

**öffentliche Sitzung**

**V 042a/11**

**Vorlage**  
**an den Rat der Stadt Helmstedt**  
**über den Verwaltungsausschuss**  
**und den Ausschuss für Finanzmanagement**

**Bericht der Niedersächsischen Kommunalprüfungsanstalt (NKPA) über die überörtliche Prüfung der Stadt Helmstedt - Haushaltsjahre 2006 bis 2008 -**

Im Zeitraum vom 25.01. bis 19.02.2010 fand die überörtliche Prüfung der Stadt Helmstedt durch die NKPA auf der Grundlage des § 121 Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) i.V. mit §§ 2 bis 4 Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz (NKPG) statt.

Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob das Haushalts- und Kassenwesen der zu prüfenden Einrichtung ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird. Geprüft wurden die Haushaltsjahre 2006 bis 2008. Das Haushaltsjahr 2009 wurde - soweit erforderlich- durch das NKPA in die Prüfung einbezogen, um insbesondere im Bereich der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung zukunftsorientierte Aussagen treffen zu können.

Die Schwerpunkte der überörtlichen Prüfung lagen in den Bereichen Verwaltungssteuerung, Personalmanagement, Gebäudemanagement, Einrichtungen sowie Haushalts- und Finanzwirtschaft.

Ein abschließendes Erörterungsgespräch über die wesentliche Inhalte und Feststellungen fand nach Abschluss der Prüfung am 23.03.2010 mit den Prüfern und dem Präsidenten der NKPA statt. Der Entwurf des Prüfungsberichts wurde am 18.05.2010 zur schriftlichen Stellungnahme übersandt, die am 17.08.2010 erfolgte. Der Schlussbericht wurde am 22.12.2010 vorgelegt.

Die einzelnen Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen werden derzeit hausintern ausgewertet und geprüft. Sofern diesen gefolgt werden soll, ist eine zeitnahe Umsetzung vorgesehen.

Der wesentliche Inhalt des Schlussberichts ist gem. § 5 Abs. 1 NKPG zusammen zu fassen und dem Rat bekannt zu geben. Als Anlage dieser Vorlage ist Teil III des Prüfungsberichts als wesentliches Ergebnis der Prüfung beigefügt. Jedem Ratsmitglied ist auf Verlangen Einsicht in den vollständigen Prüfungsbericht zu gewähren; vollständige Ausfertigungen liegen den Fraktions- bzw. Gruppenvorsitzenden des Rates vor.

Im Anschluss an die Bekanntgabe im Rat ist der Prüfungsbericht gem. § 5 Abs. 2 NKPG an sieben Werktagen öffentlich auszulegen, soweit schutzwürdige Interessen Dritter nicht entgegenstehen. Die Auslegung ist ortsüblich bekannt zu machen.

Da eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Interessen Dritter nicht vorliegt, wird der Prüfungsbericht nach der Bekanntgabe öffentlich ausgelegt.

Der Verwaltungsausschuss hat in seiner Sitzung am 17.03.2011 den Tagesordnungspunkt von seiner Tagesordnung abgesetzt und zunächst zur Beratung an den Ausschuss für Finanzmanagement verwiesen. Hierzu erhalten Sie anliegend den vollständigen Prüfungsbericht zur Information (der Vorlage 042/11 war nur der Teil III des Berichts beigefügt).

**Beschlussvorschlag:**

Der Rat der Stadt Helmstedt nimmt den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts der NKPA vom 22.12.2010 über die überörtliche Prüfung der Stadt Helmstedt - Haushaltsjahre 2006 bis 2008 - gem. § 5 Abs. 1 NKPG zur Kenntnis.

Der Prüfungsbericht ist nach der Bekanntgabe gem. § 5 Abs. 2 NKPG an sieben Werktagen öffentlich auszulegen. Die Auslegung ist ortsüblich bekanntzumachen.

In Vertretung

gez. Junglas

(Junglas)

Anlage



**Niedersächsische  
Kommunalprüfungsanstalt**

**Bericht**  
**über die überörtliche Prüfung**  
**der Stadt Helmstedt**

Haushaltsjahre 2006 bis 2008

**Prüfungsgruppe: Braunschweig 2**

Herr Peter (Prüfungsgruppenleitung)

Frau Latussek

Frau Peckmann

Herr Schmieder

Datum und Aktenzeichen des Prüfungsberichts

22.12.2010 – 10710-154010



<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
I.	Vorbemerkungen zur überörtlichen Prüfung ..... 5
II.	Die Stadt Helmstedt ..... 7
II.1	Regionale Besonderheiten ..... 7
II.2	Struktur der Aufgabenerledigung..... 9
II.3	Aufgabenkritik und demografische Entwicklung..... 11
III.	Wesentliches Ergebnis der Prüfung ..... 14
III.1	Gesamtbetrachtung..... 14
III.2	Zusammenfassung..... 21
IV.	Feststellungen zu den einzelnen Prüfungsfeldern ..... 22
IV.1	Verwaltungssteuerung..... 22
IV.2	Personalmanagement ..... 28
IV.3	Gebäudemanagement..... 36
IV.4	Einrichtungen ..... 43
IV.5	Haushalt und Finanzen ..... 48
IV.6	Kassenwesen..... 65
IV.7	Haushaltssicherung..... 72
V.	Ansichten ..... 77
V.1	Zustandekommen der Haushaltssatzungen ..... 77
V.2	Verlauf des Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahrens..... 78
V.3	Haushaltsplanung und Rechnungsergebnisse ..... 79
V.4	Gesamtplanung..... 82
V.5	Allgemeine Deckungsmittel ..... 83
V.6	Kostendeckungsgrade in Einrichtungen mit Gebühren und Entgelten84
V.7	Vermögensübersicht ..... 87
V.8	Schuldenübersicht..... 88
V.9	Entwicklung der Stellenzahl..... 89
V.10	Entwicklung der Personalausgaben ..... 90
VI.	Anlagen..... 91
VI.1	Verwaltungsorganigramm – Stand 01.10.2009..... 91
VI.2	Rahmenziele 2006 - 2011 in der Fassung zum Haushalt 2010..... 91
	Abkürzungsverzeichnis..... 92



## **I. Vorbemerkungen zur überörtlichen Prüfung**

Die NKPA führt die überörtliche Prüfung der kreis- bzw. regionsangehörigen selbstständigen Gemeinden auf der Grundlage des § 121 NGO in Verbindung mit den §§ 2 bis 4 NKPG durch. Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob das Haushalts- und Kassenwesen der zu prüfenden Einrichtung ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird.

Um vergleichende Aussagen im Rahmen einer interkommunalen Betrachtung treffen zu können, wurden die Städte Barsinghausen, Buxtehude, Cloppenburg, Hann. Münden, Helmstedt, Laatzen, Leer, Meppen und die Hansestadt Stade in einen Vergleichsring einbezogen. Für die Bildung der Vergleichsringe waren insbesondere die Gemeindegröße und prüfungsorganisatorische Gründe maßgeblich.

Anhand der gebildeten Kennzahlen soll es der NKPA sowie der Stadt Helmstedt ermöglicht werden, den jeweiligen Standort im interkommunalen Vergleich zu bestimmen und möglicherweise notwendige Handlungsbedarfe zu erkennen. Die NKPA unterstützt damit die geprüften Gemeinden in ihren Anstrengungen um die Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit.

Die überörtliche Prüfung der Stadt Helmstedt wurde in der Zeit vom 25.01.2010 bis 19.02.2010 durchgeführt. Geprüft wurden die Haushaltsjahre 2006 bis 2008. Um insbesondere im Bereich der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung zukunftsorientierte Aussagen treffen zu können, wurde – soweit erforderlich – auch das Haushaltsjahr 2009 einbezogen.

Schwerpunkte bei dieser überörtlichen Prüfung waren die Bereiche Verwaltungssteuerung, Personalmanagement, Gebäudemanagement, Einrichtungen sowie Haushalts- und Finanzwirtschaft.

Zu den maßgeblichen Ergebnissen aus dieser überörtlichen Prüfung hatte die Gemeinde in dem am 23.03.2010 geführten Erörterungsgespräch und im schriftlichen Verfahren nach der Übersendung des Prüfungsberichtsentwurfs Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Stadt Helmstedt hat davon mit Schreiben vom 17.08.2010 Gebrauch gemacht.

Soweit beide Geschlechter betroffen sind, wird zur besseren Lesbarkeit des Berichts nur die männliche Form verwendet.



## **II. Die Stadt Helmstedt**

### **II.1 Regionale Besonderheiten**

Die Stadt Helmstedt als Kreisstadt des Landkreises Helmstedt mit einer Fläche von 46,97 qkm liegt zwischen Elm und Lappwald, jeweils ca. 40 km östlich von Braunschweig und westlich von Magdeburg an der Landesgrenze zu Sachsen-Anhalt.

Die Einwohnerzahl der Stadt Helmstedt verringerte sich im Prüfungszeitraum von 25.391 (Stand 31.12.2005) um 989 bzw. um 3,9 % auf 24.402 Einwohner (Stand 31.12.2008). Bezogen auf das Stadtgebiet liegt die Bevölkerungsdichte mit rd. 520 Einwohner pro qkm deutlich über dem Landesdurchschnitt von 167 Einwohnern pro qkm.

Die Stadt Helmstedt verfügt über drei Anbindungen an die Bundesautobahn 2 Dortmund - Hannover - Berlin. Zudem führt die Bundesstraße 1 in west-östliche Richtung um die Stadt herum und die Bundesstraßen 244 und 245 a führen den Straßenverkehr von Norden und Süden an die Stadt heran. Außerdem liegt Helmstedt an der Bahnstrecke Braunschweig - Magdeburg.

Aufgrund seiner günstigen Lage zwischen den Handelsstraßen Lüneburg - Halberstadt und Braunschweig - Magdeburg entwickelte sich Helmstedt frühzeitig zu einem bedeutenden Handelsort. Die von Herzog Julius im Jahr 1576 gestiftete Universität Academica Julia prägte das Leben von 1576 bis 1810 in der Stadt erheblich. Danach hat der Braunkohleabbau zur Stromerzeugung im Helmstedter Revier das Bild der Region entscheidend beeinflusst. Allerdings soll nach den derzeitigen Planungen im Jahr 2017 das letzte Braunkohlefeld geschlossen werden. Außerdem wurde Helmstedt in den letzten Jahrzehnten mit durch die wirtschaftliche Entwicklung des großen Automobilwerks in Wolfsburg geprägt.

Diese Abhängigkeiten blieben bis in die Gegenwart bestehen, zumal sich durch den Wegfall der „Zonenrandförderung“ nach der deutschen Einheit ein Subventionsgefälle zu den durch das Förderprogramm Aufbau Ost begünstigten Kommunen im benachbarten Bundesland Sachsen-Anhalt ergab.

Die Bemühungen zum Ausgleich für das bevorstehende Ende des Kohleabbaus neue Geschäftsfelder zu erschließen, waren mit dem Ausbau des Abfallverbrennungsgeschäfts zwar erfolgreich, konnten aber keinen gleichwertigen Ersatz an Arbeitsplätzen schaffen. Zumindest aber konnte im Bereich der Verwaltung unter anderem auch durch die Fusion eines Tochterunternehmens mit anderen Konzernunternehmen eine Stärkung des Standorts Helmstedt erreicht werden.

Zudem wurden verschiedene alteingesessene Unternehmen und hinzugekommene flächenintensive Betriebe in den letzten Jahren verstärkt in neu geschaffenen Gewerbegebieten an den Stadtrand um- bzw. angesiedelt. Außerdem wird geplant, den im Jahr 2002 stillgelegten „Tagebau Helmstedt“ zu einem rd. 4 qkm großen See mit entsprechenden Freizeitwert umzuwandeln.

Die Stadt Helmstedt verfügt zurzeit über:

- 6 Grundschulen und 2 Schulturnhallen
- 1 Theater
- 1 Mehrzweckhaus im Ortsteil Emmerstedt
- 1 Mehrzweckhaus und 1 Schützenhaus im Ortsteil Barmke
- 1 Jugendfreizeit- und Bildungszentrum
- 1 Jugendklub im Ortsteil Barmke
- 1 Feuerwehrtechnische Zentrale sowie jeweils Freiwillige Feuerwehren (einschl. Feuerwehrgerätehäuser in den Ortsteilen Barmke und Emmerstedt
- 1 Freibad und 1 Hallenbad
- 1 Stadion

Basierend auf den Werten des LSKN für das Jahr 2007 waren von den insgesamt rd. 6.900 in der Stadt wohnenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten rd. 2.900 im Stadtgebiet und rd. 4.000 als Auspendler tätig, was als Indiz für die Attraktivität der

Stadt Helmstedt als Wohnstandort gewertet werden kann. Zugleich war die Stadt Helmstedt aufgrund der 5.400 Einpendler aber auch ein Arbeitsstandort.

Von den insgesamt rd. 8.300 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Stand 31.12.2007) arbeiteten 46,5 % im Dienstleistungsbereich. Dieser Anteil lag deutlich über dem Landesdurchschnitt von 42,3 %. Im produzierenden Gewerbe bestanden 29,6 % (Landesdurchschnitt 32,3 %) und im Bereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr 23,5 % (Landesdurchschnitt 24,0 %) sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Die beiden Bereiche lagen somit leicht unter dem Landesdurchschnitt.

Die Arbeitslosenquote im Landkreis Helmstedt verringerte sich zwar aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt von 11,9 % (01.01.2006) auf 8,5 % (31.12.2008). Dennoch war die Region, in der die Stadt Helmstedt liegt, stärker von der Arbeitslosigkeit betroffen als der Landesdurchschnitt (im Jahr 2008 betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote 7,7 %).

## **II.2 Struktur der Aufgabenerledigung**

Der Verwaltungsaufbau zum Prüfungszeitpunkt ist aus dem als Anlage 1 beigefügten Organigramm ersichtlich. Sie gliederte sich in den Bürgermeister, drei Dezernate und neun Fachdienste sowie drei Stabsstellen.

Mit Blick auf die Einführung des NKR und im Sinn einer ganzheitlichen Produktbearbeitung in den Fachbereichen wurde zum 01.01.2006 die Aufbauorganisation produktorientiert umgestellt.

In diesen Strukturen erfüllte die Stadt die ihr gesetzlich obliegenden Aufgaben mit folgenden Besonderheiten und Ausnahmen:

- An kostenrechnenden Einrichtungen gab es die Märkte, die Straßenreinigung und die Friedhöfe.
- Die Abwasserbeseitigung war in den Eigenbetrieb Abwasser-Entsorgungsbetrieb Helmstedt (AEH) ausgegliedert.

- Das Waldbad Birkerteich wurde als optimierter Regiebetrieb geführt.

Als herausragende Beteiligungen – aufgrund des Beteiligungsumfangs oder der Auswirkungen auf den Haushalt, die die Stadt im Prüfungszeitraum lt. Beteiligungsbericht im Haushalt 2010 hielt, sind zu erwähnen:

- Bäder- und Dienstleistungsgesellschaft Helmstedt mbH (BDH) (Anteil der Stadt Helmstedt 100 %)
- Kreis-Wohnungsbaugesellschaft Helmstedt mbH (KWG) (Anteil der Stadt Helmstedt 30,70 %)
- Kraftverkehrsgesellschaft mbH Braunschweig (KVG) (Anteil der Stadt Helmstedt 6,96 %).

Die Bäder- und Dienstleistungsgesellschaft Helmstedt mbH erhielt für das Juliusbad und die Kraftverkehrsgesellschaft mbH Braunschweig für den ÖPNV regelmäßig Zuschüsse aus dem städtischen Haushalt.

Beteiligungsberichte wurden gem. § 116 a NGO erstellt. Mit der Notwendigkeit der Beteiligungen hatte sich die Stadt Helmstedt regelmäßig auseinandergesetzt. In der Darstellung des Vorliegens der Voraussetzungen gem. § 108 Abs. 1 NGO für das Unternehmen waren die Gründe aber nicht immer klar zum Ausdruck gekommen.

Die Ausweitung der „Kommunalen Zusammenarbeit zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit“ gehörte zu den Rahmenzielen, die sich der Rat für die Jahre 2006 - 2011 gesteckt hatte. Die angestrebten Projekte waren zum Prüfungszeitpunkt teilweise umgesetzt, so gab es z. B. eine Zusammenarbeit bei der Einführung des NKR, die Stadt Helmstedt erbrachte IT-Dienstleistungen für andere, das Tierheim wurde gemeinsam mit anderen Kommunen und dem Landkreis betrieben und es gab einen gemeinsamen Standesamtsbezirk mit einer Nachbarkommune. An weiteren Kooperationen wurde gearbeitet.

Ziel der Stadt Helmstedt ist es, zur Effizienzsteigerung durch IKZ, Verwaltungsleistungen für eine Größenordnung von 30.000 Einwohnern wahrzunehmen.

Davon ausgehend war aktuell der Zusammenschluss mit einer Nachbarkommune in der Diskussion.

### **II.3 Aufgabenkritik und demografische Entwicklung**

Im Zuge der Aufstellung des Haushaltssicherungskonzepts erfolgte eine kontinuierliche Aufgabenkritik. Die verwaltungsintern erarbeiteten Vorschläge wurden im Ausschuss für Finanzmanagement beraten und die von den politischen Gremien vertretenen Haushaltssicherungsmaßnahmen wurden im Haushaltssicherungskonzept aufgenommen.

Die Aufgabenkritik erfolgte bei der Stadt Helmstedt insofern unter dem Aspekt der Haushaltssicherung. Speziell mit Blick auf den demografischen Wandel wurden die Aufgaben bisher nicht hinterfragt.

Gleichwohl wurde in Ansätzen auf die demografische Entwicklung eingegangen. So wurde im Vorbericht des Haushalts zum Anpassungsbedarf bei den Einrichtungen der Stadt aufgrund der aus der Bevölkerungsstatistik zu schließenden künftigen Gesamtentwicklung ausgeführt, dass im statistischen Zeitraum von 2004 bis 2021 die Bevölkerung im Landkreis Helmstedt um rd. 10 % zurückgehen wird, das entspricht einem Mittelwert von 0,6 % pro Jahr. Die kleinräumigere Betrachtung nur der Stadt zeigt, dass hier der Mittelwert bei 0,8 % pro Jahr liegt. Dies wird vorwiegend Auswirkungen auf die Bereiche Kindergärten, Jugendfreizeit und Schulen haben und zu verändertem Bedarf älterer Generationen führen, die in den künftigen konzeptionellen Überlegungen Berücksichtigung finden muss.

Als ein Ausfluss wurde bereits seit 2006 die Schließung einer Grundschule in Erwägung gezogen. Zum Prüfungszeitpunkt stand jedoch noch nicht fest, welchen Standort dies betreffen wird. Hier sollte die Stadt nunmehr den rückläufigen Schülerzahlen Rechnung tragen und auch in Anbetracht des defizitären Haushalts zügig handeln. Auch könnte eine anderweitige Nutzung freier Gebäudeteile in Betracht gezogen werden (z. B. als Archiv).

Konkrete Auswirkungen auf den Bereich Kindergärten wurden bis zum Jahr 2010 noch nicht gesehen, da wegen des Ausbaubedarfs bei den Krippenplätzen noch Erweiterungsbedarf bestand.

Hier sollte die Stadt Helmstedt neben der beabsichtigten Prüfung, inwieweit vorhandene Gebäude für Erweiterungen genutzt werden können, auch untersuchen, ob Raumkonzeptionen, die eine spätere Umnutzung beinhalten, infrage kommen (z. B. vom Kindergarten zur Altenwohnung). Auf solche Konzeption setzen bereits diverse Kommunen.

Die bisher angedachten Maßnahmen der Stadt Helmstedt zur Gestaltung des demografischen Wandels werden nicht ausreichen, um den damit verbundenen Auswirkungen auf das Leistungsspektrum zu begegnen.

Die NKPA regt an, zunächst zu analysieren, wie sich neben der Einwohnerzahl die verschiedenen Altersgruppen und der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund entwickeln werden. Auf dieser Basis sollte die Stadt Helmstedt überlegen, wie sie mit den Veränderungen umgehen will. Denkbar wären z. B. die Anpassung der Strukturen an die sich wandelnde Bevölkerungsstruktur oder ein Ausbau der Strukturen z. B. speziell für ältere Einwohner oder für junge Familien. Daraufhin sollte das aktuelle Leistungsspektrum mit Blick auf die verschiedenen Altersgruppen analysiert und an die erwartete Entwicklung angepasst werden. Die Stadt Helmstedt sollte sowohl hinterfragen, welche Aufgaben reduziert oder ganz eingestellt werden können, als auch welche neu wahrgenommen werden sollten.

Diese Frage sollte auch bei der Einflussnahme auf die Beteiligungen der Stadt Helmstedt leitend sein. So war dem Beteiligungsbericht zu entnehmen, dass die Vermietungssituation bei der Kreiswohnungsbaugesellschaft aufgrund des demografischen Wandels zunehmend schwieriger wird. Hier sollte die Stadt versuchen, dahin gehend Einfluss zu nehmen, dass sich die Gesellschaft, der demografischen Entwicklung folgend, vom allgemeinen Wohnungsmarkt zurückzieht und sich z. B. stärker auf nachgefragte Infrastrukturprojekte konzentriert (Ärztehaus, Altenheim).

Bei den städtischen Wohnungen hatte die Stadt Helmstedt auch auf die zunehmend schwierige Vermietungssituation, bedingt durch die sinkenden Einwohnerzahlen, bereits durch umfängliche Verkäufe reagiert.

### **III. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **III.1 Gesamtbetrachtung**

Die Stadt Helmstedt sieht sich, wie viele andere Kommunen auch, aufgrund des demografischen Wandels und der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung schwierigen Herausforderungen gegenüber, deren Bewältigung eine langfristige und strategische Entwicklungs- und Finanzplanung erfordert. Die Ergebnisse dieses Berichts sollen den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung durch die Querschnitts- und Außenbetrachtung steuerungsrelevante Informationen und Handlungsempfehlungen geben.

Zu den Prüfungsschwerpunkten gehörte die Haushalts- und Finanzwirtschaft der Stadt Helmstedt, die sich bei einer Gesamtbetrachtung der Haushaltsjahre 2006 bis 2008 negativ entwickelte. Die Verwaltungshaushalte der Stadt Helmstedt waren im Berichtszeitraum weder in der Planung noch im Ergebnis insgesamt oder strukturell ausgeglichen.

Der Gesamtfehlbetrag stieg von rd. 6,0 Mio. € (Ende 2005) auf rd. 10,4 Mio. € (Ende 2008) an. Nach der zum Prüfungszeitpunkt aktuellen Finanzplanung des Haushaltsjahres 2010 wurde mit einem Anstieg der Gesamtdeckungslücke im Ergebnishaushalt bis zum Planungsjahr 2013 auf rd. 40,4 Mio. € gerechnet.

Die Größenordnung dieser Gesamtdeckungslücke und der seit Jahren unausgeglichenen Haushalte sind Belege für das Fehlen der dauernden Leistungsfähigkeit der Stadt Helmstedt. Da zu befürchten ist, dass die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise die Gesamtsituation noch weiter negativ beeinflussen werden, wird die finanzielle Gesamtsituation der Stadt Helmstedt als angespannt eingestuft.

