leistungskennzahlen zu messen.

Die Begründung für das bisher nicht etablierte örtliche Zielsystem und die fehlende Erfolgskontrolle der Ziele auf Produktebene liegt in der Tatsache, dass die Erstellung der Jahresabschlüsse in zeitlicher Hinsicht noch nicht den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Nach dem aktuellen Zeitplan, dessen Einhaltung absolute Priorität haben muss, werden Ende 2015 mit der Erstellung des Jahresabschlusses 2014 die zeitlichen Anforderungen der GemHVO erfüllt. Spätestens danach sollte das Thema erneut und grundlegend aufgegriffen werden. In diesen Zusammenhang sollten auch die Themen Controlling - Fragenkreis 5 - sowie Risikofrüherkennungssystem - Fragenkreis 7 - einbezogen werden.

Fragenkreis 5 - Controlling

- a) Existiert ein Controlling in der Verwaltung und wie ist es organisiert?

Ein Controlling besteht in der Verwaltung nur in Ansätzen, ist aber nicht in die Organisationsstruktur eingebunden.

- b) Entspricht das Controlling den Anforderungen der Gebietskörperschaft um den Steuerungsbedürfnissen der Verwaltungsleitung Rechnung zu tragen und umfasst es alle wesentlichen Verwaltungsbereiche?

In der Haushaltswirtschaft gibt es punktuell Auswertungen, um im Bedarfsfall Abweichungen entgegensteuern zu können. In fast allen wesentlichen Verwaltungsbereichen spielt das Controlling nur eine untergeordnete Rolle oder ist nicht vorhanden.

Aufbauend auf der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung und dem Erhalt der dauernden Leistungsfähigkeit hat ein Controlling lt. Handreichung des MIK eine herausragende Bedeutung. Die Verantwortlichen in der Gemeinde gewinnen

hierdurch die notwendigen Steuerungsinformationen. Ein Controlling könnte aus verschiedenen Modulen bestehen, bzw. sukzessive aufgebaut werden. Hier sind z. B. strategisches Controlling, Finanzcontrolling, Kostencontrolling sowie Investitions- bzw. Projektcontrolling zu nennen.

Im Rahmen der erforderlichen Prioritätensetzung sollte das Thema generell im Zusammenhang mit den Themen Ziele und Kennzahlen - Fragenkreis 4 –, Risiko-früherkennung – Fragenkreis 7 – sowie Investitionen - Fragenkreis 14 - aufgegriffen werden.

- c) Ermöglicht das Rechnungs- und Berichtswesen eine Steuerung und/oder Überwachung der Tochterunternehmen und der Unternehmen, an denen eine wesentliche Beteiligung besteht?

In der Beteiligungsverwaltung ist das Controlling wesentlich ausgeprägter. Neben einem kontinuierlichen Berichtswesen erfolgt eine Steuerung bzw. Überwachung auch durch die Mitgliedschaft von Angehörigen der Verwaltungsleitung und des Rates in den entsprechenden Gremien der Gesellschaften.

Fragenkreis 6 - Kosten und Leistungsrechnung

- a) In welchen Teilen der Verwaltung existiert eine Kosten- und Leistungsrechnung?

Eine umfassende Kosten- und Leistungsrechnung ist nur bei den kostenrechnenden Einrichtungen, d.h. im Wesentlichen bei den Gebührenhaushalten, vorhanden. Hier ist grundsätzlich eine Kostendeckung anzustreben.

- b) Liefert die Kosten- und Leistungsrechnung die für die wirtschaftliche Steuerung der Verwaltung erforderlichen Informationen bzw. an welchen Stellen besteht nach Einschätzung des Rechnungsprüfers noch Handlungsbedarf?

Die Kosten- und Leistungsrechnung liefert die für die Gebühren- und Entgeltkalkulationen benötigten Daten im erforderlichen Umfang.

Fragenkreis 7 - Risikofrüherkennungssystem

- a) Hat die Verwaltungsleitung nach Art und Umfang Frühwarnsignale definiert und Maßnahmen ergriffen, mit deren Hilfe wesentliche Risiken rechtzeitig erkannt werden können?

Für Gemeinden ist die Einrichtung eines Risikoüberwachungssystems bisher nicht gesetzlich vorgeschrieben. Auch bei der Stadt Lüdenscheid ist ein Risikofrüherkennungssystem bisher nicht installiert.

Aus Prüfungssicht wurde bereits im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2009 angeregt, ein Risikofrüherkennungssystem zu installieren, das die Schritte Risikoidentifikation, Risikobewertung, Maßnahmen der Risikobewältigung, Risikoüberwachung und die Dokumentation beinhaltet. Als langfristige Perspektive sollte das Risikofrüherkennungssystem zu einem Risikomanagement ausgebaut werden.