Die Einnahmesituation im Verwaltungshaushalt war hauptsächlich von den Steuereinnahmen geprägt. Im Vergleich der Finanzierungsquoten wurden im Haushaltsjahr 2006 bei der Stadt Helmstedt 51,9 % der Ausgaben durch Steuereinnahmen finanziert. Im Landesdurchschnitt betrug der Anteil bei den Gemeinden dagegen nur 29,0 % und bei den Gemeinden im Landkreis Helmstedt lediglich 21,6 % im Durchschnitt. Diese



Entwicklung setzte sich in den Jahren 2007 und 2008 weiter steigend fort und verdeutlicht die Abhängigkeit der Stadt von den Steuereinnahmen aus Realsteuern, den Gemeindeanteilen aus der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer.

Die Realsteueraufbringungskraft der Stadt Helmstedt belief sich im Jahr 2006 auf rd. 388 € pro Einwohner. Dieses Ergebnis lag deutlich unter dem Landesdurchschnittswert von 526 € pro Einwohner bei den Gemeinden, jedoch über dem Durchschnittswert der Gemeinden des Landkreises Helmstedt mit 320 € pro Einwohner. Im Jahr 2008 konnte die Stadt zwar mit 425 € eine deutlich höhere Realsteueraufbringungskraft pro Einwohner ausweisen, dennoch wurden sowohl der Landesdurchschnittswert in Höhe von 541 € pro Einwohner bei den Gemeinden als auch der Durchschnittswert der Gemeinden des Landkreises Helmstedt mit 433 € pro Einwohner unterschritten.

Die dem Haushaltsplan 2008 beigefügte Finanzplanung ging von einer relativen Konstanz auf der Einnahmeseite aus und rechnete im weiteren Verlauf zudem mit leichten Steigerungen. Im Sinne einer vorsichtigen Haushaltsplanung sollte die Stadt jedoch insbesondere bei den Einnahmen aus der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer aufgrund der demografischen Entwicklung, insbesondere aber auch bedingt durch die unklaren Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, mit rückläufigen Einnahmen rechnen.

Die Haushaltssituation lässt unter der Bewertung der Ergebnisse im Berichtszeitraum die Aussage zu, dass die Stadt Helmstedt den derzeitig bestehenden Standard an gemeindlicher Infrastruktur in den kommenden Jahren nicht aufrechterhalten kann, ohne gleichzeitig das Gebot des Haushaltsausgleichs zu verfehlen.

Die Gründe hierfür liegen einerseits in der demografischen Entwicklung, andererseits aber auch in der unverändert noch bestehenden permanenten Unterdeckung des Verwaltungshaushalts bzw. Ergebnishaushalts im Finanzplanungszeitraum.

Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt geeignete Maßnahmen zur zielgerichteten Haushaltssicherung entwickeln, prüfen und umsetzen, um mittelfristig dem Gebot des Haushaltsausgleichs wieder entsprechen zu können und die uneingeschränkte finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt wieder herzustellen bzw. dauerhaft zu erhalten. Auch hierzu versucht der Bericht entsprechende Hinweise zu geben und verschiedene

Ansatzpunkte zur Haushaltssicherung aufzuzeigen. Deren Umsetzung kann aber nur durch das Entwickeln eigener konstruktiver Lösungen durch die Stadt erfolgen.

Angesichts der sich mittelfristig nicht abzeichnenden Verbesserung der Finanzlage ist der Schwerpunkt der Haushaltssicherung auf eine noch umfassendere Aufgaben-/Produktkritik zu legen. Um nachhaltige Einspar- bzw. Einnahmemöglichkeiten zu erschließen, könnten insbesondere die von der Stadt Helmstedt unterhaltenen diversen Einrichtungen solche Haushaltssicherungspotenziale sein.

Für den Betrieb dieser Einrichtungen wurden in den Jahren 2006 bis 2008 rd. 10 Mio. € aufgebracht (z. B. Brunnentheater, Waldbad Birkerteich, Kindergärten/Kindertagesstätten, Stadtbücherei, Jugendfreizeitzentrum, Juliusbad). Dies waren jährlich zwischen 9,9 % (2006) bzw. 8,8 % (2008) der Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts.

Da Einrichtungen nur bei entsprechender Finanzierbarkeit vorgehalten bzw. angeboten werden können (§ 2 Abs. 1 NGO), ist ein Kompromiss zwischen der Stadtentwicklung mit entsprechenden Leistungsangeboten und einer notwendigen Haushaltssicherung mit entsprechenden Leistungskürzungen unvermeidbar.

Im Rahmen der Haushaltssicherung wurden bereits gute und zum Teil weitgehende Vorschläge erarbeitet. Im Ergebnis waren und sind jedoch die in den Haushaltssicherungskonzepten dargelegten Maßnahmen nicht ausreichend, um die bestehenden Altlasten mittelfristig abzubauen bzw. das Entstehen neuer Defizite verhindern zu können. Daher ist auch der Bereich der freiwilligen Leistungen kurzfristig zu untersuchen.

Die Ausgaben für freiwillige Leistungen (ohne Kindertagesstätten) waren gemessen am Referenzjahr 2005 in den Haushaltsjahren 2006 und 2007 gesunken, allerdings gab es im Jahr 2008 eine Umkehr dieser Entwicklung, die dazu führte, dass das Gesamtvolumen im Jahr 2008 mit rd. 3,1 Mio. € wieder über dem Niveau des Basisjahres 2005 lag. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2013 wird mit einem weiteren Anstieg der freiwilligen Leistungen auf über 3,2 Mio. € gerechnet.

Es ist unstrittig, dass, selbst durch die Streichung sämtlicher freiwilliger Leistungen, der Haushalt nicht ausgeglichen werden könnte. Allerdings sind die freiwilligen Ausgaben ein durch die Stadt selbst beeinflussbarer Haushaltsteil. Außerdem darf die Wirkung der zur Haushaltssicherung ebenfalls beitragenden weiteren Instrumente wie Aufgaben-/Produktkritik, Veränderung von Standards und Einnahmeloopimierungen nicht außer Acht gelassen werden.

Die Stadt Helmstedt muss ihre Bemühungen zur Haushaltssicherung weiter intensivieren, um das Entstehen neuer Unterdeckungen in den Ergebnishaushalten kommender Jahre zu vermeiden und letztlich auch einen Abbau der bisher entstandenen Fehlbeträge aus Vorjahren zumindest mittelfristig zu erreichen. Die Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit muss daher in den kommenden Jahren eine höhere Priorität haben, um dieses Ziel erreichen zu können.

Die Betrachtung der Vermögensübersichten ergab, dass im Berichtszeitraum das ausgewiesene Vermögen mit insgesamt 17,7 Mio. € konstant geblieben war (§ 39 Abs. 1 und 2 GemHVO). Da in der Vermögensübersicht unter der Position „Einlagen bei Geldinstituten“ auch die als Kassenbestandsverstärkung eingesetzten Mittel der allgemeinen Rücklage als tatsächlich angelegte Guthaben enthalten waren, wurde das Vermögen zu hoch ausgewiesen.

Der Bestand der allgemeinen Rücklage erhöhte sich von 1,3 Mio. € (31.12.2005) auf 1,5 Mio. € (31.12.2008).

Für spätere Investitionen hatte die Stadt Helmstedt in der allgemeinen Rücklage weit über den Mindestbestand hinausgehend Mittel angesammelt.

Somit spart die Stadt einerseits Mittel an, während sie für den Schuldendienst Zinsleistungen erbringen muss. Die NKPA empfiehlt zu prüfen, ob eine Verwendung der Rücklagemittel zum Schuldenabbau wirtschaftlicher ist. Die Stadt Helmstedt führte in ihrer Stellungnahme vom 17.08.2010 aus, dass die Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln aus der allgemeinen Rücklage wirtschaftlicher war als die vorzeitige Ablösung von Krediten. Die NKPA weist darauf hin, dass Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsprüfungen schriftlich dokumentiert werden sollten.

Die Verschuldung der Stadt Helmstedt belief sich zum 31.12.2008 unter Einbeziehung der Schulden der Sondervermögen mit Sonderrechnung auf 15,6 Mio. €. Bezogen auf rd. 24.400 Einwohner ergab sich zum 31.12.2008 eine Pro-Kopf-Verschuldung von 624 €, die im Vergleich zu den Gemeinden gleicher Größenordnung über dem Landesdurchschnitt von 564 € pro Einwohner lag.

Unter Berücksichtigung der aufgenommenen Liquiditätskredite von rd. 6,1 Mio. € erhöhten sich zum 31.12.2008 die Schulden auf rd. 21,7 Mio. €. Dieses entsprach einer Pro-Kopf-Verschuldung von rd. 869 €.

Positiv zu bewerten war, dass im Berichtszeitraum für die durchgeführten Investitionsmaßnahmen keine neuen Investitionskredite aufgenommen wurden. Die Finanzierung der Investitionsmaßnahmen in Höhe von rd. 10,0 Mio. € erfolgte insbesondere durch die Erlöse aus der Veräußerung von Immobilien (rd. 4,2 Mio. €) bzw. durch Zuweisungen/Zuschüsse des Landes (rd. 3,7 Mio. €). Es waren jedoch zum Prüfungszeitpunkt Tendenzen erkennbar, die dieser Entwicklung entgegenliefen. In der 2. Nachtragshaushaltssatzung 2009 wurde zur Umsetzung zahlreicher Maßnahmen des Konjunkturpakets II der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen auf rd. 1,9 Mio. € festgesetzt.

Es wird eingeräumt, dass gerade das Haushaltsjahr 2009 aufgrund der einmaligen Mittelbereitstellung des Bundes kein allgemein verbindlicher und generell aussagefähiger Maßstab sein kann, dennoch führt die Höhe der Kreditermächtigung dieses Jahres – vorbehaltlich der Umsetzung aller Maßnahmen – zu einem deutlichen Anstieg der Verschuldung der Stadt Helmstedt. Unter Berücksichtigung der Einmaligkeit der Finanzierungs- und Investitionsvorgänge dieses Jahres wird der Stadt Helmstedt dringend empfohlen, spätestens ab dem Jahr 2010 neue Kreditaufnahmen auf das dann zwingend erforderliche und notwendige Maß zu beschränken.

Die Stadt Helmstedt hatte zum 01.01.2009 auf das NKR umgestellt. Eine Kostenrechnung war eingerichtet und bildete die Kosten i. d. R. auf der Produktebene ab. Die internen Produkte sollten umgelegt werden, um bei den externen Produkten die echten Preise als Entscheidungsgrundlage und für Vergleiche mit Dritten zu haben.

Im Rahmen der Fach- und Ressourcenverantwortung wurde die Budgetierung mit dem Ziel der unterjährig flexiblen Haushaltsbewirtschaftung genutzt. Übertragungsmöglichkeiten gab es wegen der angespannten Haushaltslage nicht.

Das Gebäudemanagement war kurz vor Beginn der überörtlichen Prüfung dezentralisiert worden. Empfohlen wird, die Dezentralisierung regelmäßig zu evaluieren.

Die Bereiche der Eigenreinigung sollten auf Optimierungsmöglichkeiten untersucht werden. Die Fremdreinigungsleistungen wurden seit mehr als fünf Jahren nicht ausgeschrieben und sind im Wettbewerb zu überprüfen.

Im Personalbereich hatte die Stadt Helmstedt im Berichtszeitraum gegenüber dem Referenzjahr 2005 im Kernhaushalt eine Stellenreduzierung von 22 oder rd. 10 % auf 176,5 Stellen erreicht. Dagegen erhöhten sich in den geprüften Haushaltsjahren die Personalausgaben geringfügig von 8,30 Mio. € (2006) auf 8,35 Mio. € (2008).

Durch kritische Bedarfsüberprüfungen jeder einzelnen Stelle, fortwährende verwaltungsorganisatorische Maßnahmen sowie durch die Nutzung der natürlichen Personalfluktuations sollte auch künftig ein weiterer Stellenabbau angestrebt werden.

Die Stellenbewertungen entsprachen teilweise nicht mehr den Gegebenheiten und sind sowohl im Interesse der Stadt Helmstedt als auch im Interesse der Beschäftigten zu aktualisieren.

Des Weiteren wurde im Rahmen der überörtlichen Prüfung das Kassenwesen der Stadt Helmstedt betrachtet. Hierbei wurde deutlich, dass durch den steigenden Bedarf an Liquiditätskrediten die Zinsbelastungen im Betrachtungszeitraum von rd. 145.000 € (2006) auf rd. 340.000 € (2008) gestiegen waren und dass sich diese negative Entwicklung auch im Haushaltsjahr 2009 weiter fortsetzte.



### **III.2 Zusammenfassung**

Die gemäß § 2 NKPG durchgeführte überörtliche Prüfung der Haushaltsjahre 2006 bis 2008 der Stadt Helmstedt hat folgendes Ergebnis:

1. Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Stadt Helmstedt waren und sind angespannt. Nach dem Haushaltsplan 2009 und der Finanzplanung 2010 bis 2012 zeichnet sich keine Tendenzänderung der Finanzlage ab.
2. Das Haushalts- und Kassenwesen wurde mit den in diesem Bericht dargestellten Einschränkungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt.

Braunschweig, den 22.12.2010

Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt

Der Präsident

Dr. Hundertmark

## **IV. Feststellungen zu den einzelnen Prüfungsfeldern**

### **IV.1 Verwaltungssteuerung**

1.1	Vorbemerkungen .....	22
1.2	Einsatz von Steuerungsinstrumenten .....	22

#### **1.1 Vorbemerkungen**

Auf der Grundlage der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach den Artikeln 28 Abs. 2 GG und 57 NV hat die Gemeinde die Befugnis zur eigenverantwortlichen Verwaltung der eigenen Angelegenheiten, wie es ihr unter Beachtung geltenden Rechts zweckmäßig erscheint. Dies schließt insbesondere die Organisationshoheit ein. Insoweit hat sich der Prüfungsauftrag der NKPA in Fragen der Organisation darauf zu beschränken, ob die Verwaltung ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird (§ 2 Abs. 2 NKPG). Soweit die NKPA darüber hinaus Empfehlungen gibt, sind diese als Anregungen und Hinweise gedacht, nicht aber als Eingriff in die Organisationshoheit.

#### **1.2 Einsatz von Steuerungsinstrumenten**

Zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung kann die Gemeinde verschiedene haushaltswirtschaftliche Instrumente einsetzen. Bei der Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente steht der Gemeinde ein großer Freiraum zu, den es selbstverantwortlich zu nutzen gilt. Allerdings können die einzelnen Instrumente ihren Nutzen erst in einem ganzheitlichen System entfalten.

Ziel der überörtlichen Prüfung ist es, das Steuerungssystem der Gemeinde zu analysieren und unter Berücksichtigung der rechtlichen und örtlichen Rahmenbedingungen Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

Der Rat der Stadt Helmstedt hat in seiner Sitzung am 23.03.2006 beschlossen, dass die haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften in der bis zum 31.12.2005 geltenden



Fassung bis längstens für das Haushaltsjahr 2008 Anwendung finden. Die Stadt Helmstedt hatte ihr Rechnungswesen dementsprechend zum 01.01.2009 auf Doppik umgestellt. Seitdem sind die in § 21 GemHKVO aufgeführten Steuerungsinstrumente für die Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle sowie zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit verpflichtend einzusetzen.

Die Stadt Helmstedt führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie sich bereits seit dem Jahr 1994 mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente beschäftigte und bereits 1995 im Rahmen des Haushaltsplans ein erstes Fachbereichs-/Amtsbudget bildete.

Seit dem Jahr 2003 wurden sukzessiv Produkte definiert, beschrieben und im Haushalt abgebildet, eine KLR eingeführt, weitere Budgets eingerichtet und ein Finanzberichtswesen installiert. Die strategischen Ziele der Stadt Helmstedt ergaben sich aus einem Leitbild und aus Rahmenzielen, die der Rat für die Wahlperiode 2006 bis 2011 festlegte.

Soweit es zum Einsatz dieser Instrumente und deren Zusammenwirken, das die Kommune letztlich in einen Steuerungskreislauf führt, Anmerkungen gibt, sind diese nachstehend ausgeführt. Sie knüpfen an den Stand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung an.

### **Zielsystem**

Die Stadt Helmstedt hatte vor geraumer Zeit ein Leitbild entwickelt. Die darin beschriebenen Ziele waren für die Aufgabenerledigung nur punktuell bedeutend. Im Jahr 2007 legte der Rat unabhängig davon für seine Wahlperiode 2006 bis 2011 Rahmenziele fest, die für die Gesamtverwaltung leitend waren.

Die sieben Rahmenziele lauteten:

1. Stärkung der Innenstadt
2. Förderung des Standortes Helmstedt
3. Interkommunale Zusammenarbeit zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit
4. Familien-, Kinder und Jugendförderung

5. Konsolidierung des defizitären Haushalts der Stadt Helmstedt
6. Einführung des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts für Niedersachsen
7. Erstellung und Umsetzung eines umfassenden Konzepts zur CO<sub>2</sub>-Reduktion und Energieeinsparung für den Bereich der Stadt Helmstedt.

Diese Rahmenziele wurden durch Maßnahmenfelder konkretisiert, die aus der Anlage 2 ersichtlich sind.

Über die Rahmenziele wurde die angestrebte Entwicklung der Stadt Helmstedt dargestellt. Den Leistungsausweitungen stand dabei das Ziel der Haushaltssicherung entgegen.

Die Rahmenziele fanden sich im Haushalt wieder. Für jeden Fachbereich/Teilhaushalt wurden die betreffenden Rahmenziele genannt und daraus ab 2009 jährlich zunehmend operative Ziele abgeleitet. Auf die Produktebene wurden die Rahmenziele noch nicht heruntergebrochen.

Die Rahmenziele mit den dazugehörigen Maßnahmenfeldern waren umfangreich, sodass sie nicht gleichzeitig umgesetzt werden konnten.

Eine Überprüfung der Rahmenziele war für die Zeit nach der nächsten Kommunalwahl angedacht.

### **Prüfungsempfehlung**

Die NKPA empfiehlt, bei einer Überprüfung der strategischen Ziele auf eine stärkere Verzahnung von Leitbild und Rahmenzielen abzustellen. In diesem Zug könnten auch Kennzahlensets zur Überprüfung des Zielerreichungsgrads und der Wirksamkeit der Maßnahmen erarbeitet werden.

Zur Priorisierung innerhalb der Rahmenziele könnten jährlich Schwerpunkte gesetzt werden, die vorrangig, im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten bedient werden. Denkbare Verfahren wurden im Zuge der örtlichen Erhebung mit dem Ersten Stadtrat und der zentralen Steuerungsunterstützung erörtert.

Um mit den Zielen noch systematischer arbeiten zu können, empfiehlt die NKPA, die operationalen Ziele zu den Rahmenzielen bei den Produkten darzustellen. Damit würde auch ein stärkerer Bezug zu den dafür aufzuwendenden Mitteln hergestellt.

In der Konsequenz sollten sich die bei den Produkten dargestellten Ziele entweder aus einem Gesetz oder den Rahmenzielen ableiten lassen. Im Sinne einer Produktkritik könnten alle Produkte und Leistungen hinsichtlich ihres Beitrags zu den Rahmenzielen hinterfragt und, soweit sie diesen nicht oder nur geringfügig dienen, auf das gesetzlich erforderliche Mindestmaß zurückgefahren oder ganz eingestellt werden.

Sollte sich die Stadt Helmstedt entscheiden, im Rahmen der LoB Zielvereinbarungen abzuschließen, sollten sich auch diese an den übergeordneten Zielen orientieren und könnten z. B. die Beiträge des einzelnen Mitarbeiters zu den Produktzielen beinhalten.

### **Produkte**

Die Stadt Helmstedt hatte Produkte entsprechend dem verbindlichen Produktrahmen für Niedersachsen gebildet und flächendeckend beschrieben.

Wesentliche Produkte hatte die Stadt Helmstedt noch nicht bestimmt (vgl. § 4 Abs. 7 GemHKVO). Die Möglichkeiten, die Darstellung im Haushalt auf die wesentlichen Produkte zu beschränken, wurden während der örtlichen Erhebung ausführlich erörtert.

Der Haushalt enthielt Informationen zu den Beiträgen der jeweiligen Fachbereiche/Stabsstellen zu den Rahmenzielen und zu allen erstellten Produkten. Die Produktbeschreibungen enthielten diverse Informationen. So waren erste Leistungs- und Ziele, sowie vereinzelt Maßnahmen und Kennzahlen dargestellt. Diese Informationen waren jedoch noch nicht ausreichend aufeinander abgestimmt, um als Steuerungsinstrument dienen zu können.

### **Prüfungsfeststellung**

Bei den wesentlichen Produkten besteht, insbesondere hinsichtlich der Beschreibung von Leistungen, Zielen, Maßnahmen sowie Kennzahlen zur Zielerreichung, Weiterentwicklungsbedarf, der während der Prüfung bereits ausführlich erörtert wurde.

**Fach-/Ressourcenverantwortung**

Die Teilhaushalte wurden auf der Fachbereichsebene gebildet. Die Erträge und Aufwendungen ohne Personalaufwendungen wurden den Fachbereichen als Budget zugeordnet. Die Personalaufwendungen bildeten ein gesondertes Budget (keinen gesonderten Teilhaushalt). Die Allgemeine Finanzwirtschaft bildete sowohl einen gesonderten Teilhaushalt als auch ein gesondertes Budget.

**KLR**

Die Stadt Helmstedt hatte seit 2006, parallel zur Produktbeschreibung in den Fachbereichen eine flächendeckende Kostenrechnung eingeführt. Kostenträger war das Produkt. Allerdings wurden interne Leistungen nicht flächendeckend verrechnet, wodurch sich die nach außen wirkenden Produkte günstiger darstellten, als sie tatsächlich waren. Eine Leistungsrechnung existierte noch nicht. Eine Ausweitung der KLR war angestrebt. An einem Konzept hierfür wurde gearbeitet.

**Prüfungsempfehlung**

Die NKPA empfiehlt, bei der Ausweitung der KLR eine vollständige Verrechnung der internen Produkte vorzunehmen, um die vollständigen Kosten darzustellen. Erst auf dieser Basis sind Wirtschaftlichkeitsvergleiche mit externen Leistungserbringern möglich und die Entscheidungsträger haben eine solide Grundlage, auf der sie sich für oder gegen eine Leistung mit den dazugehörigen Kosten entscheiden können.

Bei der Weiterentwicklung sollten frühzeitig die Anforderungen an die Leistungsseite berücksichtigt werden. Nicht alle kommunalen Leistungen können zweckmäßig monetär bewertet werden und sind demzufolge in anderer geeigneter Form zu bewerten.

Die Kombination von Aussagen zur Kostenentwicklung und zur Leistungsentwicklung ist Voraussetzung, um die Situation umfassend beurteilen zu können.

**Controlling/Berichtswesen**

Ein umfassendes Controlling war bei der Stadt Helmstedt noch nicht eingerichtet. Es war beabsichtigt, ein solches aufzubauen und in der zentralen Steuerungsunter-

stützung einzurichten. Ein Konzept sollte durch die zentrale Steuerungsunterstützung erarbeitet werden.

Gleichwohl gab es, koordiniert durch den FB Finanzmanagement, bereits seit 1997 ein Berichtswesen. Es richtete sich auch an die politischen Gremien. Zuletzt wurde zweimal jährlich auf Ebene der Fachbereiche zur Finanzentwicklung und zur Zielerreichung informiert. Anlassbezogen gab es Berichte zur Gesamtfinanzlage, z. B. bei neuer Steuerschätzung. Eine Verdichtung der Berichte erfolgte nicht. Die knappen Regelungen zum Berichtswesen ergaben sich aus einer Verfügung aus dem Jahr 1999 und enthielten wenige Aussagen zum Verfahren und Verantwortlichkeiten. Der Erreichungsgrad der (übergeordneten) Rahmenziele wurde noch nicht verfolgt.