Unter Berücksichtigung der oben erwähnten erforderlichen Prioritätensetzung sollte das Thema generell im Zusammenhang mit den Themen Ziele und Kennzahlen - Fragenkreis 4 –, Controlling – Fragenkreis 5, – sowie Investitionen - Fragenkreis 14 - aufgegriffen werden.

- b) Reichen diese Maßnahmen aus und sind sie geeignet, ihren Zweck zu erfüllen? Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass die Maßnahmen nicht durchgeführt werden?

Sh. Antwort zu a)

- c) Sind diese Maßnahmen ausreichend dokumentiert?

Sh. Antwort zu a)

- d) Werden die Frühwarnsignale und Maßnahmen kontinuierlich und systematisch mit dem aktuellen Umfeld sowie mit den Verwaltungsprozessen und Funktionen abgestimmt und angepasst?

Sh. Antwort zu a)

Fragenkreis 8 - Finanzinstrumente, andere Termingeschäfte, Optionen und Derivate

- a) Hat die Verwaltungsleitung den Geschäftsumfang zum Einsatz von Finanzinstrumenten sowie von anderen Termingeschäften, Optionen und Derivaten schriftlich festgelegt?

Dazu gehört:

- Welche Produkte/Instrumente dürfen eingesetzt werden?
- Mit welchen Partnern dürfen die Produkte/Instrumente bis zu welchen Beträgen eingesetzt werden?
- Wie werden die Bewertungseinheiten definiert und dokumentiert und in welchem Umfang dürfen offene Posten entstehen?
- Sind die Hedge-Strategien beschrieben, z. B. ob bestimmte Strategien ausschließlich zulässig sind bzw. bestimmte Strategien nicht durchgeführt werden dürfen (z.B. antizipatives Hedging)?

Die geschilderten Finanzinstrumente werden bei der Stadtverwaltung Lüdenscheid nicht praktiziert, eine Regelung über deren Einsatz existiert dementsprechend nicht.

- b) Werden Derivate zu anderen Zwecken eingesetzt als zur Optimierung von Kreditkonditionen und zur Risikobegrenzung?

Hat die Verwaltungsleitung ein dem Geschäftsumfang entsprechendes Instrumentarium zur Verfügung gestellt insbesondere in Bezug auf

- Erfassung der Geschäfte
- Beurteilung der Geschäfte zum Zweck der Risikoanalyse
- Bewertung der Geschäfte zum Zweck der Rechnungslegung
- Kontrolle der Geschäfte?

s. zu a)

- c) Gibt es eine Erfolgskontrolle für nicht der Risikoabsicherung (Hedging) dienende Derivatgeschäfte und werden Konsequenzen aufgrund der Risikoentwicklung gezogen?

s. zu a)

- d) Hat die Verwaltungsleitung angemessene Arbeitsanweisungen erlassen?

s. zu a)

- e) Ist die unterjährige Unterrichtung der Verwaltungsleitung im Hinblick auf die offenen Positionen, die Risikolage und die ggf. zu bildenden Vorsorgen geregelt?

s. zu a)

Fragenkreis 9 - Haushaltsgrundsätze

- a) Wurde der Grundsatz der Vollständigkeit beachtet oder gibt es relevante Sachverhalte, die nicht im Haushalt abgebildet sind?

Die Prüfung hat keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass der Grundsatz der Vollständigkeit nicht beachtet wurde oder dass relevante Sachverhalte nicht im Haushalt abgebildet waren.

- b) Wurde der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet bzw. gab es wesentliche Sachverhalte, bei denen sich die Verwaltung unwirtschaftlich verhalten hat?

Die Prüfung hat keine Anhaltspunkte auf unwirtschaftliches Verhalten bei wesentlichen Sachverhalten ergeben.

- c) Wurde der Grundsatz der Haushaltswahrheit und –klarheit beachtet und wurden insbesondere alle geplanten Erträge und Aufwendungen sorgfältig geschätzt, sofern sie nicht errechenbar sind?

Der Grundsatz der Haushaltswahrheit und –klarheit wurde nach Einschätzung der örtlichen Rechnungsprüfung beachtet.

- d) Wurden die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung beachtet, wonach die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Finanzmittel vorrangig aus speziellen Entgelten und im Übrigen aus Steuern zu beschaffen sind, sofern die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen?

Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung wurden nach Einschätzung der örtlichen Rechnungsprüfung beachtet.