### **Prüfungsempfehlung**

Die Einrichtung des Controllings in der zentralen Steuerungsunterstützung ist nach Auffassung der NKPA geeignet, um eine verknüpfte Betrachtung der langfristigen strategischen Zielsetzung und der operativen haushaltsjahrbezogenen Zielsetzungen zu etablieren.

Bei der Neukonzeption des Controllings/Berichtswesens sollte die Stadt Helmstedt auch über Regelungen zum Verfahren und zu den Verantwortlichkeiten nachdenken.

Des Weiteren regt die NKPA an, die Berichte zunehmend zu verdichten, da kurze prägnante Informationen erfahrungsgemäß bevorzugt gelesen werden und sich besser einprägen. Beispielsweise könnte für den Ausschuss für Finanzmanagement, den VA und den Rat ein regelmäßiger verdichteter Bericht zur Gesamtfinanzlage mit den gravierenden positiven wie negativen Abweichungen hilfreich sein.

Das Controlling sollte parallel zur Weiterentwicklung der vorgenannten Steuerungsinstrumente ausgebaut werden, um die neuen aufbereiteten Informationen schnellstmöglich und systematisch für Steuerungszwecke nutzen zu können.

## **IV.2 Personalmanagement**

2.1	Vorbemerkungen .....	28
2.2	Stellen- und Personalkostenentwicklung .....	28
2.3	Qualitätskennzahl Personalmanagement .....	31

### **2.1 Vorbemerkungen**

Die bereits beschriebene Selbstverwaltungsgarantie umfasst auch die Personalhoheit, die von den Kommunen eigenständig im Rahmen der Gesetze ausgeübt werden darf. Besonderen gesetzlichen Beschränkungen ist die Kommune dabei vorrangig im Bereich der Personal- und Stellenbewirtschaftung unterworfen; die Personalkostenentwicklung wurde vor allem unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten beurteilt.

Die NKPA hat anhand eines Fragenkatalogs untersucht, ob Organisation und Aufgabenspektrum des Personalmanagements geeignet sind, den Personalbestand laufend am Bedarf orientiert vorzuhalten. Hierzu wurde die Qualitätskennzahl Personalmanagement entwickelt. Die Bewertung des Erfüllungsgrads erfolgt im interkommunalen Vergleich mit den anderen selbstständigen Städten und Gemeinden des Vergleichsrings.

### **2.2 Stellen- und Personalkostenentwicklung**

#### **Stellenentwicklung**

Der Stellenplan enthält die für die Aufgabenerfüllung benötigte Personalausstattung der Verwaltung sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Weiterhin ist er Berechnungsgrundlage für die Personalausgaben. Die Entwicklung der Stellen im Prüfungszeitraum 2006 bis 2008 wird auf Basis der offiziellen Stellenpläne und Stellenübersichten im Ansichtenteil dargestellt. Die Stellen für Nachwuchskräfte, Praktikanten und informatorisch beschäftigte Dienstkräfte blieben ohne Berücksichtigung.

Entsprechend des in der Ansicht dargestellten Stellenvolumens 2008 gegenüber dem Referenzjahr 2005 ergibt sich eine - bereits um Leerstellen bereinigte - Reduzierung von 22 Stellen. Dies entspricht einer vergleichsweise hohen Stelleneinsparung von 10,3 % des gesamten Stellenvolumens in einem Zeitraum von nur vier Jahren.

### **Prüfungsfeststellung**

Vor dem Hintergrund der relativ konstanten Personalkosten im Prüfungszeitraum stellt die NKPA fest, dass sich die ausgewiesene Stellenentwicklung – auch bei Bereinigung tariflicher Steigerungen und Besoldungsanpassungen – nicht vergleichbar deutlich in einer Reduzierung der Personalkosten niedergeschlagen hat (vgl. hierzu den Berichtsteil Personalkostenentwicklung).

Das Haushaltssicherungskonzept des Haushaltsjahrs 2009 nennt lediglich 14 eingesparte Stellen, wobei der dortige Bemessungszeitraum zudem ein weiteres Jahr, das Jahr 2004, beinhaltet.

### **Prüfungsfeststellung**

Die NKPA hat bei ihrer Prüfung die im Haushaltsplan ausgewiesenen Stellenpläne als Grundlage ihrer Betrachtungen verwendet. Die abweichenden Darstellungen im Haushaltssicherungskonzept des Haushaltsjahrs 2009 hinsichtlich der eingesparten Stellen sind aufzuklären.

Die Stadt Helmstedt trug in ihrer Stellungnahme vom 17.08.2010 vor, dass sie im Zeitraum von 2004 bis 2008 abweichend von der durch die NKPA ermittelte Summe von 22 eingesparten Stellen tatsächlich 14 eingespart hätte. Die NKPA hält nach Überprüfung des Sachverhalts und unter Hinweis auf das von der NKPA angewendete und in der Einleitung zu diesem Abschnitt erläuterte Verfahren an der ermittelten eingesparten Stellenzahl von 22 fest.

### **Prüfungsempfehlung**

Die NKPA empfiehlt der Stadt Helmstedt, die begonnene Verschlinkung der Verwaltung durch kritische Bedarfsüberprüfungen jeder einzelnen Stelle, fortwährende verwaltungsorganisatorische Maßnahmen sowie durch Nutzung natürlicher Personal-

fluktuation fortzuführen, um einen weiteren Stellenabbau zu realisieren. Dieser Prozess sollte von einer Aufgabenkritik und Zieldiskussion aller Entscheidungsträger der Verwaltung (Rat und Verwaltungsleitung) begleitet und unterstützt werden.

### **Personalkosten**

Die Personalkosten stellen in der Regel eine der größten Positionen in den kommunalen Haushalten dar. Eine Gemeinde kann auf ihre Höhe über die Entwicklung der Stellenzahl sowie der entsprechenden Stellenwertigkeiten einwirken.

Aus der im Ansichtenteil dieses Berichts dargestellten Tabelle ist ersichtlich, wie sich die Personalkosten der Stadt Helmstedt im Prüfungszeitraum entwickelt haben. Die in der HGr. 4 dargestellten Personalausgaben wurden für eine detaillierte Betrachtung um stellenplanunabhängige Aspekte bereinigt, damit eine genauere Aussage über die stellenplanbedingte Personalausgabenentwicklung getroffen werden kann. Ausgaben für ehrenamtliche Tätigkeiten und Personalkostenerstattungen wurden daher abgezogen.

Die bereinigten Personalkosten betragen im Jahr 2008 rd. 8,4 Mio. € und somit in etwa gleich viel wie im Referenzjahr 2005. Die aktuelle Erhöhung auf 8,8 Mio. € im Jahr 2009 ist mit einer rund dreiprozentigen Besoldungs- und Tarifsteigerung bereits weitgehend erklärt.

### **Prüfungsfeststellung**

Die NKPA stellt fest, dass die Stadt Helmstedt im Betrachtungszeitraum keine Reduzierung der Personalkosten erreicht hat, dennoch vermochte sie die kostensteigernden Tarifanpassungen und Besoldungserhöhungen durch Stelleneinsparungen aufzufangen.

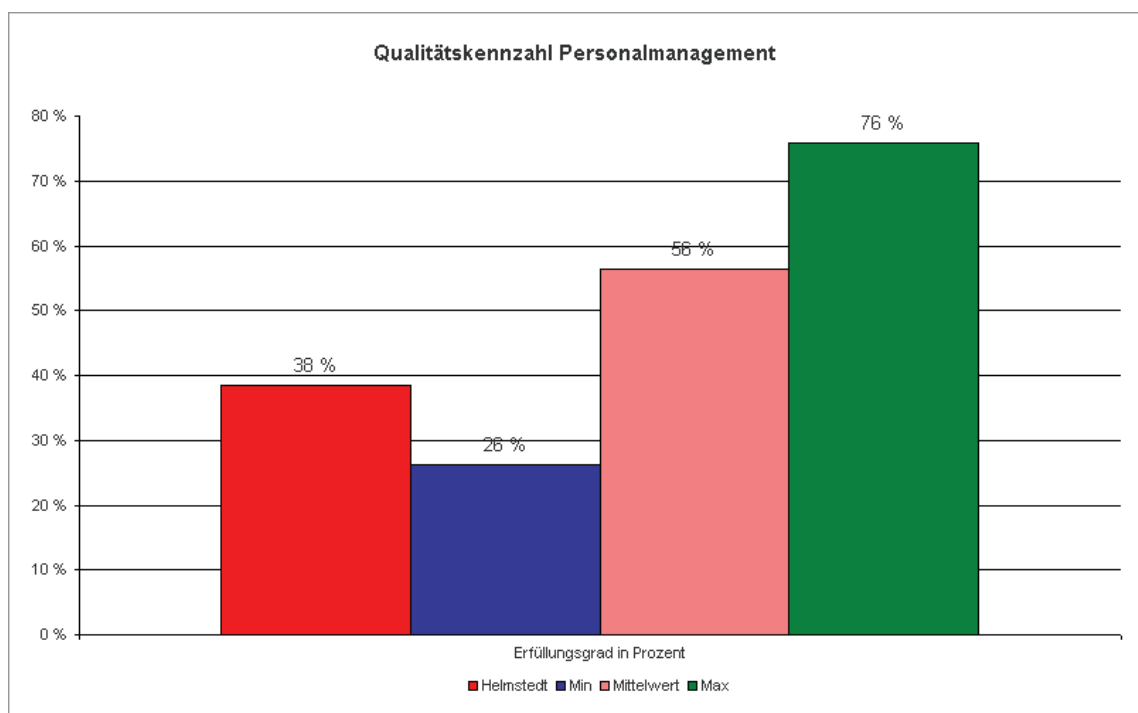
Auf Nachfrage begründete die Stadt Helmstedt die mangelnde Signifikanz bei der Reduzierung der Personalkosten im Prüfungszeitraum mit notwendig gewordenen Ausgaben im Personalbereich, welche sich zusätzlich zu den abgebildeten Stellen ergeben hätten, so wurden im Wesentlichen Ausgaben für zusätzliches Personal in Fällen von längeren krankheitsbedingten Vertretungen für tariflich beschäftigtes Personal angeführt. Diese Doppelbelastung trägt die Stadt Helmstedt als Arbeitgeber



jedoch nur zeitlich begrenzt. Auch die im Rahmen der durchgeführten Neubewertungen erfolgten Höhergruppierungen sowie Beförderungen beeinflussten mindestens bis zum Haushaltsjahr 2008 die Personalkosten nur marginal.

### 2.3 Qualitätskennzahl Personalmanagement

Die NKPA hat anhand eines Fragenkatalogs die Konzepte und eingesetzten Instrumente zur Personalberechnung/Personalbedarfsplanung, Personalgewinnung, Personalentwicklung, Personalführung sowie zum Personaleinsatz und Demografie-management zum Prüfungszeitpunkt bewertet.



Ansicht 1: Qualitätskennzahl Personalmanagement

#### Personalberechnung/Personalbedarfsplanung

Das Gros der Stellenbeschreibungen/Stellenbewertungen bei der Stadt Helmstedt stammt noch aus den 1990er Jahren. Vor dem Hintergrund der umfassenden Organisationsreform 2006 besteht seitdem großer Handlungsbedarf auf dem Gebiet der Stellenbeschreibungen/Stellenbewertungen. Der zwischenzeitlich vollzogene

Stellenabbau erforderte zusätzlich veränderte Stellenzuschnitte, die bisher nicht vollumfänglich abgebildet worden sind.

Das zum Zeitpunkt der Prüfung aktuelle Verfahren der Stellenbewertung beinhaltet nachvollziehbare Kriterien, es wurde eine Bewertungskommission eingesetzt. Das seit 2006 durchgeführte Verfahren ist als gut zu bezeichnen, die zu bewältigenden Rückstände lassen sich jedoch auf diese Art und Weise, insbesondere mit dem hierfür zur Verfügung stehenden Personal, nicht abarbeiten.

### **Prüfungsempfehlung**

Zu diesem Zweck empfiehlt die NKPA eine temporäre personelle Verstärkung zur Aktualisierung der Stellenbeschreibungen und -bewertungen sowie die Durchführung in Projektform.

Die Stadt Helmstedt pflegt einen Fluktuations- und Altersstrukturplan zur Personalbewirtschaftung, welcher inzwischen die folgenden zehn Jahre berücksichtigt und alle wesentlichen Personaldaten erfasst. Im Prüfungszeitraum hielt die Stadt noch keine softwareunterstützte Kompetenzanalyse bezogen auf die vorliegende Altersstruktur vor. Die einschlägige Erweiterung der Personalbewirtschaftungssoftware war geplant. Der Personalservice belegte jedoch an aktuellen Beispielen, dass man Veränderungen im Bereich der Beschäftigten auf Basis der o. a. Altersstruktur- und Fluktuationsanalyse rechtzeitig vorbereitete. Grundsätzlich seien die Qualifikationen des Personals bekannt, Stellennachfolger werden ggf. zusätzlich rechtzeitig geschult. Durch altersbedingte Personalabgänge im RPA wurde neben der möglichen Wiederbesetzung auch das Outsourcen in Betracht gezogen.

Die Maßnahmen der Stadt Helmstedt zur Steigerung der Attraktivität als Arbeitgeber sind ausbaufähig. Möglichkeiten zur Kinderbetreuung sowie zur Telearbeit wurden bisher nicht geschaffen. Dienstvereinbarungen zur flexiblen Arbeitszeit oder zur Lebensarbeitszeit lagen nicht vor. Zur Nachwuchsgewinnung nimmt die Stadt Helmstedt am regionalen Projekt „Fit für die Ausbildung“ teil, ermöglicht Schulpraktika und bildet jährlich junge Menschen in den Bereichen Verwaltung und EDV aus.

**Personaleinsatz**

Im Prüfungszeitraum wurden die Instrumente Zielvereinbarungen und Mitarbeitergespräche – außerhalb von LoB – nicht als Instrument für anforderungs- und eignungsgerechte Zuordnung des Personals zu den entsprechenden Stellen eingesetzt. Der aktuelle Entwurf des Personalentwicklungskonzepts berücksichtigt die Wiedereinführung der Mitarbeitergespräche, jedoch sind Regelungen wie ein Gesprächsleitfaden noch nicht formuliert und ein Rhythmus nicht vorgegeben.

**Personalentwicklung**

Die Stadt Helmstedt nimmt bereits eine qualifizierte Bedarfsermittlung vor, um auch bedarfsgerecht auszubilden. Die Stadt plant die Personalfluktuations der nächsten zehn Jahre vor, berücksichtigt hierbei nicht nur die Personalabgänge, sondern auch Rückkehrer. So befinden sich zum Zeitpunkt der Prüfung neun Verwaltungsfachangestellte, eine Inspektorenanwärterin sowie eine Informatikkauffrau in der Ausbildung. Aus sozialen Aspekten wird jährlich ein Ausbildungsplatz zum Verwaltungsfachangestellten mehr zur Verfügung gestellt als tatsächlich benötigt wird.

Im Rahmen der PE gab es bisher kein qualifiziertes Fortbildungskonzept, dies soll mit dem neuen PE-Konzept aufgegriffen werden.

**Demografiemanagement**

Vor dem Hintergrund des Demografiwandels hat die Stadt Helmstedt noch keine tiefer greifenden Untersuchungen bezüglich möglicher Aufgabenveränderungen durchgeführt.

Die sinkende Einwohnerzahl stellt die Stadt Helmstedt nicht nur vor die Frage, mit welchen Ressourcen und Kompetenzen die künftige Aufgabenerledigung zu bewältigen sei, sie stellt das Fortbestehen der Stadt als selbstständige Gemeinde infrage. Zum Zeitpunkt der Prüfung stand die Stadt Helmstedt mit der Samtgemeinde Grasleben in Verhandlung, um zu prüfen, inwieweit ein Zusammenschluss dieser beiden Gebietskörperschaften möglich sei. Ein entsprechendes Gutachten wurde zuvor in Auftrag gegeben, und nunmehr wird der Weg einer eventuellen Umsetzung diskutiert.

Unabhängig vom Ausgang des möglichen Zusammenschlusses stellt die NKPA fest, dass sich die Stadt Helmstedt um Ihr Weiterbestehen als selbstständige Gemeinde aktiv und sachgerecht bemüht.

### **Personalführung**

Außerhalb von LoB hielt die Stadt Helmstedt keine Anreizsysteme zur Leistungssicherung bzw. Leistungssteigerung der Beschäftigten vor. Auch im Bereich der Beförderungen bzw. Höhergruppierungen ergaben sich erst wieder nennenswerte Maßnahmen, nachdem mehrere Beschäftigte Stellen außerhalb der Stadtverwaltung annahmen. Seit dem ist man sich der Notwendigkeit von Anreizsystemen bewusst. Der Entwurf des PE-Konzepts greift zudem nichtmonetäre Anreizsysteme wie Rotation, Sonderaufträge, flexible Arbeitszeiten und Gesundheitsmanagement auf.

Bisher betrieb die Stadt Helmstedt kein analysebasiertes Gesundheitsmanagement, führte jedoch einige Einzelmaßnahmen durch. Im Bereich der Gesundheitsvorsorge wurden die Arbeitsplätze von der Betriebsärztin untersucht und daraufhin die Ergonomie der Arbeitsplätze, insbesondere Lichtverhältnisse und Büroausstattung, verändert. Die Erkenntnisse finden bei Neubeschaffungen ebenfalls Berücksichtigung.

Im Bereich der Gesundheitsförderung fanden in Kooperation mit Krankenkassen Rückenschultrainings statt.

Große Flexibilität ist der Stadt Helmstedt bei individuellen Einzelmaßnahmen wie Rückkehr oder Wiedereingliederung zu bescheinigen.

Bei Betrachtung der Qualitätskennzahl Personalmanagement im Vergleichsring wird das Potenzial der Stadt Helmstedt in diesem Bereich nochmals deutlich: Die Stadt liegt hier deutlich unter dem Mittelwert und erzielt mit 38 % rund die Hälfte der Prozentpunkte der besten Gemeinde des Vergleichsringes.

Der zum Zeitpunkt der Prüfung erarbeitete Entwurf eines PE-Konzepts konnte bei der Bewertung der Qualitätskennzahl noch keine Berücksichtigung finden, da dieser noch nicht in Kraft getreten war. Entsprechend ist bei einer sachgerechten Umsetzung dieses Konzepts eine signifikante Steigerung des Erfüllungsgrads zu erwarten.

### **Prüfungsempfehlung**

Die NKPA empfiehlt, die im Entwurf des PE-Konzepts verankerten Bausteine inhaltlich auszuarbeiten.

### **IV.3 Gebäudemanagement**

3.1	Vorbemerkungen .....	36
3.2	Qualitätskennzahl Gebäudewirtschaft .....	36

#### **3.1 Vorbemerkungen**

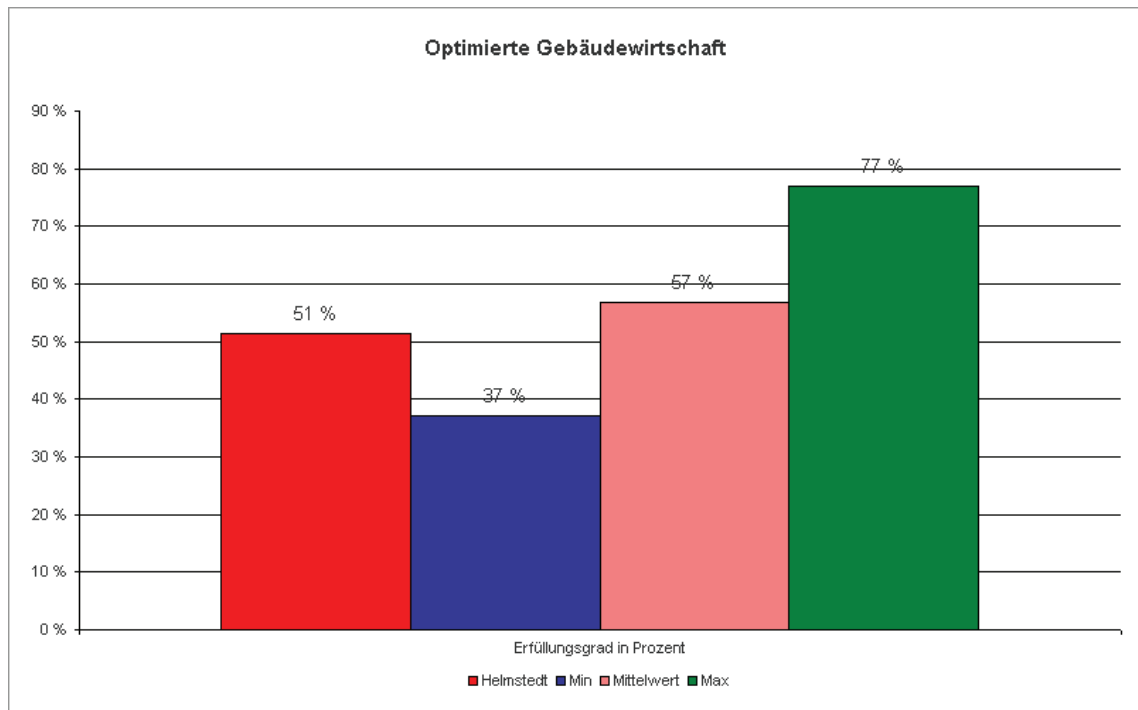
Gebäude und Grundstücke, die eine Kommune zur Erledigung ihrer Aufgaben (z. B. Sporthallen, Kindertagesstätten, Bürogebäude) benötigt, stellen erhebliche Vermögenswerte dar, die hohe laufende Kosten (Bauunterhaltung, Reparatur, Sanierung, Hausmeister- und Reinigungsdienste) verursachen und damit beträchtliche Haushaltsmittel binden.

Ziel der überörtlichen Prüfung der Gebäudewirtschaft ist es, auf der Grundlage einer Analyse und Bewertung des Istzustands Handlungsempfehlungen zu geben und unter organisatorischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

#### **3.2 Qualitätskennzahl Gebäudewirtschaft**

Die NKPA hat anhand eines Fragenkatalogs den Stand des Gebäudemanagements zum Prüfungszeitpunkt ermittelt und bewertet. Prüfkriterien waren die Aufbauorganisation und die Steuerung des Aufgabenbereichs, die Bauunterhaltung sowie die Bewirtschaftung der Gebäude. Diese Kriterien wurden anhand ausgewählter Fragestellungen weiter differenziert.

In der Gesamtbetrachtung wurde das größte Gewicht auf die Steuerung gelegt, gefolgt von der Bauunterhaltung und der Bewirtschaftung. Die Bewertung des Erfüllungsgrads erfolgt im interkommunalen Vergleich mit den anderen selbstständigen Städten und Gemeinden des Vergleichsrings.



## Ansicht 2: Optimierte Gebäudewirtschaft

Die Stadt Helmstedt liegt mit einem Erfüllungsgrad von 51 % leicht unter dem Mittelwert des Vergleichsrings.

Die Stärken der Stadt Helmstedt liegen bei den Zielvorgaben, bei der Kostenbelastung des Nutzers für den Flächenverbrauch, bei der regelmäßigen Inspektion der technischen und baulichen Anlagen sowie bei der sich daraus ergebenden Instandhaltungsplanung.

Handlungsbedarf besteht insbesondere bei der Aufbauorganisation, beim Controlling, bei der Datenhaltung und -pflege (Stichwort Gebäudekataster) sowie bei der Reinigung.