Fragenkreis 10 - Planungswesen

- a) Existiert eine mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung und entspricht diese den geltenden gesetzlichen Vorschriften (z.B. § 84 GO NRW)?

Es existiert eine den gesetzlichen Vorschriften entsprechende Ergebnis- und Finanzplanung.

- b) Werden Planabweichungen systematisch untersucht?

Nein

Fragenkreis 11 - Haushaltssatzung

- a) Enthält die Haushaltssatzung alle erforderlichen Angaben und entspricht die Form den gesetzlichen Vorgaben?

Die Haushaltssatzung enthält alle erforderlichen Angaben und die Form entspricht den gesetzlichen Vorgaben.

- b) Ist die Haushaltssatzung fristgerecht beschlossen und veröffentlicht worden?

Die Haushaltssatzung für das Jahr 2013 ist vom Rat am 04.02.2013 beschlossen worden und der Aufsichtsbehörde mit Schreiben vom 05.02.2013 angezeigt worden. Gem. § 80 Abs. 5 GO NRW hätte die Anzeige an die Aufsichtsbehörde spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen sollen. Die Vorlage erfolgte somit nicht fristgerecht.

- c) Wurden ggf. die Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung beachtet, d. h. sind nur Aufwendungen entstanden bzw. Auszahlungen geleistet worden, zu denen eine rechtliche Verpflichtung bestand oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar waren?

Die Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung wurden beachtet. Die örtliche Rechnungsprüfung hat im Rahmen der Visa-Kontrolle deren Einhaltung verstärkt geprüft.

- d) War eine Nachtragssatzung erforderlich und ist diese fristgerecht erlassen worden?

Eine Nachtragssatzung ist nicht erlassen worden.

Fragenkreis 12 - Haushaltsplan

- a) Enthält der Haushaltsplan alle erforderlichen Angaben und entspricht die Form den gesetzlichen Vorgaben?

Der Haushaltsplan enthält alle erforderlichen Angaben und die Form entspricht den gesetzlichen Vorgaben.

- b) Wurde der Haushaltsplan eingehalten bzw. an welchen Stellen gab es wesentliche Abweichungen und welche Gründe waren hierfür ausschlaggebend?

Die Abweichungen vom Haushaltsplan und deren Gründe sind im Anhang sowie im Lagebericht zum Jahresabschluss dargestellt.

Fragenkreis 13 - Haushaltssicherungskonzept

- a) War die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (sofern gesetzlich vorgeschrieben) erforderlich, um die künftige dauernde Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaft zu erreichen?

Ein Haushaltssicherungskonzept wurde gem. § 76 Abs. 2 GO NRW für die Jahre 2012 bis 2022 aufgestellt. Eine Fortschreibung für das Jahr 2013 wurde am 04.02.2013 durch den Rat der Stadt Lüdenscheid beschlossen.

- b) Ist das Haushaltssicherungskonzept von der Aufsichtsbehörde genehmigt worden?

Die Kommunalaufsicht des Märkischen Kreises hat das fortgeschriebene Haushaltssicherungskonzept mit Schreiben vom 19.02.2013 genehmigt..

- c) Wurden die Ziele des Haushaltssicherungskonzeptes erreicht bzw. wurden die darin enthaltenen Maßnahmen auch umgesetzt?

Im Berichtsjahr 2013 wurde das Einsparziel - d. h. die Summe aus Ertragsverbesserungen sowie Aufwandsreduzierungen von 7,0 Mio. € - insgesamt um 0,6 Mio. € überschritten.

Fragenkreis 14 - Investitionen

- a) Werden Investitionen (in Sachanlagen, Beteiligungen, sonstige Finanzanlagen, immaterielle Anlagewerte und Vorräte) angemessen geplant und vor Realisierung auf Rentabilität/Wirtschaftlichkeit, Finanzierbarkeit und Risiken geprüft?

Die Planung von Investitionen und deren Prüfung auf Rentabilität/Wirtschaftlichkeit, Finanzierbarkeit und Risiken lag bisher ausschließlich bei den ausführenden Fachdiensten.

Erstmals für das Haushaltsjahr 2014 wurde vom FD Finanzen eine strikte Beachtung des § 14 Abs. 2 GemHVO NRW gefordert, wonach bei der Planung und Haushaltsanmeldung investiver Baumaßnahmen die Fachdienste Baupläne, Kostenberechnungen, sachgerechte Erläuterungen und Bauzeitenpläne vorzulegen haben.

- b) Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass die Unterlagen/Erhebungen zur Preisermittlung nicht ausreichend waren, um ein Urteil über die Angemessenheit des Preises zu ermöglichen (z.B. bei Erwerb bzw. Veräußerung von Grundstücken oder Beteiligungen)?

Derartige Erkenntnisse haben sich nicht ergeben.

- c) Werden Durchführung, Budgetierung und Veränderungen von Investitionen laufend überwacht und Abweichungen untersucht?

Im Rahmen der Abwicklung von Investitionen werden alle Maßnahmen ab 2.500 € von der Vergabe bis zur Schlussrechnung von der örtlichen Rechnungsprüfung begleitet. Die Begleitung ist allerdings nicht so weit reichend, wie das unter Fragenkreis 5 angesprochene Controlling, da die Beteiligung der Rechnungsprüfung tlw. erst erfolgt, nachdem bereits Fakten geschaffen wurden. Für eine lfd. Überwachung wäre eine projektbezogene edv-unterstützte Buchführung erforderlich, sh. hierzu auch Buchstabe d).

Die für den Baubereich bestehende Dienstanweisung zur Bauinvestitionssteuerung wurde nicht oder nur in Einzelfällen genutzt. Da sich die Anwendung der Dienstanweisung in der Praxis aufgrund sehr hoher formaler Anforderungen nicht bewährt hat, sollte unter Einbeziehung der Möglichkeiten einer projektbezogenen edv-unterstützten Buchführung (sh. Buchstabe d) eine Überarbeitung bzw. Neufassung erfolgen.

Auf die Fragenkreise 5 - Controlling - und 7 - Risikofrüherkennung - wird verwiesen.

- d) Haben sich bei abgeschlossenen Investitionen wesentliche Überschreitungen ergeben? Wenn ja, in welcher Höhe und aus welchen Gründen?

Soweit prüfbar, haben sich keine wesentlichen Überschreitungen ergeben. Um die Frage sicher beantworten zu können, wäre jedoch eine projektbezogene Baurechnung erforderlich, die bei der Kostenschätzung einsetzt und mit den Gesamtausgaben des Projekts abschließt.

Die örtliche Rechnungsprüfung drängt seit Jahren darauf, für Baumaßnahmen eine projektbezogene Buchführung zu installieren, die ein „Bauinvestitionscontrolling“ ermöglicht. Ziel sollte es sein, dass die Abwicklung einer Baumaßnahme von der Erstellung des Leistungsverzeichnisses über die Auftragserteilung, Nachtragsbeauftragung, Abschlags- und Schlusszahlung vollständig aus einem System ersichtlich ist, das jederzeit den Stand der Maßnahme und letztendlich auch die Gesamtkosten erkennen lässt.

Die Zentrale Gebäudewirtschaft wird ab 2015 ein neu installiertes Modul der Software Speedikon dazu nutzen, diese projektbezogene Buchführung - auf die auch die örtliche Rechnungsprüfung jederzeit Zugriff haben soll - zu testen. Sofern der Test erfolgreich verläuft, ist beabsichtigt, dieses Modul dauerhaft und auch in anderen Bereichen zu nutzen. Die Dienstanweisung zur Bauinvestitionssteuerung soll danach bedarfsgerecht angepasst bzw. neu erlassen werden.

- e) Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass Leasing- oder vergleichbare Verträge nach Ausschöpfung der Kreditlinien abgeschlossen wurden?

Leasing- oder vergleichbare Verträge wurden nicht abgeschlossen.

Fragenkreis 15 - Kredite

- a) Gab es eine Nettoneuverschuldung oder konnten per Saldo Schulden abgebaut werden?

Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen sind um rd. 2,2 Mio. € gesunken. Die Kreditemächtigung der Haushaltssatzung 2013 wurde nicht in Anspruch genommen und nach 2014 übertragen.

Stand zum 31.12.2013 = 86,1 Mio. Euro

Stand zum 31.12.2012 = 88,3 Mio. Euro

Stand zum 31.12.2011 = 95,0 Mio. Euro

Stand zum 31.12.2010 = 99,1 Mio. Euro

Stand zum 31.12.2009 = 97,4 Mio. Euro

Stand zum 01.01.2009 = 93,6 Mio. Euro (Eröffnungsbilanz)

Stand zum 31.12.2006 = 101 Mio. Euro (Höchststand)

- b) Wurden Kredite nur für Investitionen und zur Umschuldung aufgenommen?

Nein, es wurden auch Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen, sh. Fragenkreis 16.

- c) Gibt es ein aktives Zins- und Schuldenmanagement?

Im Fachdienst Finanzen ist ein aktives Zins- und Schuldenmanagement etabliert.