Die nachstehenden Ausführungen sollen die Stadt Helmstedt dabei unterstützen, die Stärken auszubauen und die Schwächen auszugleichen.

### **Aufbauorganisation**

Die Stadt Helmstedt hatte die wesentlichen gebäudewirtschaftlichen Aufgaben im Prüfungszeitraum zentral im Fachbereich Zentrale Gebäudewirtschaft wahrgenommen.

Nachdem in erheblichem Umfang Gebäude (Mietwohnungen) veräußert worden waren, wurden zum 01.10.2009 der Fachbereich in eine Stabsstelle (St 30) umgewandelt, umfangreiche Aufgaben auf andere Fachbereiche übertragen (dezentralisiert), die Stelle der FBL und eine Stelle nach BesGr. A 10 BBesO in der zentralen Gebäudewirtschaft eingespart sowie eine Stelle in den FB 24 verlagert.

Nach Auffassung der NKPA ist die Wahrnehmung der gebäudewirtschaftlichen Aufgaben durch verschiedene Organisationseinheiten u. a. wegen nachstehender Punkte kritisch:

- Fachwissen muss mehrfach vorgehalten werden.
- Es gibt viele Schnittstellen mit hohem Abstimmungs- und Abgrenzungsbedarf.
- Eine ganzheitliche Sicht ist nicht möglich.

Die Stadt Helmstedt führte in ihrer Stellungnahme vom 17.08.2010 aus, dass die vorgenommene Veränderung der Aufgabenwahrnehmung das Vorhalten von Fachwissen an mehreren Stellen erforderte und dadurch ein zusätzlicher Aufwand erzeugt wurde. Sie werde die Optimierung der Aufgabenerfüllung prüfen.

### **Prüfungsempfehlung**

Die NKPA regt an, die Entscheidung zur dezentralen Aufgabenwahrnehmung regelmäßig zu evaluieren. Dabei sollte, unter Berücksichtigung aller Stellenanteile für die dezentral wahrgenommenen Aufgaben ermittelt werden, ob und in welchem Umfang Einsparungen erzielt werden.

Soweit Aufgaben dezentral wahrgenommen werden, sollte die Stadt Helmstedt die weitere Aufsplittung (z. B. der Reinigung) auf mehrere Fachbereiche überdenken.

Perspektivisch könnte die Stadt Helmstedt die Ankopplung der Gebäudewirtschaft an einen FB mit zentralen Aufgaben oder hohem Flächenverbrauch, z. B. Zentrale Dienste oder Schulbereich, überlegen oder über IKZ nachdenken.



**Ziele und Werterhalt**

Die Stadt Helmstedt hatte sich mit den Rahmenzielen 2006 - 2011 die Verminderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes zum Ziel gesetzt. Hierzu bildete sie jährlich operationalisierte Ziele und berücksichtigte das Ziel bei der Investitionsplanung. Die Maßnahmen zur Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes tragen i. d. R. zur Senkung der Bewirtschaftungskosten bei.

Darüber hinaus wurden grds. 0,9 % des Wiederbeschaffungszeitwerts auf Basis der Versicherungswerte für die Bauunterhaltung zur Verfügung gestellt, um den Wert- und Substanzerhalt zu sichern. Im Jahr 2007 hatte die Stadt Helmstedt zur Haushalts-sicherung die Bauunterhaltungsmittel auf 0,7 % gesenkt bzw. bei den Schulgebäuden auf 200.000 € gedeckelt und damit das Risiko eines Werteverzehrs bewusst in Kauf genommen.

Ob und ggf. in welchem Umfang an den Gebäuden ein Instandhaltungsstau bestand, war der Stadt Helmstedt nicht bekannt.

**Prüfungsempfehlung**

Im Sinne des Werterhalts regt die NKPA an, genau zu verfolgen, ob dieser mit den reduzierten Mitteln möglich ist und ggf. die hierfür aufzuwendenden Mittel – soweit es die Haushaltslage zulässt – wieder aufzustocken.

**Controlling**

Die stadtweite Kostenrechnung war eingerichtet und ermöglichte eine objektbezogene Datenerfassung. Sie wurde bei der Kontierung automatisch mit bebucht. Für die praktische Arbeit wurden die Informationen aus der Kostenrechnung nicht genutzt.

Das Berichtswesen entsprach dem der Kernverwaltung. Eine fachspezifische Ausweitung des Controllings war zurückgestellt.

**Prüfungsempfehlung**

Es bietet sich an, die Kostenrechnung stärker als bisher als Informations- und Entscheidungsgrundlage zu nutzen.

**Miete**

Das Gebäudemanagement war nach dem Mieter-/Vermietermodell ausgestaltet. Mit den Fachbereichen bestanden Mietverträge.

Die Miete wurde zuletzt in 2004 durch den FB 22 (Finanzmanagement) berechnet und war bis Ende 2007 festgeschrieben. Diese Mieten enthielten noch nicht alle Kosten. Eine Anpassung erfolgte nicht.

**Prüfungsempfehlung**

Die NKPA regt an, die Mieten unter Einbeziehung sämtlicher Kosten neu zu berechnen und die Produkte mit den vollen Kosten des Flächenverbrauchs zu belasten, um das Kostenbewusstsein weiter zu schärfen und um noch bessere Entscheidungsgrundlagen zu erhalten.

Auch hierfür könnten die Erfassungs- und Auswertungsmöglichkeiten der KLR stärker genutzt werden.

**Gebäudekataster**

Ein zentrales „Gebäudekataster“ mit allen für die Belange der Bauunterhaltung und Bauerhaltung relevanten objektbezogenen gebäudetechnischen und gebäudewirtschaftlichen sowie personalwirtschaftlichen Daten als Grundlage für eine optimierte Aufgabenerfüllung existierte nicht.

Jeder verwaltete und pflegte die Daten für seine Zwecke, vorwiegend in einem Tabellenkalkulationsprogramm.

**Prüfungsempfehlung**

Die NKPA regt an zu prüfen, ob der Einsatz eines softwaregestützten zentralen Gebäudekatasters wirtschaftlich ist. Insbesondere bei dezentraler Aufgabenwahrnehmung würden mehrfache und abweichende Datengrundlagen vermieden. Der Pflegeaufwand wäre geringer und durch die Gesamtauswertungsmöglichkeiten wären Optimierungspotenziale einfacher zu erkennen. Soweit ein Einsatz für wirtschaftlich erachtet wird, sollte eine schnelle Ersterfassung der Daten angestrebt werden, da

i. d. R. erst danach die erwarteten Synergieeffekte eintreten und Verbesserungsmöglichkeiten erkannt und erschlossen werden können.

### **Reinigung**

Bei der Stadt Helmstedt wurde sowohl Fremd- als auch Eigenreinigung durchgeführt. Mit Aufgaben der Reinigung befassten sich u. a. Beschäftigte in der St 30 (Zentrale Gebäudewirtschaft), dem FB 21 (Verwaltungs- und Personalservice, Informationstechnologie), dem FB 24 (Sicherheit, Ordnung, Soziales, Rechtsberatung) und dem FB 12 (Jugend, Schulen, Sport und Städtepartnerschaften).

Zur Haushaltssicherung wurde eine sukzessive und sozialverträgliche Umstellung auf Fremdreinigung angestrebt. Eine Abstimmung zwischen der Stabsstelle Gebäudewirtschaft und den für Reinigung zuständigen Fachbereichen, speziell mit Blick auf Belange der Reinigung, fand nicht statt.

Die Fremdreinigungsleistungen wurden seit mehr als fünf Jahren nicht ausgeschrieben. Im Erörterungsgespräch teile die Stadt Helmstedt mit, dass kurzfristig Beschäftigte an einer Fortbildung zu diesem Thema teilnehmen werden.

### **Prüfungsempfehlungen**

Die NKPA regt an, die Aufgabe der Gebäudereinigung soweit wie möglich zu zentralisieren und die damit befassten Beschäftigten fachspezifisch fortzubilden.

Auch die Eigenreinigungskräfte und die leistungsabnehmenden Hausmeister sollten regelmäßig im Umgang mit den Reinigungsmitteln und geeigneten Reinigungsverfahren geschult werden, um die Reinigungsleistung optimal erbringen und beurteilen zu können.

Die Eigenreinigung sollte zudem systematisch auf Optimierungsmöglichkeiten untersucht werden. So könnten evtl. größere Reviere gereinigt und diese Zusatzflächen aus der Fremdreinigung genommen werden.

Die NKPA regt an, dass sich die für die Reinigung zuständigen Fachbereiche und die zentrale Gebäudewirtschaft bei baulichen Maßnahmen frühzeitig abstimmen, um optimale Voraussetzungen für eine kostengünstige Unterhaltsreinigung zu schaffen.

Die Wirtschaftlichkeit der Fremdreinigung ist regelmäßig im Wettbewerb zu überprüfen. Ein Zeitraum von drei bis fünf Jahren ist nach Auffassung der NKPA angemessen. Dabei sollten die Leistungsvorgaben kritisch hinterfragt und rechtliche Änderungen berücksichtigt werden. Im Vorfeld einer Ausschreibung bietet sich eine Objektbegehung mit dem Ziel einer baulichen Optimierung an.

### **Hausmeisterdienste**

Die Hausmeister waren bei der Stadt Helmstedt grundsätzlich objektbezogen eingesetzt. Im Zuge des Wegfalls des Zusatztarifs für die Schulhausmeister wurde die Schlüsselgewalt für außerschulische Veranstaltungen übertragen und es wurden Arbeitsaufzeichnungen durchgeführt, um den Zeitbedarf für die originären Hausmeistertätigkeiten zu ermitteln. Im Ergebnis konnten diese Arbeiten, mit Ausnahme an einer großen Schule, im Rahmen der 39 Wochenstunden erledigt werden. Dabei war die Größe der Schulgebäude und der Außenflächen unterschiedlich.

Zeitweilig wurden die Hausmeister von 1-€-Jobbern unterstützt, die aber zukünftig nicht oder nicht mehr im bisherigen Umfang zur Verfügung stehen.

### **Prüfungsempfehlung**

Die NKPA regt an, den Stellenbedarf für die einzelnen Liegenschaften nach einem einheitlichen Verfahren (z. B. nach KGSt) zu berechnen und diesen als Basis für den Personaleinsatz zu nutzen.

#### **IV.4 Einrichtungen**

4.1	Vorbemerkungen .....	43
4.2	Allgemeine Feststellungen .....	43
4.3	Kostendeckung .....	44

##### **4.1 Vorbemerkungen**

Gemeinden halten im Rahmen ihrer gesetzlichen und freiwilligen Aufgabenerfüllung vorrangig im Bereich der Daseinsvorsorge eine Vielzahl von Einrichtungen vor, deren Kosten soweit vertretbar durch Gebühren und Entgelte refinanziert werden sollen. Diese Vorgabe gilt grundsätzlich unabhängig von der für die Einrichtung gewählten Organisationsform. Die NKPA hat – auch unter dem Gesichtspunkt der Haushalts-sicherung – die Vielzahl der freiwillig angebotenen Einrichtungen und die Kosten-deckungsgrade einiger ausgewählter Einrichtungen betrachtet.

##### **4.2 Allgemeine Feststellungen**

Die Stadt Helmstedt hatte die Aufgabenerledigung von klassischen Einrichtungen, die über Gebühren finanziert wurden, teilweise in andere Organisationsformen bzw. auf Dritte übertragen. So bediente man sich bei der Sicherstellung der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung eines überregionalen Versorgungsunternehmens bzw. des Eigenbetriebs Abwasserentsorgung Helmstedt. Im Ortsteil Barmke hatte der Wasserverband Vorsfelde und Umgebung die Wasserversorgung übernommen.

Die Friedhöfe und Kindergärten/Kindertagesstätten im Stadtgebiet wurden von den Kirchengemeinden betrieben. Die in den Ortsteilen Barmke und Emmerstedt ge-legenen Friedhöfe und Kindergärten wurden von der Stadtverwaltung Helmstedt verwaltet.

Das Hallenbad „Juliusbad“ befand sich im Eigentum der Bäder- und Dienstleistungs-gesellschaft Helmstedt mbH. Das Freibad der ehemaligen Stiftung „Waldbad

Birkerteich“ wurde als optimierter Regiebetrieb geführt. Außerdem war der Eigenbetrieb Abwasserentsorgung Helmstedt eingerichtet worden.

Die kostenrechnenden bzw. sonstigen Einrichtungen Straßenreinigung, Marktwesen, Brunnentheater, Stadtbücherei, Jugendfreizeitzentrum, Mehrzweckhäuser in den Ortsteilen Barmke und Emmerstedt sowie das Schützenhaus im Ortsteil Barmke wurden von der Stadt Helmstedt verwaltet.

### **4.3 Kostendeckung**

Die NKPA hat vor dem Hintergrund der Haushaltssicherung hinterfragt, ob die Stadt Helmstedt die Möglichkeit der Finanzmittelbeschaffung (§ 83 NGO) im höchstmöglichen, aber vertretbaren Maß ausschöpft bzw. – in Abhängigkeit von der gewählten Organisationsform – ggf. erforderliche Zuschussbedarfe soweit wie möglich reduziert.

Die Stadt Helmstedt betrieb im Prüfungszeitraum drei kostenrechnende Einrichtungen. Dabei handelte es sich um die Straßenreinigung, das Marktwesen und die Friedhöfe in den Ortsteilen Barmke und Emmerstedt. Für alle Einrichtungen bestanden gültige Gebührensatzungen.

Die Gebührenbedarfsberechnungen für die kostenrechnenden Einrichtungen wurden jährlich nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erstellt. Die Gebührenbemessung für die Benutzungsgebühren entsprach den Anforderungen des NKAG. Gebührenanpassungen wurden im Bedarfsfall sowie auch im Rahmen der Haushaltssicherung bei den kostenrechnenden Einrichtungen sowie bei den sonstigen öffentlichen Einrichtungen vorgenommen.

Im Bereich der Straßenreinigung konnte die Unterdeckung des Jahres 2006 mit Überschüssen in den Jahren 2007 und 2008 verrechnet werden.

Beim Marktwesen wurde der Überschuss des Jahres 2006 mit der Unterdeckung 2007 verrechnet. Da im Jahr 2008 im Ergebnis ebenfalls ein Zuschuss zu verzeichnen war, ist die weitere Entwicklung zu beobachten.

Für den Bereich des Friedhofswesens war im Prüfungszeitraum eine Unterdeckung von insgesamt rd. 38.000 € festzustellen. Die jährlichen Zuschussbeträge verringerten sich von 19.300 € (2006) auf rd. 4.700 € (2008).

Daneben wurden von der Stadt Helmstedt in vielfältiger Prägung sonstige Einrichtungen vorgehalten, die teilweise mit erheblichen finanziellen Belastungen für den Haushalt der Stadt Helmstedt verbunden waren. So unterhielt bzw. betrieb die Stadt ein Theater, eine Bücherei, ein Jugendfreizeitzentrum und zwei Mehrzweckhäuser.

Der Betrieb des Theaters saldierte im Berichtszeitraum mit einem Zuschussbetrag in Höhe von rd. 1,0 Mio. €.

### **Prüfungsempfehlungen**

Da auch Einwohner aus den Nachbarkommunen die Vorstellungen im Brunnentheater besuchen, sollte eine kooperative Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden und dem Landkreis angestrebt werden.

Für den Betrieb der Bücherei und des Jugendfreizeitzentrums ergaben sich in den drei Prüfungsjahren Zuschussbeträge von jeweils rd. 0,5 Mio. € (2006 und 2007) bzw. 0,8 Mio. € (2008).

Anstrebt werden sollte ein gemeinsamer Betrieb der Büchereien mit Nachbargemeinden oder die Zusammenlegung von Büchereien.

Sehr kostenintensiv gestaltete sich zudem der Bereich der Kindergärten/Kindertagesstätten. Für die beiden von der Stadt geführten Kindergärten waren im Berichtszeitraum rd. 0,9 Mio. € aufzubringen. Außerdem waren an die Kirchengemeinden Zuschüsse von insgesamt rd. 3,2 Mio. € aus dem städtischen Haushalt zu zahlen, sodass allein dieser Bereich einen Finanzmittelbedarf von rd. 4,1 Mio. € in den Jahren 2006 bis 2008 zur Folge hatte. Aufgrund der Ausweitung des Betreuungsangebots im Bereich der Kindertagesstätten wird zudem ein weiterer Anstieg des jährlichen Zuschussbedarfs erwartet. Jedoch wird auch mit einer höheren Förderung durch den Landkreis für die Krippen- und Hortplätze gerechnet.

Für den Betrieb des Hallenbads „Juliusbad“ waren an die Bäder- und Dienstleistungsgesellschaft Helmstedt mbH im Berichtszeitraum rd. 2,8 Mio. € als Verlustabdeckungen zu entrichten. Vorausschauend wird darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Haushaltssicherung der auszugleichende Verlust ab dem Jahr 2009 auf 700.000 € jährlich gedeckelt wurde.

Der Betrieb des von der Bäder- und Dienstleistungsgesellschaft mbH (Eigengesellschaft) betriebenen „Waldbad Birkenteich“ ergab in den Jahren 2006 bis 2008 insgesamt einen Zuschussbetrag von 0,9 Mio. €.

Für die in den Ortsteilen Barmke und Emmerstedt betriebenen Mehrzweckhäuser waren im Berichtszeitraum Zuschussbeträge von insgesamt rd. 100.000 € (MZH Barmke) bzw. von rd. 26.000 € (MZH Emmerstedt) aufzubringen. Für diese Mehrzweckhäuser lagen zum Prüfungszeitpunkt Benutzungsordnungen vom Juni 2006 im Entwurf vor, in denen auch die Erhebung von Benutzungsgebühren geregelt war.

### **Prüfungsfeststellung**

Da die Benutzungsordnungen bisher nicht in Kraft gesetzt worden waren, sollte dieses aus Rechtssicherheitsgründen umgehend erfolgen. Zudem besteht durch die Erhebung von Benutzungsgebühren eine Haushaltssicherungsmöglichkeit.

Zusammenfassend betrachtet ist festzustellen, dass für die anlässlich der Prüfung betrachteten kostenrechnenden Einrichtungen und sonstigen Einrichtungen in den Jahren 2006 bis 2008 rd. 10,3 Mio. € (2006 = 3,3 Mio. €, 2007 = 3,4 Mio. €, 2008 = 3,5 Mio. €) aus Mitteln des Verwaltungshaushalts von der Stadt Helmstedt aufzubringen waren. Somit entfielen jährlich zwischen 9,9 % (2006) bzw. 8,8 % (2008) der Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts auf diesen Bereich. Dies hatte einen wesentlichen Anteil an der strukturellen Fehlbetragsentwicklung im Verwaltungshaushalt im Berichtszeitraum zur Folge.

Da Einrichtungen nur bei entsprechender Finanzierbarkeit vorgehalten bzw. angeboten werden können (§ 2 Abs. 1 NGO), muss die Stadt Helmstedt ihre zukünftigen Schwerpunkte (Ziele) definieren, ohne die wesentlichen Bereiche der kommunalen Daseinsfürsorge (z. B. Schulen, Kindergärten/Kindertagesstätten, Straßen) zu vernachlässigen.



Dabei wird ein Kompromiss zwischen der Stadtentwicklung mit entsprechenden Leistungsangeboten und einer notwendigen Haushaltssicherung mit entsprechenden Leistungskürzungen unumgänglich sein.

## **IV.5 Haushalt und Finanzen**

5.1	Haushaltsaufstellungs-, Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren .....	48
5.2	Haushalts- und Finanzlage.....	49
5.3	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben bzw. Erträge und Aufwendungen .....	53
5.4	Finanzierung von Investitionen.....	59
5.5	Vermögen und Schulden.....	61

### **5.1 Haushaltsaufstellungs-, Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren**

Die einzelnen Daten über den Verlauf des Haushaltsaufstellungs-, Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahrens können den entsprechenden Tabellen im Ansichtenteil dieses Berichts entnommen werden.

Die Haushaltssatzungen enthielten die sich aus § 84 NGO und § 15 NFAG ergebenden Pflichtfestsetzungen. In den Haushaltsplänen waren die vorgeschriebenen Bestandteile und Anlagen enthalten (§ 2 Abs. 1 und 2 GemHVO). Die einzelnen Daten können der Tabelle V.1 im Ansichtsteil dieses Berichts entnommen werden.

Die Kommunalaufsicht hatte in den Haushaltsjahren 2006 bis 2008 die (genehmigungspflichtigen) Bestandteile der Haushaltssatzungen genehmigt. Die erforderlichen kommunalaufsichtlichen Genehmigungen zur Haushaltssatzung wurden in allen Jahren des Prüfungszeitraums zwar uneingeschränkt, aber mit wesentlichen Hinweisen zur Haushaltsführung erteilt.

Da die Haushaltssatzungen zu Beginn der Haushaltsjahre des Berichtszeitraums noch nicht rechtskräftig waren, wurden die Fachbereiche auf die Vorgaben des § 88 NGO über die vorläufige Haushaltsführung hingewiesen. Die sich daraus ergebenden Einschränkungen für den Haushaltsvollzug wurden beachtet.

Die Jahresrechnungen für die Haushaltsjahre 2006 bis 2008 wurden innerhalb der in § 101 Abs. 1 NGO vorgegebenen Frist aufgestellt. Die einzelnen Daten zu dem Verlauf des Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahrens können dem Ansichtenteil dieses Berichts entnommen werden.

Über die Jahresrechnung und über die Entlastung des Bürgermeisters hatte der Rat der Stadt Helmstedt am 06.03.2008 für 2006 bzw. am 19.03.2009 für 2007 beschlossen.

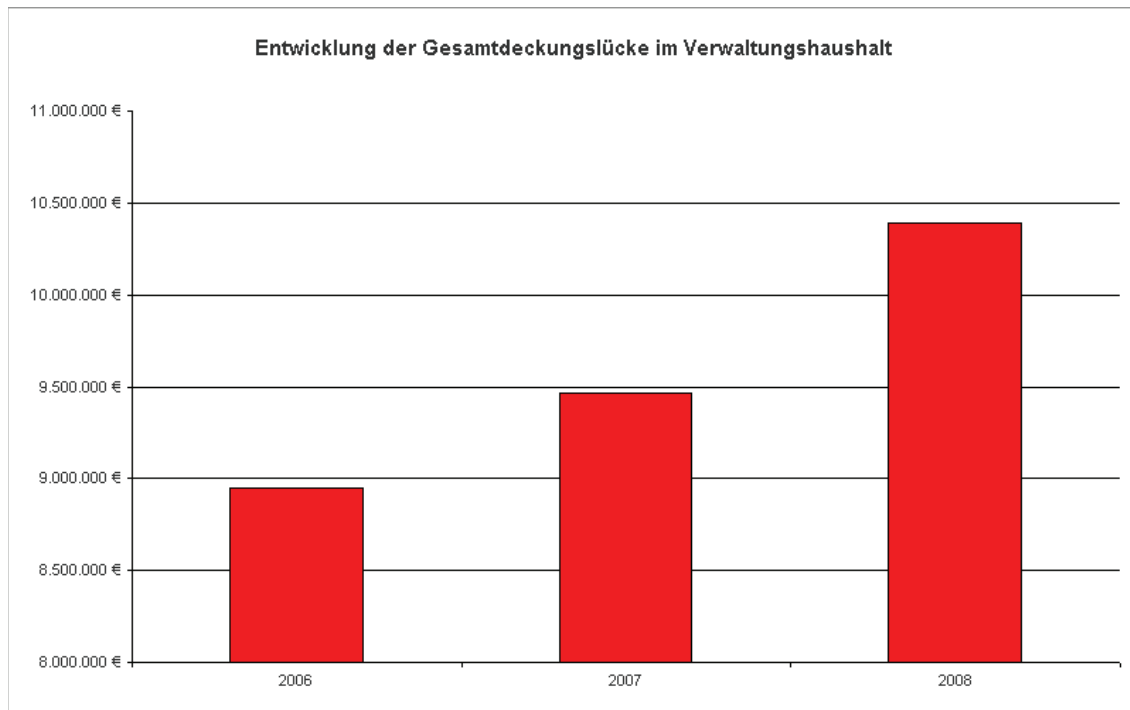
### **Prüfungsfeststellung**

Entgegen der Vorgabe des § 101 Abs. 1 NGO konnte von der Stadt Helmstedt das Entlastungsverfahren für die Haushaltsjahre 2006 und 2007 nicht im Rahmen der vorgeschriebenen Frist abgeschlossen werden, weil die Schlussberichte des örtlichen RPA erst am 08.02.2008 (JR 2006) bzw. am 10.02.2009 (JR 2007) erstellt wurden.