Fragenkreis 16 - Liquidität

- a) Besteht ein funktionierendes Finanzmanagement, welches u. a. eine laufende Liquiditätskontrolle gewährleistet?

Die laufende Liquiditätskontrolle ist in der Finanzbuchhaltung etabliert, während die Planung und Disposition der liquiden Mittel dem FD Finanzen obliegt. Nach der Dienstweisung über das Anordnungswesen haben die Fachdienste den FD Finanzen sowie die Finanzbuchhaltung über Einzahlungen und Auszahlungen ab 50.000 Euro unverzüglich nach Kenntnis des voraussichtlichen Fälligkeitstermins zu unterrichten.

- b) Gehört zu dem Finanzmanagement auch ein zentrales Cash-Management und haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass die hierfür geltenden Regelungen nicht eingehalten worden sind?

Ein zentrales Cash-Management ist im Fachdienst Finanzen angesiedelt, Erkenntnisse über Verstöße gegen geltende Regelungen liegen nicht vor.

- c) Musste die Verwaltung Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen und wie hat sich der Bestand dieser Kredite entwickelt?

Es mussten Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen werden.

Stand zum 31.12.2013 = 28,4 Mio. Euro

Stand zum 31.12.2012 = 23,0 Mio. Euro

Stand zum 31.12.2011 = 34,7 Mio. Euro

Stand zum 31.12.2010 = 33,4 Mio. Euro

Stand zum 31.12.2009 = 8,3 Mio. Euro

Stand zum 01.01.2009 = 0,0 Mio. Euro (Eröffnungsbilanz)

- d) Wurde der in der Haushaltssatzung festgelegte Höchstbetrag für Kredite zur Liquiditätssicherung unterjährig überschritten?

Nein.

Fragenkreis 17 - Forderungsmanagement

- a) Gibt es eine Dienstanweisung zur Stundung, zur Niederschlagung und zum Erlass von Forderungen und entspricht diese den Bedürfnissen der Verwaltung?

Die Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen wurde zum 15.12.2011 durch die Dienstanweisung über das Forderungsmanagement ersetzt. Sie entspricht den Regelungsbedürfnissen der Verwaltung.

- b) Ist durch das bestehende Mahn- und Vollstreckungswesen sichergestellt, dass Entgelte vollständig und zeitnah in Rechnung gestellt werden? Ist durch das bestehende Mahnwesen gewährleistet, dass ausstehende Forderungen zeitnah und effektiv eingezogen werden?

Nach Einschätzung der örtlichen Rechnungsprüfung werden die Entgelte im Wesentlichen vollständig und zeitnah in Rechnung gestellt. Ausstehende Forderungen werden zeitnah und effektiv angemahnt bzw. von der Vollstreckungsstelle eingezogen, was von der Gemeindeprüfungsanstalt NRW in ihrem Bericht über die überörtliche Prüfung der Zahlungsabwicklung der Stadt Lüdenscheid vom 03.11.2010 positiv bestätigt wurde.

Fragenkreis 18 - Vergaberegulungen

- a) Gibt es eine Dienstanweisung zum Vergabewesen und entspricht diese den gesetzlichen Vorgaben?

Die Vergabeordnung der Stadt Lüdenscheid wurde auf Grundlage der gesetzlichen Vorgaben erlassen und wird in Abstimmung mit der örtlichen Rechnungsprüfung fortlaufend an aktuelle Entwicklungen des Vergaberechts angepasst.

- b) Werden für Geschäfte, die nicht den Vergaberegulungen unterliegen, Konkurrenzangebote (z.B. auch für Kapitalaufnahmen und Geldanlagen) eingeholt?

Vergleichsangebote werden eingeholt und insbesondere für Kapitalaufnahmen regelmäßig der örtlichen Rechnungsprüfung vor Vertragsabschluss zur Prüfung vorgelegt.

- c) Gab es im Rahmen der Prüfung Anhaltspunkte, dass gegen bestehende Vergaberegulungen verstoßen wurde?

*Alle Vergabeentscheidungen ab einem Betrag von 2.500 € Auftragssumme sind vor Auftragserteilung der örtlichen Rechnungsprüfung zur Prüfung vorzulegen. Im Berichtsjahr 2013 wurden insgesamt **407 Vergaben** mit einem Auftragsvolumen von rd. **14,7 Mio. €** geprüft. Unstimmigkeiten und drohende Verstöße gegen bestehende Vergaberegulungen wie z. B.*

- *unzureichende Vergabedokumentation*
- *Anwendung unzulässiger Eignungs- bzw. Zuschlagskriterien*
- *fehlende oder zu wenige Vergleichsangebote mit unzureichender Begründung*
- *Nichtbeachtung des Tariftreue- und Vergabegesetzes*

wurden unmittelbar im Prüfverfahren mit den betroffenen Fachdiensten erörtert und ausgeräumt.

Aufgrund der zunehmenden Komplexität des Vergaberechts und um Fachwissen hinsichtlich der formalen Anforderungen und Abläufe von Vergabeverfahren zu bündeln, wurde im Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2009 angeregt, die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle für die Stadt Lüdenscheid sowie die Möglichkeiten der Nutzung der elektronischen Vergabe zu prüfen.

Die Anregung wurde seitens der Verwaltung inzwischen aufgegriffen; zum 01.01.2015 wurde bei der Zentralen Gebäudewirtschaft ein „Zentraler Vergabeservice“ eingerichtet. Die hierfür erforderlichen organisatorischen Anpassungen wurden zuvor mit der örtlichen Rechnungsprüfung abgestimmt. Kurzfristig soll nun auch ein elektronisches Vergabesystem eingeführt werden. Der Hauptausschuss wurde in seiner Sitzung am 04.05.2015 hierüber informiert.

Fragenkreis 19 - Gebühren- und Beitragssatzungen

- a) Wurden die Gebührenbedarfsberechnungen von der örtlichen Prüfung auf Plausibilität und Rechtmäßigkeit überprüft?

Die Gebührenkalkulationen werden gem. § 5 der Rechnungsprüfungsordnung (RPO) vor der Beschlussfassung in den politischen Gremien von der örtlichen Rechnungsprüfung geprüft.

- b) Wurde in den gebührenrechnenden Bereichen eine Nachkalkulation durchgeführt, damit eventuelle Kostenüberdeckungen und –unterdeckungen festgestellt werden können?

Für alle Gebühren werden Betriebsabrechnungen erstellt, die ebenfalls auf Grundlage der RPO vor Beschlussfassung in den politischen Gremien der Prüfung durch die örtliche Rechnungsprüfung unterliegen.

- c) Werden die bestehenden Gebührensatzungen regelmäßig auf ihren Anpassungsbedarf hin untersucht?

Die Gebühren werden grundsätzlich jährlich kalkuliert, sodass eine regelmäßige Anpassung gesichert ist.

- d) Gab es während der Prüfung Anhaltspunkte dafür, dass gegen bestehende Gebührensatzungen verstoßen wurde oder diese nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechen?

Es haben sich keine entsprechenden Erkenntnisse ergeben.

- e) Ist sichergestellt, dass alle Beiträge zeitnah und vollständig erhoben werden?

Es haben sich keine anderweitigen Anhaltspunkte ergeben.

Fragenkreis 20 - Korruptionsprävention

- a) Hat die Verwaltungsleitung Vorkehrungen zur Korruptionsprävention ergriffen und dokumentiert?

siehe 20 b)

- b) Gibt es interne Regelungen zur Korruptionsprävention, z. B. Annahme von Geschenken?

Es wurden durch folgende interne Regelungen Vorkehrungen zur Korruptionsprävention ergriffen und dokumentiert:

- *Allgemeine Geschäftsanweisung*
- *Vergabeordnung der Stadt Lüdenscheid*
- *Dienstanweisung über das Anordnungswesen*
- *Merkblatt für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter „Annahme von Vorteilen“*
- *Örtliche Rechnungsprüfung als prozessunabhängige Überwachungsinstanz*

Im Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2009 wurde festgestellt, dass die Maßnahmen zur Korruptionsprävention optimierungsbedürftig sind.

Zwischenzeitlich wurde das Merkblatt zum Thema „Annahme von Vorteilen“ aktualisiert und allen Beschäftigten sowohl elektronisch als auch in Papierform zur Verfügung gestellt. Den Erhalt des Merkblattes in Papierform mussten alle Beschäftigten mit Unterschrift bestätigen.

Ein Antikorruptionskonzept, das - außer grundlegenden Informationen - Regelungen zu Interessenkollisionen, Hilfestellung zum Umgang mit Verdachtsfällen sowie Sponsoring enthält, liegt bisher - ebenso wie ein entsprechendes Fortbildungskonzept zur Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter - nicht vor.

Aus Prüfungssicht wird daher weiterhin angeregt, das Thema konzeptionell anzugehen.

- c) Gab es im abgelaufenen Jahr Fälle von Korruption, die zur Anzeige gebracht wurden?

Nein.