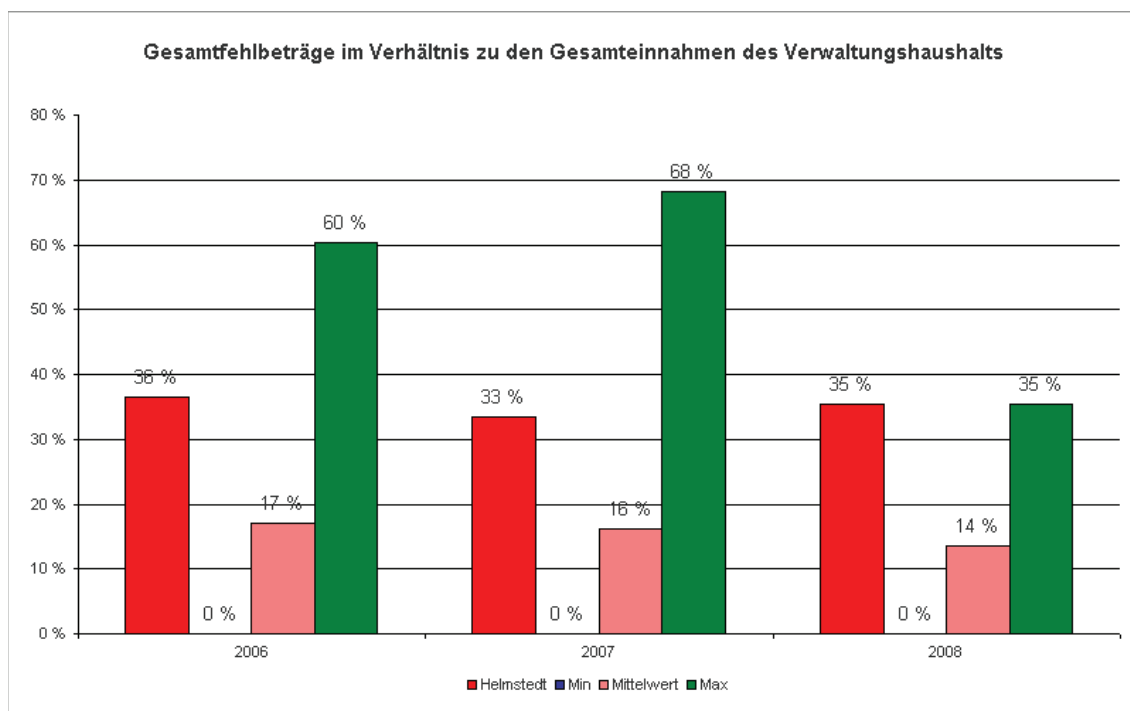
Das Beschluss- und Entlastungsverfahren innerhalb der in den §§ 100 und 101 NGO vorgegebenen Fristen begründet sich in der Etathoheit des Rats. Darüber hinaus dient das Beschluss- und Entlastungsverfahren auch als Erfahrungsgrundlage für künftige Haushalte. Dies gerät durch den Verzug in den Hintergrund. Um ein ordnungsgemäßes Verfahren sicherzustellen, sollte das örtliche RPA aufgefordert werden, die Schlussberichte so rechtzeitig fertigzustellen, dass die vorgegebene Frist eingehalten werden kann.

## **5.2 Haushalts- und Finanzlage**

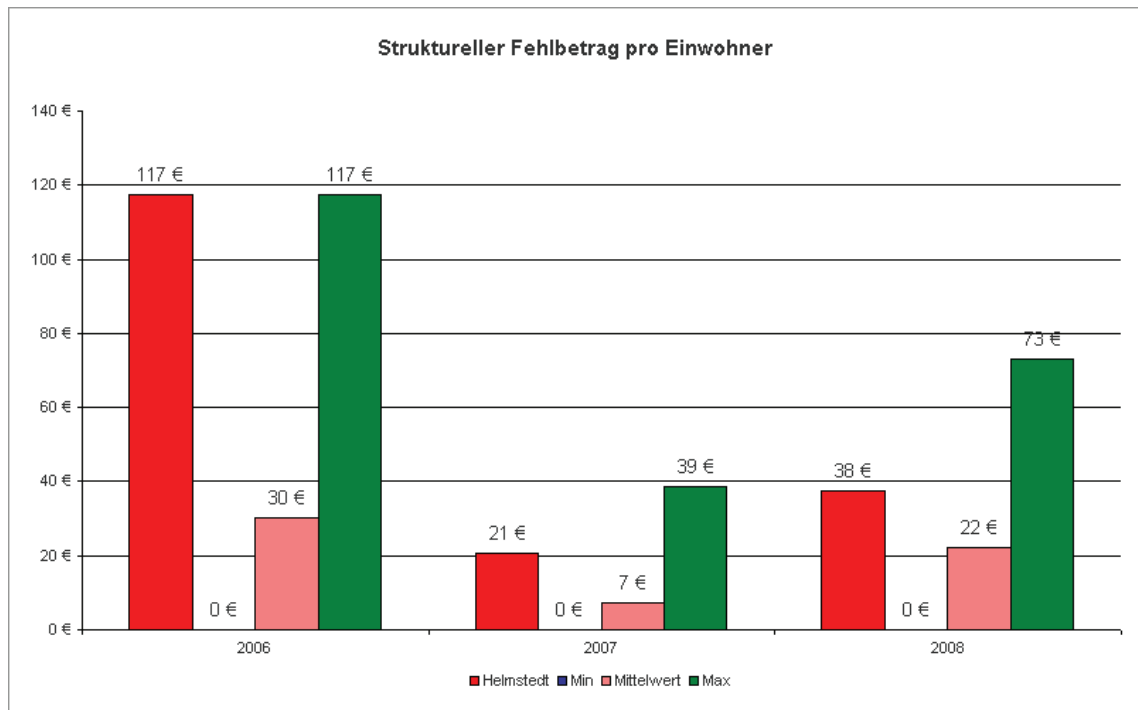
Die NKPA hat den aktuellen Status der Haushalts- und Finanzlage und die Aussichten auf Basis der Finanzplanung unter Einbeziehung evtl. erfolgter Ausgliederungen beurteilt. Auf dieser Grundlage wurden haushaltswirksame Steuerungsansätze herausgearbeitet, die geeignet sein sollen, die Stadt Helmstedt mittelfristig bei der Stärkung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und der damit verbundenen Erweiterung ihrer – auch kommunalpolitischen – Handlungsspielräume zu unterstützen.



Ansicht 3: Entwicklung der Gesamtdeckungslücke im Verwaltungshaushalt



Ansicht 4: Gesamtfehlbeträge im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts



Ansicht 5: Struktureller Fehlbetrag pro Einwohner

Der Haushalt soll in jedem Jahr ausgeglichen sein (§ 82 Abs. 4 NGO). Der Verwaltungshaushalt der Stadt Helmstedt war im Prüfungszeitraum in allen Haushaltsjahren weder in der Planung noch im Ergebnis insgesamt oder strukturell, ausgeglichen.

Im Verlauf des Berichtszeitraums stieg die Gesamtdeckungslücke (Ansicht 3) von rd. 6,0 Mio. € (Ende 2005) auf rd. 10,4 Mio. € (Ende 2008) an. Nach der zum Prüfungszeitpunkt aktuellen Finanzplanung des Haushaltsjahrs 2010 befürchtete die Stadt Helmstedt einen weiteren Anstieg der Gesamtdeckungslücke im Ergebnishaushalt bis zum Planungsjahr 2013 auf rd. 40,4 Mio. €.

Aufgrund gestiegener Einnahmen betrug der Anteil der Gesamtfehlbeträge zu den Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts (Ansicht 4) trotz des stetig gestiegenen Gesamtfehlbetrags relativ gleichbleibend zwischen 33 % und 36 %.

Bei der Betrachtung des strukturellen Fehlbetrags pro Einwohner im interkommunalen Vergleich sind beim gesamten Vergleichsring tendenziell ähnliche Schwankungen mit einer Verbesserung von 2006 auf 2007 und der gegenteiligen Entwicklung zum Jahr

2008 abzulesen, wie sie auch bei der Stadt Helmstedt vorgefunden wurden. Diese Schwankungen waren nicht nur im Prüfungszeitraum, sondern auch in den Vorjahren, stark ausgeprägt.

Der vollständige Ausgleich der aufgelaufenen Fehlbeträge war im Finanzplanungszeitraum nicht vorgesehen. Laut Vorbericht des Haushaltsplans 2010 wurde der vollständige Ausgleich des Haushalts erst für das Jahr 2108 prognostiziert.

Der Vermögenshaushalt war in jedem Jahr des Prüfungszeitraums ausgeglichen.

Zu den ausgegliederten Bereichen zählten neben dem Eigenbetrieb Abwasserentsorgung Helmstedt und dem Regiebetrieb Waldbad Birkenteich auch die Eigengesellschaft Bäder- und Dienstleistungsgesellschaft mit den Bereichen Juliusbad und Kläranlage.

Die Abwasserentsorgung trug die Jahresergebnisse vor und deckte eventuelle Fehlbeträge aus Erträgen/Gebühren, sodass der Kernhaushalt nicht beeinflusst wurde.

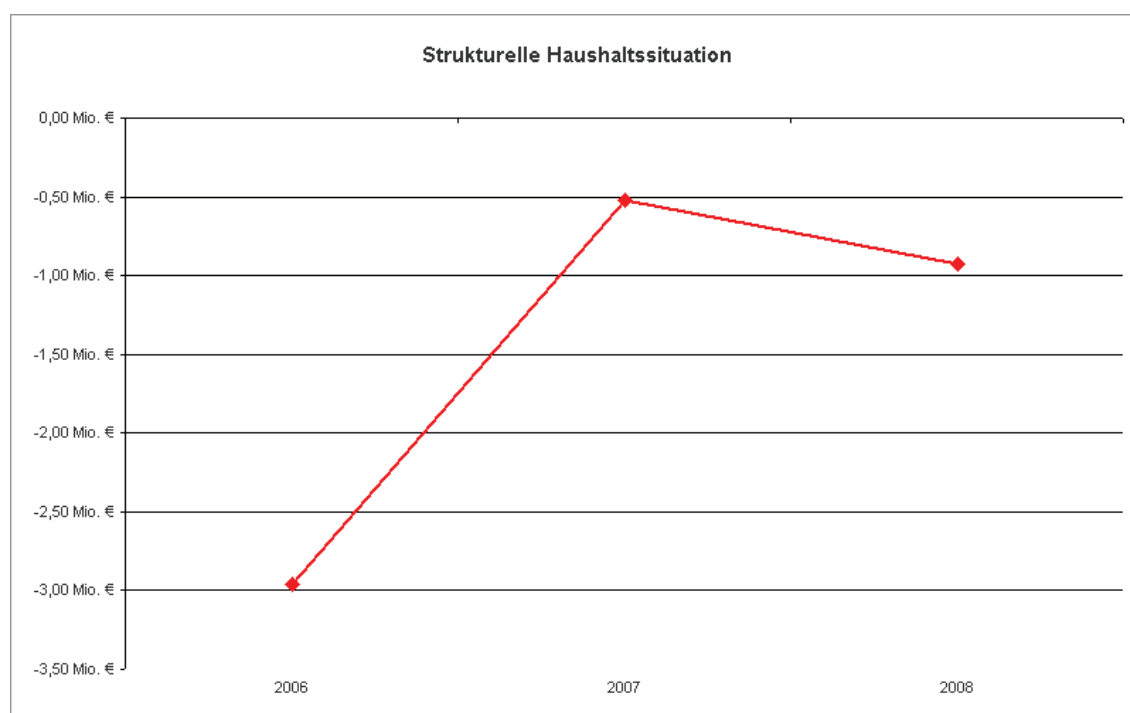
Anders sah es beim Regiebetrieb Waldbad Birkerteich aus, der im Prüfungszeitraum jährlich mit 267.000 € bis 306.000 € bezuschusst wurde und somit den Kernhaushalt beträchtlich belastete (Näheres hierzu bei den Ausführungen zu den Einrichtungen und zur Haushaltssicherung).

Der seit Jahren unausgeglichene Haushalt war ein Beleg für das Fehlen der dauernden Leistungsfähigkeit der Stadt Helmstedt. Da zu befürchten war, dass die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise die Gesamtsituation noch weiter negativ beeinflussen werden würden, wurde die finanzielle Gesamtsituation der Stadt Helmstedt als angespannt eingestuft.

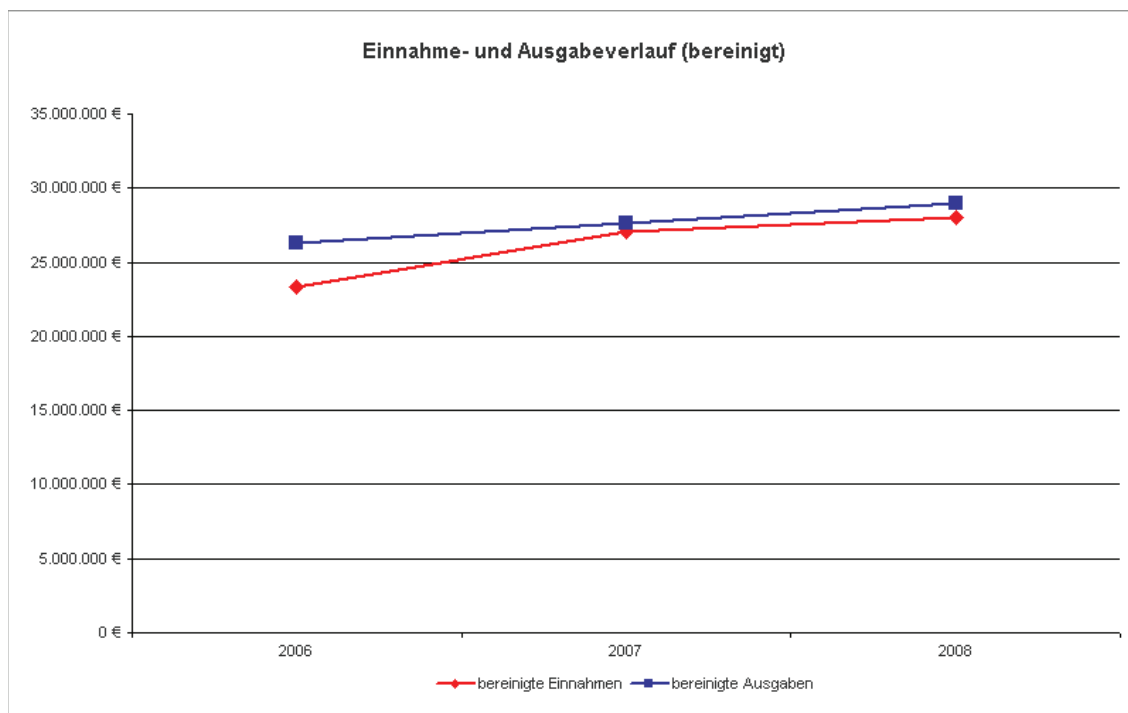
Der Stadt wird es nur mit konsequentem Sparwillen und durch weitere Haushaltssicherungsmaßnahmen – insbesondere auf der Ausgabenseite – gelingen, die negative Entwicklung aufzuhalten und damit ihrer Verantwortung gegenüber der heutigen Bürgerschaft wie auch zukünftiger Generationen gerecht zu werden.

### 5.3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben bzw. Erträge und Aufwendungen

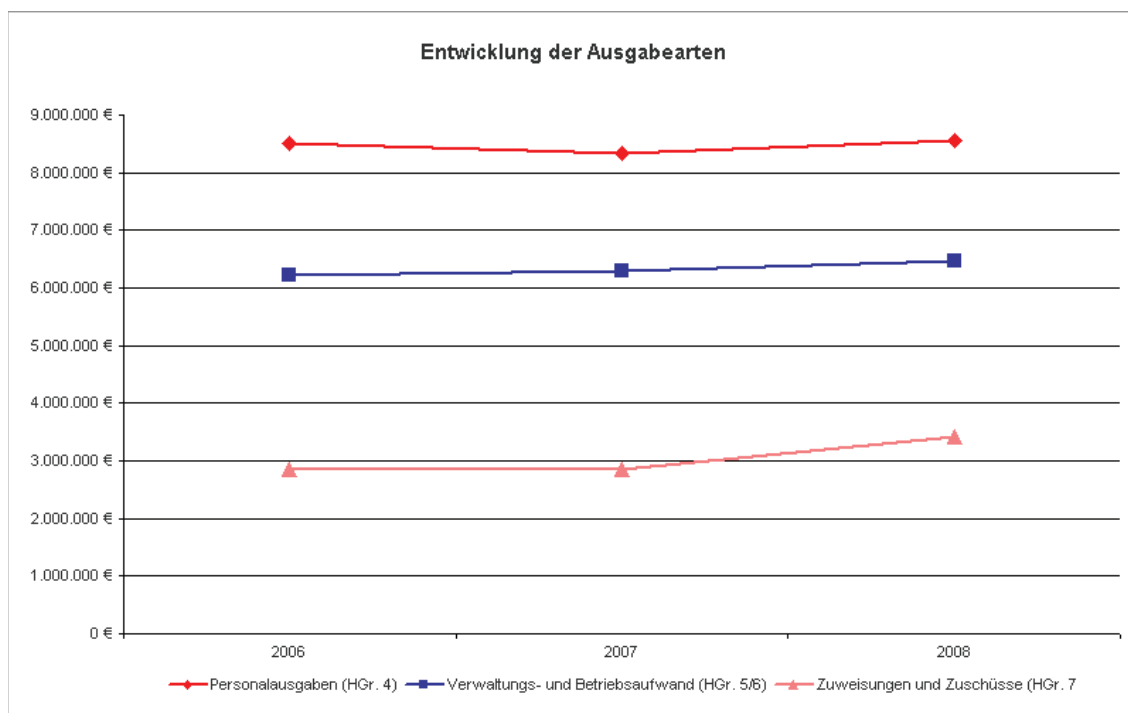
Die nachstehend verwendeten Diagramme beziehen sich jeweils auf die Entwicklung der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts. Besondere Finanzierungsvorgänge blieben dabei ebenso wie die Inneren Verrechnungen unberücksichtigt. Die Gesamtsummen der Einnahmen und Ausgaben wurden insofern bereinigt.



Ansicht 6: Strukturelle Haushaltssituation



Ansicht 7: Einnahme- und Ausgabeverlauf (bereinigt)



Ansicht 8: Entwicklung der Ausgabearten



Die vorstehende Ansicht 6 stellt die Entwicklung der strukturellen Ergebnisse dar, wobei besondere Finanzierungsvorgänge wie die Abdeckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, unberücksichtigt blieben. Diese - bereinigte - Betrachtung ermöglicht eine genauere Beurteilung der Finanzentwicklung des jeweiligen Haushaltsjahres und deren Auswirkung auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt.

Bei dieser Betrachtungsweise war ausgehend vom Basisjahr 2005 über das Jahr 2006 bis 2007 eine auffallend gute Entwicklung zu erkennen.

Allerdings war dieser positive Verlauf zum großen Teil auf einmalige und von der Stadt nicht beeinflussbare Ereignisse zurückzuführen, die keine nachhaltigen Verbesserungen hinsichtlich des strukturellen Ergebnisses bringen werden.

Anders war die Anhebung der Realsteuerhebesätze zu beurteilen, deren Auswirkungen auch künftig dem städtischen Haushalt zugutekommen werden und deren Umsetzung von der NKPA als richtig beurteilt wird.

Mit Blick auf das Haushaltsjahr 2008 weist die Grafik bereits wieder eine Verschlechterung hinsichtlich des strukturellen Ergebnisses aus.

Wie bereits vorweg beim strukturellen Ergebnis wurde auch bei der Darstellung der Entwicklung der Gesamteinnahmen und -ausgaben des Verwaltungshaushalts (Ansicht 7) eine Bereinigung um die besonderen Finanzierungsvorgänge der Fehlbetragsabdeckung vorgenommen. Des Weiteren wurden die Gesamtsummen der Einnahmen und Ausgaben um die inneren Verrechnungen bereinigt.

Die Grafik zeigt einen kontinuierlichen Anstieg der Einnahmen und Ausgaben sowie einen besonders starken Anstieg der Einnahmen vom Haushaltsjahr 2006 zum Haushaltsjahr 2007.

Die Entwicklung war auf der Einnahmeseite in erster Linie auf den Anstieg der allgemeinen Deckungsmittel und dort besonders auf den Anstieg der Gewerbesteuer-einnahmen, der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer sowie der Schlüsselzuweisungen zurückzuführen.

Die allgemeinen Deckungsmittel waren ausgehend vom Referenzjahr 2005 zum letzten Prüfungsjahr 2008 von 16,4 Mio. € um rd. 6,8 Mio. € bzw. 41,3 % auf 23,1 Mio. € gestiegen.

Hierbei stiegen die Realsteuereinnahmen von 7,8 Mio. € im Haushaltsjahr 2005 auf 9,8 Mio. € im Haushaltsjahr 2008. Dieser Anstieg war einerseits auf Veranlagungskorrekturen bei der Gewerbesteuer, die im Ergebnis zu beträchtlichen Nachzahlungen zugunsten der Stadt führten, zurückzuführen.

Des Weiteren brachte die nach jahrelangen Beratungen (seit 2002) in 2007 umgesetzte Anhebung der Realsteuerhebesätze beträchtliche Einnahmeerhöhungen.

Trotz dieser Erhöhung im Jahr 2007 lagen die Realsteuerhebesätze durchweg unter dem Durchschnitt vergleichbarer niedersächsischer Städte.

### **Prüfungsempfehlung**

Die Stadt Helmstedt nahm mit dem Haushalt 2010 eine weitere Erhöhung der Hebesätze vor. Hierdurch hat die Empfehlung der NKPA, kurzfristig eine weitere Anhebung der Realsteuerhebesätze zu prüfen, zwar auf den ersten Blick an Bedeutung verloren, allerdings liegt z. B. der neue Hebesatz für die Grundsteuer B etwa auf dem Niveau des Landesdurchschnitts für das Jahr 2008. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass der Hebesatz zum Zeitpunkt der Umsetzung im Jahr 2010 bereits wieder unter dem aktuellen Landesdurchschnitt liegen wird und somit eine weitere Betrachtung der Entwicklung angeraten ist.

Die Anteile an der Einkommensteuer stiegen im gleichen Zeitraum bedingt durch die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung von 5,4 Mio. € auf 7,4 Mio. €.

Die Schlüsselzuweisungen erhöhten sich von 1,5 Mio. € im Jahr 2005 auf 4,0 Mio. € im Jahr 2008.

Nach den Planwerten sollten sich die Einnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln im Haushaltsjahr 2009 um rd. 3,2 Mio. € auf 19,9 Mio. € verringern.

Die Finanzplanung 2008 ging für das Haushaltsjahr 2011 von einem Umfang der allgemeinen Deckungsmittel i. H. v. rd. 22 Mio. € und damit einem erneuten Anstieg

aus. Ein Abgleich der Rechnungsergebnisse der Haushaltsjahre 2007 und 2008 mit der Finanzplanung 2008 zeigte allerdings bereits deutlich negative Abweichungen zwischen Planung und Rechnung. Erschwerend für die Einschätzung der weiteren Entwicklung kommt die negative Wirtschaftslage hinzu, sodass die positive Prognose angesichts der aktuellen konjunkturellen Entwicklungen angezweifelt werden muss.

Der Ansichtenteil dieses Berichts enthält eine Übersicht der allgemeinen Deckungsmittel des Verwaltungshaushalts der Stadt Helmstedt.

Die wesentlichen Ausgabearten des Verwaltungshaushalts sind Personal- und Sachausgaben sowie Zuweisungen und Zuschüsse. Die Entwicklung der einzelnen Ausgabearten in den Haushaltsjahren des Prüfungszeitraums wurde in der Ansicht 8 veranschaulicht.

### **Freiwillige Leistungen**

Auch wenn die freiwilligen Ausgaben nur einen im Vergleich zum Gesamthaushalt verhältnismäßig geringen Umfang ausmachten, wurden sie doch besonders betrachtet, da hierin einerseits Einsparpotenzial und andererseits ein vergleichsweise großer politischer Spielraum zu sehen waren.

Die verfassungsmäßig garantierte kommunale Selbstverwaltung räumt Kommunen für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einen gewissen Spielraum ein, der allerdings in Abhängigkeit zur Finanzlage der jeweiligen Kommune seine Grenzen erfährt.

Aufgrund ihrer seit Jahren defizitären Haushaltslage ergaben sich für die Stadt Helmstedt aus eigener Verantwortung heraus enge Grenzen beim Umgang mit freiwilligen Ausgaben.

Vonseiten der Kommunalaufsicht wurde die Stadt Helmstedt im Rahmen der Haushaltsgenehmigungen zu einer kritischen Überprüfung der freiwilligen Leistungen und hier insbesondere der Bereiche Wirtschaftsförderung, Tourismus und Stadtmarketing aufgefordert.

Die Stadt Helmstedt zählte auch die Leistungen an die Kindertagesstätten zu den freiwilligen Ausgaben. Um die freiwilligen Leistungen angemessen vergleichen zu können, wurden diese Anteile herausgerechnet.

Im Durchschnitt betrug die Quote der verbliebenen freiwilligen Ausgaben im Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts bereinigt um die Vorjahresfehlbeträge im Berichtszeitraum rd. 10,2 %. In absoluten Zahlen handelte es sich jährlich um rd. 2,9 Mio. € freiwillige Leistungen.

Die Ausgaben für freiwillige Leistungen (ohne Kindertagesstätten) waren gemessen am Referenzjahr 2005 in den Haushaltsjahren 2006 und 2007 geringer geworden, allerdings gab es im Jahr 2008 eine Umkehr dieser Entwicklung, die dazu führte, dass das Gesamtvolumen im Jahr 2008 mit rd. 3,1 Mio. € sogar noch über dem Niveau des Basisjahres 2005 lag.

Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums im Jahr 2013 wurde mit einem weiteren Anstieg der freiwilligen Leistungen ohne Kindertagesstätten auf über 3,2 Mio. € gerechnet.

Laut einer höchstrichterlichen Entscheidung ist die kommunale Selbstverwaltung nicht gefährdet, wenn ca. 1 % der Ausgaben des Verwaltungshaushalts (ohne Fehlbetragsabdeckung aus Vorjahren) für freiwillige Aufgaben eingesetzt werden (s. BVerwG 8 C 18.05, OVG LG 10 LB 3714/01).

Das Gebot des Haushaltsausgleichs verlangt u. a., jede Sparmöglichkeit auszunutzen. Die Betrachtung der o. g. Daten war mehr als nur ein Indiz dafür, dass bei der Stadt Helmstedt diesbezüglich Handlungspotenzial bestand.

### **Prüfungsempfehlung**

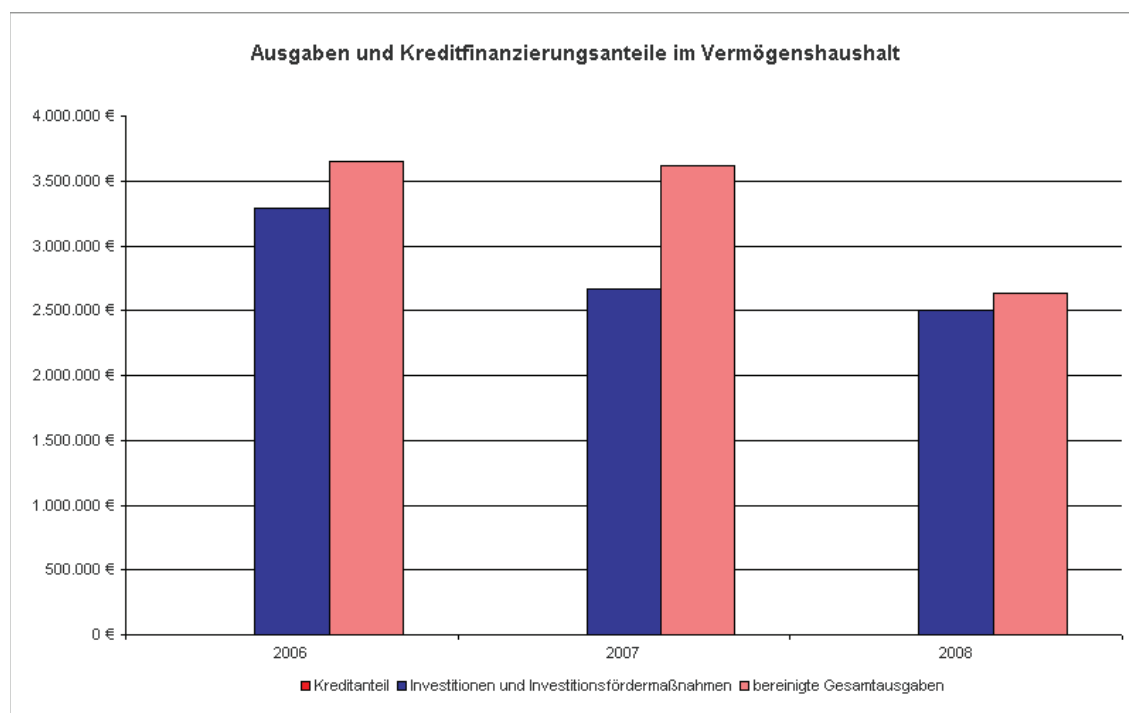
Die NKPA empfiehlt, die Aufwendungen für freiwillige Leistungen kurzfristig umfassend auf den Prüfstand zu stellen und dabei sowohl die grundsätzliche Notwendigkeit als auch die Höhe jeder einzelnen Maßnahme kritisch zu betrachten. Dabei sollten, soweit nicht zwischenzeitlich geschehen, die vorhandenen Arbeitsgrundlagen auf Vollständigkeit hin überprüft und die so aufgelisteten freiwilligen Leistungen folgenden Fragestellungen unterzogen werden:

- Ist die freiwillige Leistung mit Blick auf die vom Rat beschlossenen Rahmenziele noch zielführend? Wenn nein, muss die freiwillige Leistung konsequenterweise wegfallen.
- Wird die Finanzlage der bezuschussten Einrichtungen, Vereine etc. vor der Zuschussbewilligung hinterfragt? Wenn nein, sollte dies zukünftig mit dem Ziel erfolgen, dass nur noch finanzschwache Einrichtungen und Vereine, die ihre anderweitigen Einnahme- und Einsparmöglichkeiten ausgeschöpft haben, gefördert werden sollten.
- Muss eine ggf. bestehende vertragliche Bindung der freiwilligen Leistung zwingend fortbestehen? Wenn nein, Lösung der vertraglichen Bindung sobald als möglich.
- Werden Zuschüsse an verschiedene Einrichtungen, Vereine, etc. gewährt, die den gleichen Zweck verfolgen? Besteht hier die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit dem Ziel der Zuschussreduzierung bzw. einer optimierten Zielerreichung?

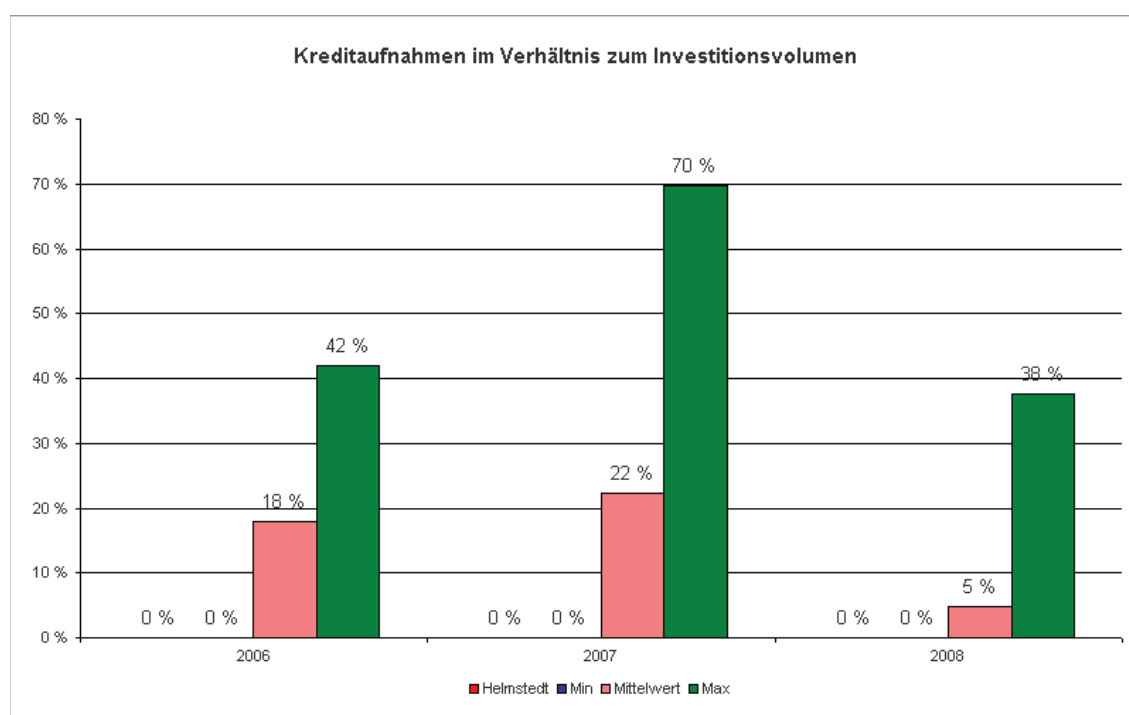
Des Weiteren ist es empfehlenswert, eine Bewertung der Dringlichkeit der einzelnen Förderbereiche vorzunehmen, mit deren Hilfe die begrenzten Mittel zielführender eingesetzt werden können.

#### **5.4 Finanzierung von Investitionen**

Die Aufnahme von Krediten für die Finanzierung von Investitionen belastet kommunale Haushalte wegen der in der Folge zu erbringenden Zins- und Tilgungsleistungen dauerhaft – u. U. auch noch die nachfolgenden Generationen. Außerdem ist der Verschuldungsgrad einer Kommune als wesentliches Kriterium bei der Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune zu berücksichtigen. Weil die öffentlichen Haushalte für die Finanzierung ihrer Investitionen zunehmend andere Finanzierungsinstrumente nutzen, diese aber den Haushalt ähnlich dauerhaft belasten, hat die NKPA in ihre Bewertung auch kreditähnliche Rechtsgeschäfte, z. B. im Zuge von PPP-Vorhaben, mit einbezogen.



Ansicht 9: Ausgaben und Kreditfinanzierungsanteile im Vermögenshaushalt



Ansicht 10: Kreditaufnahmen im Verhältnis zum Investitionsvolumen

Die Kreditfinanzierungsquote der Stadt Helmstedt lag während des Prüfungszeitraums bei 0 %, da keine Kredite aufgenommen wurden. Die Stadt wurde dennoch in den interkommunalen Vergleich einbezogen. Sie wird allerdings mit dem Minimalwert 0 % abgebildet.

Die Stadt Helmstedt hatte in den Haushaltsjahren 2006 bis 2008 insgesamt 9,9 Mio. € für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in den Vermögenshaushalten verausgabt. Davon entfielen 6,0 Mio. € auf Baumaßnahmen, 1,5 Mio. € auf den Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens und 1,1 Mio. € auf Investitionszuschüsse.

Eine Kreditfinanzierung war im Berichtszeitraum nicht erforderlich, weil insbesondere die Veräußerung von städtischen Immobilien von wesentlicher Bedeutung für die Finanzierung der durchgeführten Investitionsmaßnahmen war. Von den Gesamteinnahmen der Vermögenshaushalte von 9,9 Mio. € entfielen im Berichtszeitraum 4,2 Mio. € bzw. 42,4 % auf die Erlöse aus der Veräußerung von bebauten und unbebauten Grundstücken.

Die Möglichkeit, durch Veräußerungserlöse einen erheblichen Anteil an der Finanzierung des Vermögenshaushalts zu erreichen, ist in den Folgejahren nicht mehr gegeben. Darüber hinaus sind auch die übrigen Möglichkeiten einer Einnahmeverbesserung (z. B. Zuweisungen und Zuschüsse von Dritten) nahezu erschöpft, sodass ein gleichbleibendes Investitionsvolumen zu einem erheblichen Anstieg des Fremdkapitalbedarfs und gleichzeitig zu einem deutlichen Ansteigen der Neuverschuldung der Stadt Helmstedt führen wird. Daraus ist zu folgern, dass das Niveau des Vermögenshaushalts zu senken ist, um zu hohe Kreditaufnahmen und somit die Neuverschuldung zu begrenzen, weil der daraus resultierende Schuldendienst die Haushalte künftiger Jahre zunehmend belastet und den finanziellen Handlungsspielraum weiter einengt.

## **5.5 Vermögen und Schulden**

Die Daten über den jeweiligen Stand von Vermögen und Schulden können den entsprechenden Tabellen im Ansichtenteil dieses Berichts entnommen werden.

Die nachfolgende Ansicht 11 gibt die Pro-Kopf-Verschuldung im Vergleichsring wieder. Bei einer ganzheitlichen Betrachtung (Kernhaushalt, Abwasserentsorgungsbetrieb Helmstedt und Regiebetrieb Waldbad Birkerteich) lag die Verschuldung pro Einwohner in der Stadt Helmstedt bei rd. 654 € im Jahr 2006, bei rd. 614 € im Jahr 2007 und bei rd. 631 € im Jahr 2008. Damit lag die Stadt bei dem Schuldenstand pro Einwohner in den Jahren 2006 und 2007 jeweils im Bereich des Minimalwerts und im Jahr 2008 unter dem Mittelwert der Vergleichsgruppe.

Weitere Informationen zum Schuldenstand können der Tabelle V.8 im Ansichtenteil des Berichts entnommen werden.

Der Gesamtschuldenstand der Stadt Helmstedt im investiven Bereich einschließlich der rechtlich unselbstständigen Sondervermögen mit Sonderrechnung hatte sich im Prüfungszeitraum von Anfang 2006 bis Ende 2008 um rd. 1,9 Mio. € bzw. 10,9 % verringert. Der Schuldenstand konnte von 17,5 Mio. € auf 15,6 Mio. € reduziert werden.

Der Schuldenabbau war in der Hauptsache darauf zurückzuführen, dass während des gesamten Zeitraums durch vereinnahmte Verkaufserlöse aufgrund der Veräußerung von städtischen Immobilien auf Kreditneuaufnahmen vollständig verzichtet und kontinuierlich getilgt wurde. Außerdem hatte die Ablösung von Krediten bei dem veräußerten Grundvermögen zur Reduzierung der Verschuldung beigetragen.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass zu den vorgenannten Schulden noch die Verbindlichkeiten der Stadt hinzuzurechnen sind, die aus den in Anspruch genommenen Liquiditätskrediten resultierten, die sich im Berichtszeitraum von 2,2 Mio. € (31.12.2005) auf 6,1 Mio. € (31.12.2008) erhöhten.

Der allgemeinen Rücklage waren in den Haushaltsjahren 2006 und 2007 rd. 0,8 Mio. € zugeführt und im Haushaltsjahr 2008 rd. 0,6 Mio. € entnommen worden, sodass sich der Bestand der allgemeinen Rücklage im Prüfungszeitraum von 1,3 Mio. € auf 1,5 Mio. € erhöhte.

Die Stadt Helmstedt sammelte in der allgemeinen Rücklage Mittel weit über dem Mindestbestand an, um damit in späteren Jahren Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen durchführen zu können.



**Prüfungsfeststellung**

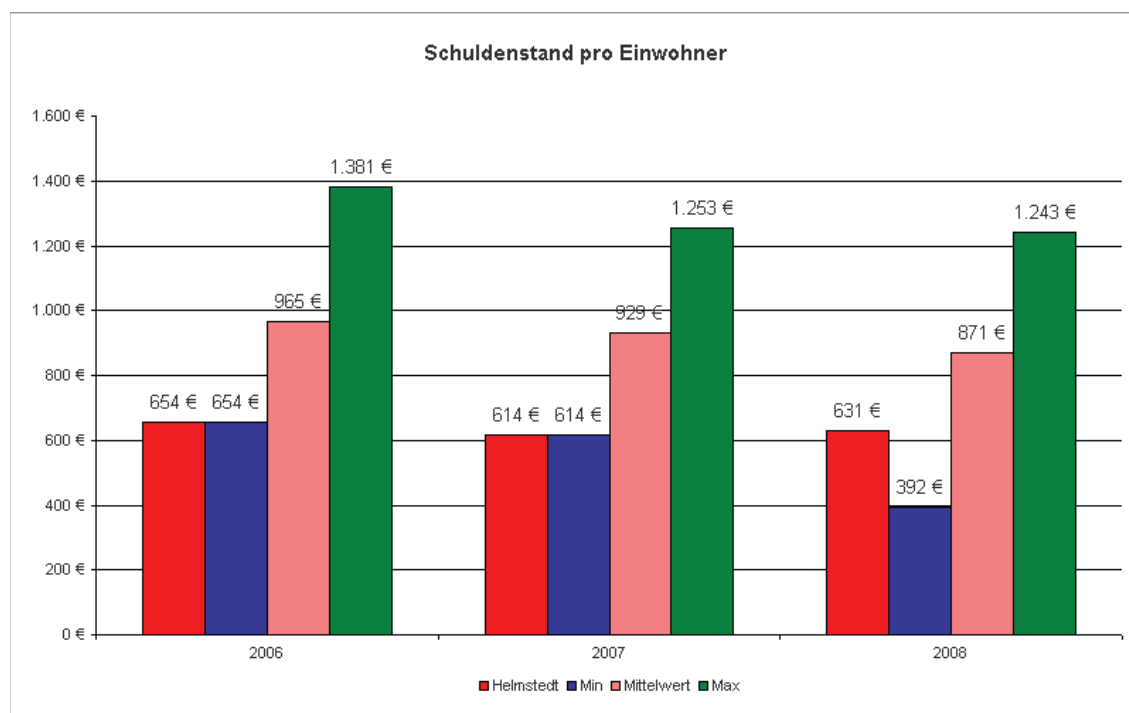
Die Mittel der allgemeinen Rücklage waren im gesamten Berichtszeitraum durchgehend zur Kassenbestandsverstärkung eingesetzt. Da freie Mittel vorrangig der Vermeidung von Kreditaufnahmen bzw. dem Schuldenabtrag und erst sekundär dem Aufbau von Rücklagen dienen, um in konsequenter Weise die Verschuldung der Stadt zurückzuführen (§ 96 Abs. 2 NGO), ist künftig anhand einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu ermitteln, ob die Verwendung dieser Mittel zum weiteren Schuldenabbau nicht die wirtschaftlichere Variante ist.

Bezogen auf den Berichtszeitraum hatte die Stadt Helmstedt keine kreditähnlichen Rechtsgeschäfte (z. B. Leasing, Mietkauf) abgeschlossen. Andere Instrumente aus dem Bereich der besonderen Finanzierungsinstrumente (z. B. PPP-Projekte) wurden nicht genutzt.

Weitere Informationen zum Vermögensbestand können der Tabelle V.7 im Ansichtenteil des Berichts entnommen werden.

**Prüfungsempfehlung**

Bei der Beurteilung der Dringlichkeit der geplanten Investitionen sind die Schuldendienstbelastungen zumindest teilweise mit zu gewichten. Sofern es nicht gelingt, die Einnahmesituation zu verbessern, kann nur ein Verzicht auf die Aufnahme neuer Investitionskredite bei gleichzeitigem Schuldenabbau die Verhältnisse nachhaltig verbessern. Daher sind künftig verstärkt Überlegungen dahin gehend zu treffen, ob tatsächlich alle Maßnahmen im Hinblick auf ihre Finanzierbarkeit notwendig sind.



Ansicht 11: Schuldenstand pro Einwohner

**IV.6 Kassenwesen**

6.1	Organisation .....	65
6.2	Liquiditätsmanagement.....	67
6.3	Forderungsmanagement.....	69
6.4	Kassenaufsicht und Kassenprüfung.....	71

**6.1 Organisation**

Die Stadtkasse Helmstedt bestand während des Prüfungszeitraums als FB 22 Finanzservice, Haushalt des Dezernats II und war im Prüfungszeitraum mit sieben Beschäftigten bei sechs vollzeitverrechneten Stellenanteilen – hiervon entfällt eine auf den Vollstreckungsaußendienst – besetzt. Hinzuzurechnen war zudem ein zehntel Stellenanteil für die Leitungstätigkeit der FBL.

**Prüfungsfeststellung**

Kassenrelevante Dienstanweisungen lagen grundsätzlich vor, waren jedoch veraltet und berücksichtigten die durch die Doppikeinführung veränderten Abläufe noch nicht (§ 41 Abs. 1 GemHKVO). Die Stadt Helmstedt führte in der Stellungnahme vom 17.08.2010 aus, dass eine entsprechende Dienstanweisung gegenwärtig erarbeitet werde.

**Prüfungsempfehlung**

Die NKPA empfiehlt der Stadt Helmstedt die Aktualisierung der kassenrelevanten Dienstanweisungen. Insbesondere die Neuorganisation der Abläufe für das Anordnungswesen im Rahmen der Doppik ist klar und aktuell zu regeln.

Seit der Umstellung auf die Doppik zum Jahr 2009 hatte die Stadt Helmstedt die Erstellung der Anordnungen vermehrt zentralisiert. Nach Aussage der Kassenleitung hatte sich dieses Verfahren bewährt, da insbesondere Fehlbuchungen vermieden würden.

Es wurden drei verbundene Sonderkassen gem. § 104 NGO für den Eigenbetrieb AEH, den Regiebetrieb Waldbad Birkerteich sowie für die Stiftung Johannes-Waisenhaus geführt.