Fragenkreis 21 - Berichterstattung an das Überwachungsorgan

- a) Hat die Verwaltungsleitung den Rat unterjährig über die Entwicklung der Haushaltswirtschaft informiert?

Einen Bericht zur haushaltswirtschaftlichen Lage hat die Verwaltung dem Rat in seiner Sitzung am 30.09.2013 vorgelegt.

- b) Vermitteln die Berichte einen zutreffenden Einblick in die wirtschaftliche Lage der Gebietskörperschaft und in die wichtigsten Verwaltungsbereiche?

Ja.

- c) Wurde der Rat über wesentliche Vorgänge angemessen und zeitnah unterrichtet? Liegen insbesondere ungewöhnliche, risikoreiche oder nicht ordnungsgemäß abgewickelte Geschäftsvorfälle sowie erkennbare Fehldispositionen oder wesentliche Unterlagen vor und wurde hierüber berichtet?

Der Rat wird in den von der GO vorgegebenen Fällen in Form von Vorlagen und Berichten angemessen und zeitnah unterrichtet. Übersichten über die vom Kämmerner genehmigten über- und außerplanmäßig Ausgaben wurden dem Rat im Berichtsjahr zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Fragenkreis 22 - Ungewöhnliche Kennzahlen zur Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage

- a) Gibt es Auffälligkeiten bei den Kennzahlen (z.B. NKF-Kennzahlenset NRW) zur Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Gebietskörperschaft?

Die Kennzahlen und mögliche Auffälligkeiten sind ausführlich in der Anlage 1 zum Lagebericht dargestellt.

- b) Wie haben sich die Kennzahlen im Zeitablauf entwickelt?

sh. Antwort zu a).

- c) Wie sind die Kennzahlen im interkommunalen Vergleich zu beurteilen?

sh. Antwort zu a)

Fragenkreis 23 - Ungewöhnliche Bilanzposten und stille Reserven

- a) Besteht in wesentlichem Umfang offenkundig nicht betriebsnotwendiges Vermögen?

Nicht betriebsnotwendiges Vermögen in nennenswertem Umfang besteht im Bereich der (Miet-)Gebäude. Eine Vermarktung ist seit dem Jahr 2013 intensiviert worden.

- b) Sind Bestände auffallend hoch oder niedrig?

Auffallend hohe oder niedrige Bestände sind nicht erkennbar.

- c) Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass die Vermögenslage durch im Vergleich zu den bilanziellen Werten erheblich höhere oder niedrigere Verkehrswerte der Vermögensgegenstände wesentlich beeinflusst wird?

Derartige Anhaltspunkte haben sich bisher nicht ergeben.

Fragenkreis 24 - Finanzierung

- a) Wie setzt sich die Kapitalstruktur nach internen und externen Finanzierungsquellen zusammen? Wie sollen die am Abschlussstichtag bestehenden wesentlichen Investitionsverpflichtungen finanziert werden?

Das Eigenkapital betrug am Jahresende rd. 231,0 Euro, das macht eine Quote von 37,5 % an der Bilanzsumme von 615,8 Mio. Euro aus. Dem gegenüber belaufen sich die Verbindlichkeiten (ohne Sonderposten und Rückstellungen) auf rd. 134,3 Mio. Euro (= 21,8 %).

- b) Wie ist die Finanzlage der Gebietskörperschaft zu beurteilen, insbesondere hinsichtlich der bestehenden Kredite für Investitionen und zur Liquiditätssicherung?

Die Finanzlage ist insgesamt kritisch zu beurteilen, da ein strukturelles Defizit besteht und ein Abbau nur durch strikte Einhaltung des im Jahr 2012 beschlossenen HSK sowie entsprechend erforderlicher Fortschreibungen erreicht werden kann.

Die Investitionskredite konnten zum Bilanzstichtag um 2,2 Mio. € abgebaut werden. Die Kredite zur Liquiditätssicherung haben sich um 5,4 Mio. € erhöht.

- c) In welchem Umfang hat das Unternehmen Finanz-/Fördermittel einschließlich Garantien der öffentlichen Hand erhalten? Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass die damit verbundenen Verpflichtungen und Auflagen des Mittelgebers nicht beachtet wurden?

Zuwendungen und allgemeine Umlagen sind in Höhe von rd. 29,6 Mio. Euro geflossen.

Der Stadt Lüdenscheid wurden in den Jahren 2011 und 2012 Fördermittel für das Regionale-2013-Projekt „Denkfabrik“ und das Areal rund um den Bahnhof Lüdenscheid Zuwendungen in Höhe von 17,3 Mio. € bewilligt, die bis zum 31.12.2015 zweckentsprechend zu verwenden sind. Im Berichtsjahr 2013 sind rd. 2,1 Mio. € eingegangen.