Vor dem Hintergrund entstandener Kontoführungsgebühren und des Buchungsaufwands begrüßt die NKPA die im Prüfungszeitraum durchgeführte Reduzierung der vorgehaltenen fünf Bankkonten auf zwei.

### **Zahlstellen, Handvorschüsse, Geldannahmestellen und Barkasse**

Die Stadt Helmstedt hatte zwei Zahlstellen eingerichtet. Für diese wurden jeweils eigene DA verfasst. Eine Barkasse wurde nicht geführt. Für die Handvorschüsse, welche in einigen FB vorgehalten wurden, lagen neben der generellen DA gesonderte Einzelverfügungen vor. Die Anzahl der Handvorschüsse war beschränkt auf die infrastrukturelle Notwendigkeit.

### **Aufgaben der Kasse**

Die Stadtkasse Helmstedt nahm in den Jahren 2005 bis 2008 alle Aufgaben des § 1 Abs. 1 S. 1 GemKVO wahr. Mit Ziff. 2.2 der DA Kasse wurden ihr als weitere Aufgaben der kassenmäßige Abschluss und die Vorbereitung der Jahresrechnung, das Erstellen der Finanzstatistik sowie die Überwachung der niedergeschlagenen Forderungen übertragen.

Darüber hinaus wurden fremde Kassengeschäfte für den Eigenbetrieb AEH, den Regiebetrieb Waldbad Birkerteich sowie für die Stiftung Johannes-Waisenhaus wahrgenommen. In den Fällen des AEH und des Waldbads waren die Abwicklungen des Zahlungsverkehrs jeweils in einer DA geregelt. Der durch den AEH entstandene Aufwand bei der Stadtkasse wurde erstattet. Auf eine Erstattung des Aufwands für das Waldbad wurde verzichtet, da die Stadt Helmstedt hier ohnehin die Verluste abdeckt.

### **Prüfungsempfehlung**

Sofern der Erfassungsaufwand noch im Verhältnis zu den daraus zu gewinnenden Mehrinformationen steht, empfiehlt die NKPA auch die Ausweisung und Berechnung

der Kassenleistungen für das Waldbad Birkerteich, da im doppischen Buchungssystem grundsätzlich das Kostenverursacherprinzip anzuwenden ist.

Die Führung der Kassengeschäfte für die Johannes-Waisenhaus-Stiftung ist in der einschlägigen Stiftungssatzung geregelt. Zwar werden auch diese Kosten nicht erstattet, das Volumen des Kassenaufwands ist hier jedoch unerheblich.

## **6.2 Liquiditätsmanagement**

### **Liquiditätsplanung**

Die Stadtkasse Helmstedt führte im Betrachtungszeitraum eine regelmäßige Liquiditätsplanung gemäß § 19 Abs. 1 GemKVO durch und fixierte diese monatlich schriftlich. Die Stadtkasse legte hierbei den vorhandenen Zahlungsmittelbestand zugrunde und schrieb diesen fort. Um zu gewährleisten, dass die für die Auszahlungen erforderlichen Kassenmittel rechtzeitig verfügbar waren und gleichzeitig der Bestand an Bar- und Buchgeld auf den für Zahlungen notwendigen Umfang beschränkt blieben, hatten die FB im Rahmen vierteljährlicher Abfragen zu erwartende Ein- und Auszahlungen monatlich im Voraus anzugeben. Darüber hinaus waren Auszahlungsverpflichtungen ab 25.000 € der Stadtkasse spätestens drei Tage vor Auszahlung zu melden.

### **Liquiditätskredite**

Die Aufnahme von Liquiditätskrediten ist zulässig, wenn keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, mit denen die zu leistenden Auszahlungen gedeckt werden können (§ 94 Abs. 1 NGO). Die anhaltende Unterfinanzierung der Stadt Helmstedt lässt sich auch an der Höhe der Aufnahme von Liquiditätskrediten erkennen.

Die Gründe dafür lagen im Wesentlichen darin, dass die steigenden Ausgaben den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich verhinderten sowie Fehlbeträge aus den Vorjahren die laufenden Haushalte belasteten.

Die Höchstbeträge für die Liquiditätskredite (2006: 16,0 Mio. €, 2007: 10,0 Mio. € und 2008: 14,5 Mio. €) sind nicht überschritten worden.

Tatsächlich nahm die Stadt Helmstedt zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres folgende Liquiditätskredite in Anspruch:

2006: 5,3 Mio. €, dies entsprach rd. 15 % der Sollausgaben des VwH

2007: 4,5 Mio. €, dies entsprach rd. 12 % der Sollausgaben des VwH

2008: 4,5 Mio. €, dies entsprach rd. 11 % der Sollausgaben des VwH

(Hinweis: einschließlich Fehlbetragsabdeckung aus VVJ).

Der kontinuierliche Bestand an Liquiditätskrediten wurde im Wesentlichen durch seit Jahren auftretende Sollfehlbeträge hervorgerufen, die sich aufsummieren. So stand dem Liquiditätskredit zum 31.12.2008 ein kumulierter Fehlbetrag von rd. 10,4 Mio. € gegenüber. Als weitere Liquiditätsbelastungen wirkten sich zudem die Kasseneinnehmerreste bzw. offenen Forderungen aus.

Über ein Kontenclearingverfahren schöpfte die Stadt Helmstedt innere Kredite dauerhaft voll aus. Dieses Verfahren ermöglichte die tagesgenaue Verrechnung mit den Konten der verbundenen Sonderkassen, sodass „lediglich“ für den darüber hinaus gehenden Liquiditätsbedarf äußere Kredite Dritter in Anspruch genommen werden mussten. Die vereinbarten Zinssätze für innere Kredite lagen stets signifikant unter denen für äußere Kredite; hier wurde wirtschaftlich vorgegangen.

Durch die aufgenommenen Liquiditätskredite entstanden Zinsbelastungen i. H. v. rd. 145.000 € (2006), rd. 265.000 € (2007) und rd. 341.000 € (2008). Zieht man hier das Jahr 2005 mit rd. 26.000 € als Basis heran, so hatte sich diese Belastung mehr als verdreizehnfach.

Im Berichtszeitraum hatte die Stadt Helmstedt den weitaus größten Anteil des Liquiditätsbedarfs durch Festbetragskredite gedeckt. Vor derartigen Inanspruchnahmen holte die Stadt Helmstedt durchschnittlich fünf bis sieben Angebote überwiegend regionaler Geldinstitute ein.

**Prüfungsempfehlung**

Die NKPA erkennt hier Potenzial zur Erzielung marktgerechterer und günstigerer Zinssätze und empfiehlt, die Angebotseinholung auf rund zehn Finanzmakler bzw. Geldinstitute – auch überregional – zu erweitern. Die Stadt Helmstedt erklärte in der Stellungnahme vom 17.08.2010, dass sie die Empfehlung bereits umgesetzt habe.

Die allgemeine Rücklage steht der Stadtkasse als Betriebsmittel zur Verfügung, ebenso die Mittel aus den Sonderkassen. Der über den aufgenommenen Festbetragsliquiditätskrediten liegende Bedarf wurde über einen Kontokorrentkredit bei der Hausbank abgedeckt. Hierüber wurden verhältnismäßig günstige und flexible Zinsvereinbarungen auf EONIA-Basis getroffen.

**Prüfungsempfehlung**

Die NKPA empfiehlt für den Bereich Liquiditätskredite ein dauerhaftes Zinsmanagement. Nur bei konstanter Beobachtung des Geldmarkts und regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsberechnungen ist zu gewährleisten, dass beispielsweise Break-Even-Points zur Ablösung von teureren Krediten trotz Entschädigungszahlungen für vorzeitige Vertragsbeendigungen erkannt und gegebenenfalls Maßnahmen vollzogen werden. Das aktuelle Zinstief sollte durch Nutzung der zulässigen Aufnahmefrist bei weiteren Kreditaufnahmen ausgeschöpft werden.

**6.3 Forderungsmanagement****Niederschlagung, Forderungsveränderung und Vollstreckung**

Wesentliche Regelungen zu Forderungsveränderungen hatte die Stadt Helmstedt in Ihrer DA über Stundung, Niederschlagung und Erlass sowie Vergleich von Forderungen vom 13.09.2007 getroffen. Demnach war grundsätzlich der FB zuständig, welcher die Ursprungszahlung anordnete. Nicht in allen Fällen wurde jedoch bei Insolvenzen das sachgerechte Instrument der befristeten Niederschlagung eingesetzt.

### **Prüfungsempfehlung**

Die NKPA empfiehlt, die bestehende DA um eine derartige Regelung zu erweitern. Die Stadt Helmstedt hat in der Stellungnahme vom 17.08.2010 geäußert, dass sie in der zu erstellenden Dienstanweisung die Anregung der NKPA aufgreifen werde.

Die Kasseneinnahmereste der Stadt Helmstedt schwankten zwischen rd. 716.000 € in 2006 und 483.000 € in 2008. Die Stadtkasse hatte im Prüfungszeitraum jährlich Ihre Einnahmereste hinsichtlich der Realisierbarkeit der Forderungen überprüft. Da nach Überprüfung mit erheblichen Teilen der Einnahmen nicht mehr zu rechnen war, wurden Einzelbereinigungen von jährlich durchschnittlich 263.000 € vorgenommen, sodass sich die Kasseneinnahmereste bereinigt von 2006 bis 2008 von rd. 384.000 € über 437.000 € auf 293.000 € reduzieren ließen.

Die mittels Restebereinigung reduzierten Kasseneinnahmereste dürfen jedoch nicht davon ablenken, dass die nicht mehr realisierbaren Forderungen die Finanzsituation der Stadt Helmstedt zusätzlich belasten.

### **Vollstreckungswesen**

Die Tätigkeiten des Vollstreckungsdienstes nahmen im Prüfungszeitraum insgesamt rund 1,5 Stellenanteile in Anspruch. Diese verteilten sich anteilig auf das Buchungspersonal, welches vor allem die Aufgaben Mahnungen, Lohn- und Gehaltspfändungen sowie Beantragung von Mahnbescheiden übernahm, das Leitungspersonal bearbeitete zusätzlich die umfangreicheren Fälle wie Insolvenzen und Zwangsversteigerungen. Der Vollstreckungsdienst war grundsätzlich für die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen nach dem NVwVG verantwortlich und wurde von einem vollzeitbeschäftigten Mitarbeiter der Stadtkasse wahrgenommen.

Durch die zentrale Adresseinrichtung wurden Dubletten von Debitoren vermieden, Mahn- und Vollstreckungsläufe erfolgten zeitnah (vierzehntägig). Eine gesonderte Vollstreckungssoftware wurde nicht eingesetzt, man bediente sich der Haushalts- und Kassensoftware.

Die Anzahl der abzuarbeitenden Vollstreckungsaufträge sank von 2006 mit 3.668 Fällen auf 2.714 Fälle zum 31.12.2008. Während 2006 noch 1.219 noch nicht erledigte



Fälle aus dem Vorjahr zu bearbeiten waren, sank dieser Wert zum Ende des Prüfungszeitraums auf 808 Fälle. Bei einer insgesamt zurückgegangenen Fallzahl gab der Kassenleiter jedoch zu bedenken, dass der durchschnittliche Arbeitsaufwand pro Fall durch eine zunehmende Anzahl an Insolvenzen, Zwangsversteigerungen sowie Zwangsverwaltungen zugenommen hatte.

#### **6.4 Kassenaufsicht und Kassenprüfung**

Durch § 98 Abs. 5 NGO wird der Bürgermeister verpflichtet, die Stadtkasse zu überwachen (Kassenaufsicht). Zugleich ermächtigt § 98 Abs. 5 NGO den Bürgermeister, diese Aufgabe auf einen Gemeindebeschäftigten zu übertragen. Unter Inanspruchnahme dieses Wahlrechts wurde die Kassenaufsicht der Stadt Helmstedt dem Dezernenten II auferlegt.

Der Kassenaufsichtsbeamte nahm die erforderlichen Tätigkeiten wie Einsichtnahme in den Tagesabschluss sowie in die Liquiditätsplanung, Information über den Stand der Tagesgelder, Auswertung von unvermuteten Kassenprüfungen des RPA regelmäßig und dauerhaft wahr, wobei er zeitnah eine Aktualisierung der einschlägigen Dienstweisung initiieren sollte.

Dem RPA obliegt die dauernde Überwachung der Kassen der Gemeinde sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen (§ 119 Abs. 1 Nr. 3 NGO). Das RPA der Stadt Helmstedt nahm diese Aufgaben im Prüfungszeitraum wahr und prüfte die Kasse einmal jährlich unvermutet. (§ 39 Abs. 1 GemKVO bzw. § 40 Abs. 7 GemHKVO).

## **IV.7 Haushaltssicherung**

7.1	Verpflichtung zur Haushaltssicherung .....	72
7.2	Qualitätskennzahl .....	72
7.3	Bewertung des Haushaltssicherungsprozesses .....	73

### **7.1 Verpflichtung zur Haushaltssicherung**

Der Haushalt der Stadt Helmstedt war im gesamten Prüfungszeitraum unter Berücksichtigung der vorzunehmenden Fehlbetragsabdeckung für Vorjahre nicht ausgeglichen. Das am Anfang des Prüfungszeitraums (31.12.2005) aufgelaufene Gesamtdefizit betrug knapp 6 Mio. €.

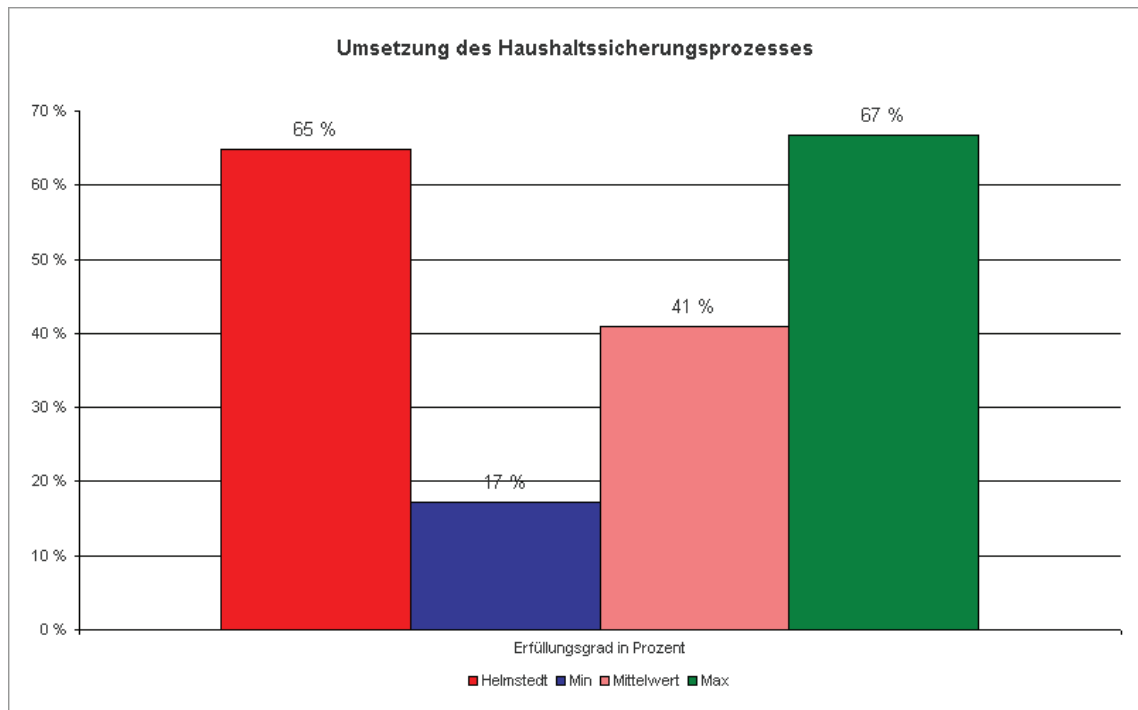
Die Haushaltsjahre des Prüfungszeitraums 2006 bis 2008 schlossen mit strukturellen Fehlbeträgen von insgesamt rd. 4,4 Mio. € ab und erhöhten damit das Gesamtfehlbetragsvolumen auf rd. 10,4 Mio. €.

Aufgrund dieser Finanzlage ergab sich für die Stadt Helmstedt die Verpflichtung zur jährlichen Aufstellung bzw. Fortschreibung eines Haushaltssicherungskonzepts (§ 82 Abs. 6 NGO).

### **7.2 Qualitätskennzahl**

Die NKPA hat die Qualität des Haushaltssicherungsprozesses in der Stadt Helmstedt untersucht. Dafür wurden die Umsetzung der formellen Anforderungen an das Haushaltssicherungskonzept und dessen Schlüssigkeit, die Vollständigkeit und Nachhaltigkeit der aufgenommenen Maßnahmen sowie die Steuerung des Haushaltssicherungsprozesses anhand eines detaillierten Fragenkatalogs ermittelt und mit differenzierter Gewichtung bewertet.

Die sich aus der Gesamtbeurteilung ergebende Qualitätskennzahl wurde nachstehend in den interkommunalen Vergleich mit den Gemeinden des Vergleichsring einbezogen.



Ansicht 12: Umsetzung des Haushaltssicherungsprozesses

### 7.3 Bewertung des Haushaltssicherungsprozesses

Die Stadt Helmstedt hat bei der Umsetzung des Haushaltssicherungsprozesses im interkommunalen Vergleich sehr gut abgeschnitten und liegt mit 65 % nur knapp unter dem erreichten Maximalwert von 67 %.

Die Schwachstellen, die das Erreichen der vollen Punktzahl verhinderten, waren im Wesentlichen darin zu sehen, dass die Stadt Helmstedt es bei der Reduzierung des relativ hohen Umfangs der freiwilligen Leistungen an einer konsequenten Vorgehensweise fehlen ließ.

Ansonsten gab es keine besonders auffälligen Mängel, sondern lediglich Abstriche in Details. Es war über die Jahre eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Konzepts mit Orientierung an den Hinweisen des MI vom 30.10.2007 festzustellen (s. Nds. MBl. Nr. 46/2007, S. 1254 ff.).

Die Stadt Helmstedt wird sich angesichts der sich mittelfristig nicht abzeichnenden Verbesserung der Finanzlage auch weiterhin um die Erschließung von Einnahme- und vor allem Einsparmöglichkeiten bemühen müssen.

Um nachhaltige Einspar- bzw. Einnahmemöglichkeiten zu erschließen, sollte der Schwerpunkt der Haushaltssicherung bei einer umfassenden Aufgaben-/Produktkritik liegen.

Die NKPA stellte im Rahmen der Prüfung in folgenden Bereichen mögliches Einsparpotenzial fest:

- Für die Mehrzweckhäuser Barmke und Emmerstedt gab es keine Benutzungsordnungen. Es wurden zwar teilweise Einnahmen erzielt, allerdings aufgrund von Einzelfallentscheidungen. Mit dem Haushaltssicherungskonzept 2007 wurde die Schaffung von rechtlichen Grundlagen beschlossen. Allerdings wurde diese Maßnahme erst verschoben und dann im Rahmen des Haushaltssicherungskonzepts 2009 entschieden, sie ganz aufzugeben. Die NKPA empfiehlt, das Vorhaben wieder aufzugreifen und eine generelle Regelung zu schaffen.
- Die Stadt Helmstedt hatte im Prüfungszeitraum trotz bedeutender Einnahmen des Vermögenshaushalts keinen nennenswerten Schuldenabbau bewirkt. Künftig sollte der Schuldenabbau stringenter betrieben werden und Vorrang vor Neuinvestitionen haben. Die NKPA empfiehlt, ein Zins- und Schuldenmanagement einzurichten.
- Hinsichtlich der Verwaltungsnebenstellen Barmke und Emmerstedt sollte, wie bereits mehrfach versucht, auch weiterhin auf die Nutzung der vorhandenen Einsparpotenziale hingewirkt werden. Die Stadt Helmstedt hat das Recht bei fehlendem Bedarf die Verwaltungsnebenstellen zu schließen (§ 4 des Gebietsänderungsvertrags). Die NKPA regt an, zu prüfen, ob die Frequentierung alternativer wirtschaftlichere Versorgungsformen zulässt. Denkbar wäre beispielsweise, dass ggf. ein Sachbearbeiter die Einwohner bei Bedarf Zuhause aufsucht oder ein mobiles Bürgerbüro die Ortsteile anfährt.

- Die NKPA hält eine Reduzierung der Fachausschüsse durchaus für möglich. Denkbare Beispiele wären:
  - Der Innenstadtausschuss könnte vollständig aufgelöst werden, da seine Themen von anderen Ausschüssen mitbehandelt werden könnten (z. B. Bau von Straßen in der Innenstadt im Bauausschuss).
  - Die Ausschüsse ASE (Ausschuss für Sport und Ehrenamt) und AJFSS (Ausschuss für Jugend, Familie, Sport und Soziales) könnten zusammengelegt werden, da beide Ausschüsse den FB 12 bedienen.
- Die grundsätzlich Einsparungspotenziale bietende IKZ könnte bei den Bädern, wie in den strategischen Zielen der Stadt Helmstedt bereits vorgesehen, genutzt werden. Das Waldbad und das Juliusbad hatten den städtischen Haushalt allein im Prüfungszeitraum mit rd. 3,2 Mio. € belastet und damit zu erheblichen freiwilligen Ausgaben geführt. Deshalb sollte die Stadt Helmstedt mit Blick auf ihre defizitäre Haushaltslage keine Alternative völlig ausschließen und auch einen Verkauf bzw. die Schließung prüfen.
- Des Weiteren stellte das städtische Theater eine beträchtliche Belastung für den defizitären Haushalt dar. Mit jährlich rd. 280.000 € war das Theater bereits in der Vergangenheit eine erhebliche Einzelbelastung. Für den Finanzplanungszeitraum werden die Zuschüsse aufgrund notwendiger Investitionen noch beträchtlich steigen. Unter Berücksichtigung der desolaten Haushaltslage und des anstehenden Investitionsaufwands rät die NKPA, verschiedene Alternativen, wie z. B. die Beteiligung Dritter, zu prüfen, aber auch ernsthaft über eine Schließung nachzudenken. Hierbei sollte das Verhältnis zwischen den aufgewendeten finanziellen Mitteln und dem bewirkten Nutzen in die Entscheidung einfließen. Es muss die Frage beantwortet werden, ob die eingesetzten Mittel nicht effizienter, d. h. zum Nutzen eines größeren Personen-/Bürgerkreises an anderer Stelle eingesetzt werden könnten. Bei dieser Entscheidung ist die Verantwortung gegenüber allen Bürgern wahrzunehmen.
- Die Stadt Helmstedt hatte darüber nachgedacht, eine Grundschule zu schließen. Allerdings wurde im Jahr 2007 bei den Rahmenzielen 2006 – 2011 die Ent-

scheidung getroffen, keine Veränderungen bis zum Ende der Ratsperiode (2011) trotz rückläufiger Schülerzahlen herbeizuführen. Mit Blick auf die demografische Entwicklung sollte die Schließung einer Grundschule ernsthaft geprüft und ggf. umgesetzt werden.

- Das Thema des demografischen Wandels sollte grundsätzlich bei allen Entscheidungen Berücksichtigung finden.

Zusammenfassend war festzustellen, dass gute und zum Teil weitgehende Vorschläge zur Haushaltssicherung erarbeitet wurden. Allerdings wurden einige nicht und andere Maßnahmen zeitlich verzögert bzw. nur inkonsequent umgesetzt.