Die Umsetzung der Maßnahmen sowie die Bewirtschaftung der Fördermittel der einzelnen Bausteine des Regionale-Projektes werden durch die örtliche Rechnungsprüfung kontinuierlich begleitend geprüft. Es haben sich keine Anhaltspunkte ergeben, dass Verpflichtungen und Auflagen des Mittelgebers nicht beachtet wurden.

Fragenkreis 25 - Eigenkapitalausstattung

Besteht kurz- bis mittelfristig die Gefahr einer bilanziellen Überschuldung?

Seit der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2009 ist das Eigenkapital aufgrund der jährlichen Fehlbeträge von ursprünglich 335 Mio. € auf nunmehr 231 Mio. € gesunken, was gegenüber dem Vorjahr eine Verschlechterung von rd. 25,2 Mio. € bedeutet. Gegenüber der Eröffnungsbilanz am 01.01.2009 ist die Eigenkapitalquote von 44,0 % auf 37,5 % am 31.12.2013 gesunken.

Jeder weitere zukünftige Fehlbetrag trägt in voller Höhe zur Verringerung des Eigenkapitals bei. Um einer mittelfristigen bilanziellen Überschuldung entgegenzuwirken, wurde im Jahr 2012 vom Rat der Stadt Lüdenscheid das HSK mit einer zehnjährigen Laufzeit beschlossen.

Fragenkreis 26 - Rentabilität/Wirtschaftlichkeit

a) Haben die ordentlichen Erträge die ordentlichen Aufwendungen decken können?

Den ordentlichen Erträgen in Höhe von 176,0 Mio. Euro standen ordentliche Aufwendungen von 195,8 Mio. Euro gegenüber. Das ordentliche Ergebnis 2013 schloss danach mit einer Unterdeckung von 19,8 Mio. Euro.

b) Ist das Jahresergebnis entscheidend von einmaligen Vorgängen geprägt?

Das Defizit ist strukturell bedingt.

Im Bereich der außerordentlichen Aufwendungen ist als einmaliger Vorgang die Bildung der Rückstellung für Instandhaltungen in Höhe von 10,2 Mio. € für die Übergabe der Straßen an das Land NRW zu erwähnen. Zum 01.01.2014 ging die Straßenbaulast und damit das Eigentum der Ortsdurchfahrten der Landesstraßen sowie der dazugehörigen baulichen Anlagen einschließlich der Lichtsignalanlagen auf das Land über. Für die unterlassenen Instandhaltungen ist eine entsprechende Ausgleichszahlung vereinbart worden.

- c) Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass wesentliche Kredit- oder andere Leistungsbeziehungen zwischen der Gebietskörperschaft und deren Eigengesellschaften bzw. Eigenbetrieben eindeutig zu unangemessenen Konditionen vorgenommen werden?

Es haben sich keine derartigen Anhaltspunkte ergeben.

Fragenkreis 27 - Strukturelles Defizit und seine Ursachen

- a) Existiert ein strukturelles Defizit und was sind seine Ursachen?

Es besteht seit Jahren ein strukturelles Defizit. Die ordentlichen Erträge reichen nicht zur Deckung der ordentlichen Aufwendungen. Der Aufwandsdeckungsgrad ist zwar seit 2009 deutlich gestiegen, erreicht aber auch in 2013 mit 89,9 % nicht die erforderlichen 100 % (sh. Anlage 1 zum Lagebericht).

- b) Welche Produktbereiche haben maßgeblich zum defizitären Ergebnis beigetragen?

Die Ergebnisse der einzelnen Produktbereiche sind im Jahresabschluss unter dem Punkt „Teil-Ergebnisrechnung als Haushaltsquerschnitt“ dargestellt.

Fragenkreis 28 - Maßnahmen zur Verbesserung der Ertragslage

- a) Sind langfristige Maßnahmen zur Verbesserung der Ertragslage erforderlich?

Ja.

- b) Welche Maßnahmen wurden eingeleitet bzw. sind beabsichtigt, um die Ertragslage der Gebietskörperschaft zu verbessern?

Im Haushaltssicherungskonzept, das einen ausgeglichenen Haushalt spätestens im Jahr 2022 anstrebt, sind die bisher eingeleiteten und noch beabsichtigten Maßnahmen konkret und detailliert zusammengefasst.

Derzeit wird das HSK überarbeitet. Außer einer Anpassung aufgrund aktueller Entwicklungen soll das HSK ab 2016 um zusätzliche Maßnahmen ergänzt werden.