Die Stadt Helmstedt muss ihre Bemühungen zur Haushaltssicherung weiter intensivieren, da im Ergebnis die in den Haushaltssicherungskonzepten dargelegten Maßnahmen nicht ausreichend waren und sind, um die bestehenden Altlasten mittelfristig abzubauen bzw. das Entstehen neuer Defizite verhindern zu können. Dabei ist insbesondere der Bereich der freiwilligen Leistungen kurzfristig zu untersuchen, wie bereits näher unter Ziff. 5.3 beschrieben. Sicher ist es allein durch die Streichung selbst sämtlicher freiwilligen Leistungen nicht möglich den Haushalt auszugleichen, allerdings sind die freiwilligen Ausgaben ein durch die Stadt selbst beeinflussbarer Haushaltsteil. Außerdem darf die Wirkung der zur Haushaltssicherung ebenfalls beitragenden weiteren Instrumente wie Aufgaben-/Produktkritik, Veränderung von Standards und Einnahmeoptimierungen nicht außer Acht gelassen werden.

Die Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit muss daher in den kommenden Jahren eine noch höhere Priorität haben, um das Ziel des Haushaltsausgleichs erreichen zu können.

## V. Ansichten

### V.1 Zustandekommen der Haushaltssatzungen

Haushaltsaufstellung				
Haushaltsjahr	2006	2007	2008	2009
Haushaltsatzung: Ratsbeschluss vom	15.12.2005	15.02.2007	13.12.2007	18.12.2008
Vorlage an die Kommunal- aufsichtsbehörde am	20.12.2005	16.02.2007	18.12.2008	22.12.2008
Genehmigung vom	09.02.2006	26.04.2007	15.02.2008	19.03.2009
Beitrittsbeschluss vom	nz	nz	nz	nz
Öffentl. Bekanntmachung am	10.02.2006	16.02.2007	18.02.2008	19.12.2008
Haushaltsplan wurde öffentlich ausgelegt vom/bis	20.02.2006 - 28.02.2006	03.05.2007 - 11.05.2007	25.02.2008 - 04.03.2008	23.03.2009 - 31.03.2009
Anzahl Nachtragssatzungen	1	1	0	2
Ggf. 1. Nachtragshaushalts- satzung: Ratsbeschluss vom	05.10.2006	18.10.2007	nz	23.04.2009
Vorlage an die Kommunal- aufsichtsbehörde am	11.10.2006	23.10.2007	nz	25.04.2009
Genehmigung vom	27.10.2006	03.12.2007	nz	05.05.2009
Öffentl. Bekanntmachung am	30.10.2006	04.12.2007	nz	06.05.2009
Nachtragshaushaltsplan öffentlich ausgelegt vom/bis	06.11.2006 - 14.11.2006	10.02.2007 - 18.02.2007	nz	11.05.2009 - 19.05.2009
Ggf. 2. Nachtragshaushalts- satzung: Ratsbeschluss vom	nz	nz	nz	24.09.2009
Vorlage an die Kommunal- aufsichtsbehörde am	nz	nz	nz	25.09.2009
Genehmigung vom	nz	nz	nz	03.11.2009
Öffentl. Bekanntmachung am	nz	nz	nz	25.09.2009
Nachtragshaushaltsplan öffentlich ausgelegt vom/bis	nz	nz	nz	09.11.2009 - 17.11.2009

Tabelle 1: Haushaltsaufstellungsverfahren

## V.2 Verlauf des Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahrens

Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren					
	für die Haushaltsjahre				
	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Jahresrechnung (§ 100 NGO)</b>					
Kassenmäßiger Abschluss vom	30.01.2006	12.02.2007	03.04.2008	12.03.2009	nz
Haushaltsrechnung vom	30.01.2006	12.02.2007	04.03.2008	12.03.2009	nz
Rechenschaftsbericht vom	14.03.2006	30.04.2007	16.05.2008	15.04.2009	nz
Vollständigkeit und Richtigkeit der Jahresrechnung vom HVB festgestellt am	30.01.2006	13.02.2007	10.03.2008	18.03.2009	nz
Schlussbericht des RPA vom	11.01.2007	08.02.2008	10.02.2009	16.02.2010	nz
Stellungnahme des HVB zum Schlussbericht vom	17.01.2007	15.02.2008	12.02.2009	18.02.2010	nz
<b>Entlastung (§ 101 NGO)</b>					
Ratsbeschluss über die Jahresrechnung und Entlastung (vorbehaltlos) vom	15.02.2007	06.03.2008	19.03.2009	11.03.2010	nz
Beschluss der Aufsichtsbehörde mitgeteilt am	20.02.2007	10.03.2008	20.03.2009	23.03.2010	nz
Beschluss mit Hinweis auf die Auslegung der Jahresrechnung öffentlich bekannt gemacht am	19.02.2007	10.03.2008	20.03.2009	23.03.2010	nz
Jahresrechnung mit Rechenschaftsbericht öffentlich ausgelegt vom/bis	26.02.2007 - 06.03.2007	17.03.2008 - 27.03.2008	30.03.2009 - 07.04.2009	29.03.2010 - 08.04.2010	nz
<b>Der Jahresabschluss 2009 war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht erstellt.</b>					

Tabelle 2: Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren



### V.3 Haushaltsplanung und Rechnungsergebnisse

#### 3.1 Kernhaushalt

Haushaltsplanung und Rechnungsergebnisse des Kernhaushalts (Beträge gerundet in Mio. €)					
Haushaltsjahr	2006	2007	2008	+/- 2006 bis 2008	2009
<b>I. Haushaltspläne (ggf. einschl. Nachtrag/Nachträge)</b>					
Verwaltungshaushalt Einnahmen	24,17	29,87	26,94	2,77	nz
Verwaltungshaushalt Ausgaben	34,80	38,42	39,86	5,06	nz
Fehlbedarf (einschl. des gem. § 23 GemHVO veranschl. Vor- bzw. Vorvorjahres-Fehlbetrags - s. II. Jahresrechnung)	10,63	8,54	12,91	2,29	nz
Vermögenshaushalt (ausgeglichen)	4,08	4,01	3,06	-1,02	nz
Gesamthaushalt Ausgabevolumen	38,87	42,43	42,91	4,04	nz
+/- zum Vorjahr	--	3,56	0,49	--	nz
+/- (Prozent)	--	9,15 %	1,15 %	--	nz
<b>Sonstige Festsetzungen der Haushaltssatzung (ggf. einschl. Nachtrag)</b>					
Kreditemächtigung	0,00	0,00	0,00	--	1,93
Gesamtbetrag Verpflichtungs- ermächtigungen	1,19	0,83	0,78	--	0,43
Höchstbetrag Liquiditätskredite	16,00	10,00	14,50	--	16,30
Hebesatz Grundsteuer A	290 %	340 %	340 %	--	340 %
Hebesatz Grundsteuer B	310 %	350 %	350 %	--	350 %
Hebesatz Gewerbesteuer	340 %	360 %	360 %	--	360 %
<b>II. Jahresrechnungen</b>					
Verwaltungshaushalt Einnahmen	24,54	28,33	29,32	4,78	nz
Verwaltungshaushalt Ausgaben	33,49	37,79	39,71	6,22	nz
davon Fehlbedarfsdeckung aus den Vorjahren gem. § 23 GemHVO	5,98	8,95	9,46	3,48	nz
Überschuss	-	-	-	-	nz
Struktureller Fehlbetrag	2,96	0,52	0,93		nz
Gesamtfehlbetrag	8,95	9,46	10,39	1,45	nz
+/- zum Plan	-1,68	0,92	-2,52	--	nz
+/- (Prozent)	-15,81 %	10,80 %	-19,51 %	--	nz

Tabelle 3: Haushaltsplanung und Rechnungsergebnisse - Kernhaushalt

### 3.2 Wirtschaftspläne der optimierten Regiebetriebe

Wirtschaftspläne der optimierten Regiebetriebe				
Wirtschaftsjahr	2006	2007	2008	2009
Wirtschaftsplan Waldbad Birkerteich				
Erfolgsplan:				
Erträge	62.050 €	69.550 €	82.050 €	72.050 €
Aufwendungen	357.050 €	364.550 €	382.050 €	377.050 €
Vermögensplan:				
Einnahmen	115.400 €	137.600 €	171.000 €	0 €
Ausgaben	69.000 €	114.000 €	147.000 €	85.000 €
Sonstige Festsetzungen (ggf. einschl. Nachtrag)				
Kreditermächtigung	0 €	0 €	0 €	0 €
Verpflichtungs- ermächtigungen	0 €	0 €	0 €	0 €
Höchstbetrag Liquiditäts- kredite	0 €	0 €	0 €	0 €
Jahresabschluss				
Erfolgsplan - Erträge	88.226 €	58.439 €	78.180 €	nz
Erfolgsplan - Aufwendungen	355.117 €	364.002 €	377.442 €	nz
Überschuss/Verlust (-)	-266.891 €	-305.563 €	-299.262 €	
+/- zum Plan	28.109 €	-10.563 €	738 €	

Tabelle 4: Wirtschaftspläne der opt. Regiebetriebe

### 3.3 Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe

Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe				
Wirtschaftsjahr	2006	2007	2008	2009
Wirtschaftsplan Abwasser-Entsorgungsbetrieb Helmstedt				
Erfolgsplan:				
Erträge	5.737.300 €	5.502.500 €	5.586.500 €	5.548.300 €
Aufwendungen	5.878.500 €	5.834.400 €	5.752.000 €	5.837.200 €
Vermögensplan:				
Einnahmen	2.378.000 €	2.109.000 €	1.207.000 €	4.071.000 €
Ausgaben	2.378.000 €	2.109.000 €	1.207.000 €	4.071.000 €
Sonstige Festsetzungen (ggf. einschl. Nachtrag)				
Kreditemächtigung	600.000 €	500.000 €	0 €	0 €
Verpflichtungs-ermächtigungen	0 €	0 €	0 €	0 €
Höchstbetrag Liquiditätskredite	0 €	0 €	0 €	0 €
Jahresabschluss				
Erfolgsplan - Erträge	6.517.467 €	5.320.976 €	5.326.442 €	nz
Erfolgsplan - Aufwendungen	5.511.822 €	7.092.739 €	5.267.339 €	nz
Überschuss/Verlust (-)	1.005.645 €	-1.771.763 €	59.103 €	
+/- zum Plan	1.146.845 €	-1.439.863 €	224.603 €	

Tabelle 5: Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe

**V.4 Gesamtplanung**

Haushaltspläne und Wirtschaftspläne der nach kaufmännischen Grundsätzen geführten Eigenbetriebe und der optimierten Regiebetriebe (Beträge gerundet in T€)					
Haushaltsjahr/ Wirtschaftsjahr	2006	2007	2008	+/- 2006 bis 2008	2009
<b>Haushaltsplan</b>					
VwH Ausgaben	34.795	38.415	39.856	5.061	nz
VmH Ausgaben	4.077	4.013	3.058	-1.020	nz
Gesamthaushalt	38.873	42.428	42.914	4.042	
+/- zum Vorjahr	--	3.555	486	--	
+/- (Prozent)	--	9,15 %	1,15 %	10,40 %	
Anteil am Gesamtvolumen	81,74 %	83,44 %	85,14 %	--	
<b>Wirtschaftspläne insgesamt</b>					
Summe	8.683	8.422	7.488	-1.195	10.370
+/- zum Vorjahr	--	-261	-934	--	2.882
+/- (Prozent)	--	-3,00 %	-11,09 %	-13,76 %	38,49 %
Anteil am Gesamtvolumen	18,26 %	16,56 %	14,86 %	--	
<b>Gesamtplanung (Haushalts- und Wirtschaftspläne)</b>					
Summe Gesamthaushalt u. Wirtschaftspläne	47.555	50.850	50.402	2.847	
+/- zum Vorjahr	--	3.295	-448	--	
+/- (Prozent)	--	6,93 %	-0,88 %	5,99 %	

Tabelle 6: Gesamtplanung

## V.5 Allgemeine Deckungsmittel

Allgemeine Deckungsmittel der Stadt Helmstedt (Beträge gerundet in T€)				
Einnahme- bzw. Ausgabeart VwH UA 9000	Haushaltsjahr			
	2006	2007	2008	2009
Grundsteuer A	55	63	71	66
Grundsteuer B	2.347	2.685	2.530	2.630
Gewerbesteuer	6.249	6.435	7.208	3.750
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	5.661	6.452	7.421	6.413
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	801	906	937	936
Vergnügungssteuer	190	221	242	310
Hundesteuer	69	66	86	85
Zweitwohnungssteuer	0	0	0	0
Übrige Steuern	0	0	0	0
Schlüsselzuweisungen	2.835	4.183	4.035	4.748
Zuweisungen für Aufgaben des übertr. Wirkungskreises	611	603	600	604
Leistungen gem. § 6 NFG für Leistungen des übertr. Wirkungskreises außerhalb des NFAG	1	1	1	0
Weitere allgemeine Deckungsmittel	0	0	0	245
Nachrichtlich: Einnahmen aus der Verzinsung von Steuernachforderungen	-6	733	-116	125
<b>Gesamteinnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln</b>	<b>18.819</b>	<b>21.616</b>	<b>23.130</b>	<b>19.786</b>
Kreisumlage	7.950	9.085	9.734	10.437
Gewerbesteuerumlage	1.491	1.348	1.334	691
Finanzausgleichsumlage	0	0	0	0
Nachrichtlich: Ausgaben für die Verzinsung von Steuererstattungen	9	340	47	70
<b>Summe der Ausgaben: Minderung der allgemeinen Deckungsmittel</b>	<b>9.441</b>	<b>10.433</b>	<b>11.068</b>	<b>11.178</b>
<b>Einnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln (netto)</b>	<b>9.378</b>	<b>11.183</b>	<b>12.062</b>	<b>8.608</b>

**Ab 2009 wurde doppisch gebucht, Daten aus dem Produkt 6111 (Ansatz).**

Tabelle 7: Allgemeine Deckungsmittel

## V.6 Kostendeckungsgrade in Einrichtungen mit Gebühren und Entgelten

Kostendeckungsgrade			
	2006	2007	2008
<b>Brunnentheater</b>			
Kosten	533.046	480.805	477.349
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0
Erlöse	157.520	156.173	154.128
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0
Ergebnis *)	-375.526	-324.632	-323.221
Kostendeckungsgrad *)	29,6 %	32,5 %	32,3 %
<b>Kindergärten</b>			
Kosten	448.039	435.910	458.037
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0
Erlöse	141.439	141.999	138.936
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0
Ergebnis *)	-306.600	-293.911	-319.101
Kostendeckungsgrad *)	31,6 %	32,6 %	30,3 %
<b>Straßenreinigung</b>			
Kosten	800.511	696.454	767.562
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	34.004	39.908	0
Erlöse	760.603	747.734	775.122
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	215.000	206.600	210.700
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	51.280
Ergebnis *)	-288.912	-195.228	-151.860
Kostendeckungsgrad *)	65,4 %	73,5 %	80,2 %
<b>Märkte</b>			
Kosten	28.825	28.859	29.114
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	12.014	2.344	0
Erlöse	26.481	30.703	27.324
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kosten-	0	0	0

Kostendeckungsgrade			
	2006	2007	2008
<b>anteilen</b>			
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	1.844
Ergebnis *)	-14.358	-500	54
Kostendeckungsgrad *)	64,8 %	98,4 %	100,2 %
<b>Friedhöfe</b>			
Kosten	65.701	72.046	64.870
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	15.814	19.933	13.902
Erlöse	45.767	58.145	60.217
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0
Ergebnis *)	-35.748	-33.834	-18.555
Kostendeckungsgrad *)	56,1 %	63,2 %	76,4 %
<b>Waldbad Birkerteich</b>			
Kosten	355.117	364.002	377.442
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0
Erlöse	88.226	58.439	78.180
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0
Ergebnis *)	-266.891	-305.563	-299.262
Kostendeckungsgrad *)	24,8 %	16,1 %	20,7 %
<b>Stadtbücherei</b>			
Kosten	195.633	139.707	152.785
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0
Erlöse	2.972	7.588	9.581
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0
Ergebnis *)	-192.661	-132.119	-143.204
Kostendeckungsgrad *)	1,5 %	5,4 %	6,3 %
<b>Jugendfreizeitzentrum</b>			
Kosten	304.881	305.725	326.369
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0
Erlöse	37.819	33.416	9.581
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0
Ergebnis *)	-267.062	-272.309	-316.788
Kostendeckungsgrad *)	12,4 %	10,9 %	2,9 %

Kostendeckungsgrade			
	2006	2007	2008
<b>Mehrzweckhäuser Barmke und Emmerstedt</b>			
Kosten	8.948	26.439	20.001
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0
Erlöse	1.989	2.049	2.009
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0
Ergebnis *)	-6.959	-24.390	-17.992
Kostendeckungsgrad *)	22,2 %	7,7 %	10,0 %
<b>Juliusbad (Hallenbad)</b>			
Kosten	1.253.140	1.253.000	1.418.312
davon Anteil öffentl. Quote	0	0	0
vorgetragene Unterdeckung aus Vj.	0	0	0
Erlöse	355.000	343.000	447.840
davon Anteile aus erstatteten öffentl. zu tragenden Kostenanteilen	0	0	0
vorgetragene Überdeckung aus Vj.	0	0	0
Ergebnis *)	-898.140	-910.000	-970.472
Kostendeckungsgrad *)	28,3 %	27,4 %	31,6 %
*) ohne öffentliche Anteile, aber mit Berücksichtigung der Vorträge			

Tabelle 8: Kostendeckungsgrade der Einrichtungen



**V.7 Vermögensübersicht**

Vermögensübersicht (Beträge gerundet in T€)				
Vermögensart			31.12.2005	31.12.2008
<b>A: Vermögen nach § 39 Abs. 1 GemHVO</b>				
1. Forderungen des Anlagevermögens				
	1.1	Beteiligungen sowie Wertpapiere, die die Stadt zum Zwecke der Beteiligung erworben hat	7.877	7.877
	1.2	Forderungen aus Darlehen, die die Stadt aus Mitteln des Haushalts in Erfüllung einer Aufgabe gewährt hat	665	641
	1.3	Kapitaleinlagen in Zweckverbänden oder anderen kommunalen Zusammenschlüssen	0	0
	1.4	In Sondervermögen eingebrachtes Kapital	7.122	7.230
	1.5	---		
	1.6	Übrige Darlehen	0	0
2. Geldanlagen				
	2.1	Wertpapiere	0	0
	2.2	Einlagen in Geldinstituten	1.337	1.486
	2.3	Sonstige Forderungen	0	0
	2.4	Bausparguthaben	0	0
<b>Summe A:</b>			<b>17.001</b>	<b>17.234</b>
<b>B: Vermögen nach § 39 Abs. 2 GemHVO</b>				
	1	Straßenreinigung	163	197
	2	Märkte	8	7
	3	Friedhöfe	95	229
<b>Summe B:</b>			<b>266</b>	<b>433</b>
<b>Summe A und B:</b>			<b>17.267</b>	<b>17.667</b>

Tabelle 9: Vermögensübersicht

**V.8 Schuldenübersicht**

Schuldenübersicht (Beträge gerundet in T€)					
Schuldenart		31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008
1.	Kredite				
1.1	Bund	0	0	0	0
1.2	Land	452	440	289	282
1.3	Gemeinden	593	534	453	396
1.4	Zweckverbände	0	0	0	0
1.5	Sonst. öffentl. Bereich	0	0	0	0
1.6	Kommunale Sonderrechnungen	0	0	0	0
1.7	Sonstige öffentliche Sonderrechnungen	0	0	0	0
1.8	Kreditmarkt	2.458	2.400	2.341	2.282
1.9	Übrige Bereiche	0	0	0	0
	Summe 1	3.503	3.374	3.083	2.960
2.	Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	0	0	0	0
	Summe 1+2	3.503	3.374	3.083	2.960
3.	Liquiditätskredite	2.200	5.284	4.498	6.115
4.	Innere Darlehen	0	0	0	0
5.	Schulden von Sondervermögen				
5.1	aus Krediten	13.984	13.140	12.262	12.626
5.2	aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften	0	0	0	0
5.3	aus Liquiditätskrediten	0	0	0	0
5.4	aus Darlehen der Stadt	0	0	0	0
	Summe 5	13.984	13.140	12.262	12.626
	Summe 1-5	19.687	21.798	19.843	21.701

Tabelle 10: Schuldenübersicht

## V.9 Entwicklung der Stellenzahl

Entwicklung der Zahl der Planstellen und der Stellen für Beschäftigte (ohne Leerstellen)						
Haushaltsjahr	2005	2006	2007	2008	+/- 2005 bis 2008	Nachr. 2009
Beamte Allgem. Verwaltung und kaufmännisch geführte Einrichtungen	55,0	55,0	49,0	45,3	-9,8	43,5
Arbeitnehmer Allgem. Verwaltung	143,5	144,0	139,0	131,3	-12,3	128,0
Arbeitnehmer Optimierte Regiebetriebe, Eigenbetriebe pp.	14,0	14,0	14,0	14,0	0,0	14,0
Arbeitnehmer insgesamt	157,5	158,0	153,0	145,3	-12,3	142,0
Gesamtzahl aller Planstellen / Stellen	212,5	213,0	202,0	190,5	-22,0	185,5
+/- zum Vorjahr (Stellen)	--	0,5	-11,0	-11,5	--	-5,0
+/- (Prozent)	--	0,24 %	-5,16 %	-5,69 %	-10,35 %	-2,62 %

Tabelle 11: Entwicklung der Stellenzahl

**V.10 Entwicklung der Personalausgaben**

Entwicklung der Personalausgaben (Beträge gerundet in T€)					
Haushaltsjahr	2005	2006	2007	2008	+/- 2005 bis 2008
Personalausgaben des Kernhaushalts	8.679	8.515	8.328	8.558	-121
./. Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit	145	140	148	141	-4
./. Personalkosten-erstattungen Dritter	100	72	52	65	-35
Personalausgaben (bereinigt)	8.434	8.303	8.128	8.352	-82
zuzüglich des Personalaufwands der kaufmännisch geführten Einrichtungen					
Waldbad Birkerteich	67	50	43	49	-18
Abwasser-Entsorgungsbetrieb Helmstedt	352	328	331	317	-35
Bereinigte Personalausgaben insgesamt	8.853	8.681	8.502	8.718	-135
+/- zum Vorjahr	-	-172	-179	216	-
+/- (Prozent)	-	-1,94 %	-2,06 %	2,54 %	-1,52 %

Tabelle 12: Entwicklung der Personalausgaben

**VI. Anlagen**

**VI.1 Verwaltungsorganigramm – Stand 01.10.2009**

**VI.2 Rahmenziele 2006 - 2011 in der Fassung zum Haushalt 2010**

**Abkürzungsverzeichnis**

ADA	Allgemeine Dienstanweisung
AGA	Allgemeine Geschäftsanweisung
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
apl.	außerplanmäßig
ATZ	Altersteilzeit
BA	Betriebsabrechnung(en)
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
DA	Dienstanweisung
DS	Drucksache
EigBetrVO	Verordnung über Eigenbetriebe und andere prüfungspflichtige Einrichtungen - Eigenbetriebsverordnung
EinrVO-Kom	Verordnung über die Haushaltswirtschaft kaufmännisch geführter kommunaler Einrichtungen
EONIA	Euro OverNight Index Average
EURIBOR	Euro InterBank Offered Rate
FB	Fachbereich
FBL	Fachbereichsleitung
GemHKVO	Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
Gem. RdErl.	Gemeinsamer Runderlass
GG	Grundgesetz
GO	Geschäftsordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HSK	Haushaltssicherungskonzept
HVB	Hauptverwaltungsbeamtin/Hauptverwaltungsbeamter

---

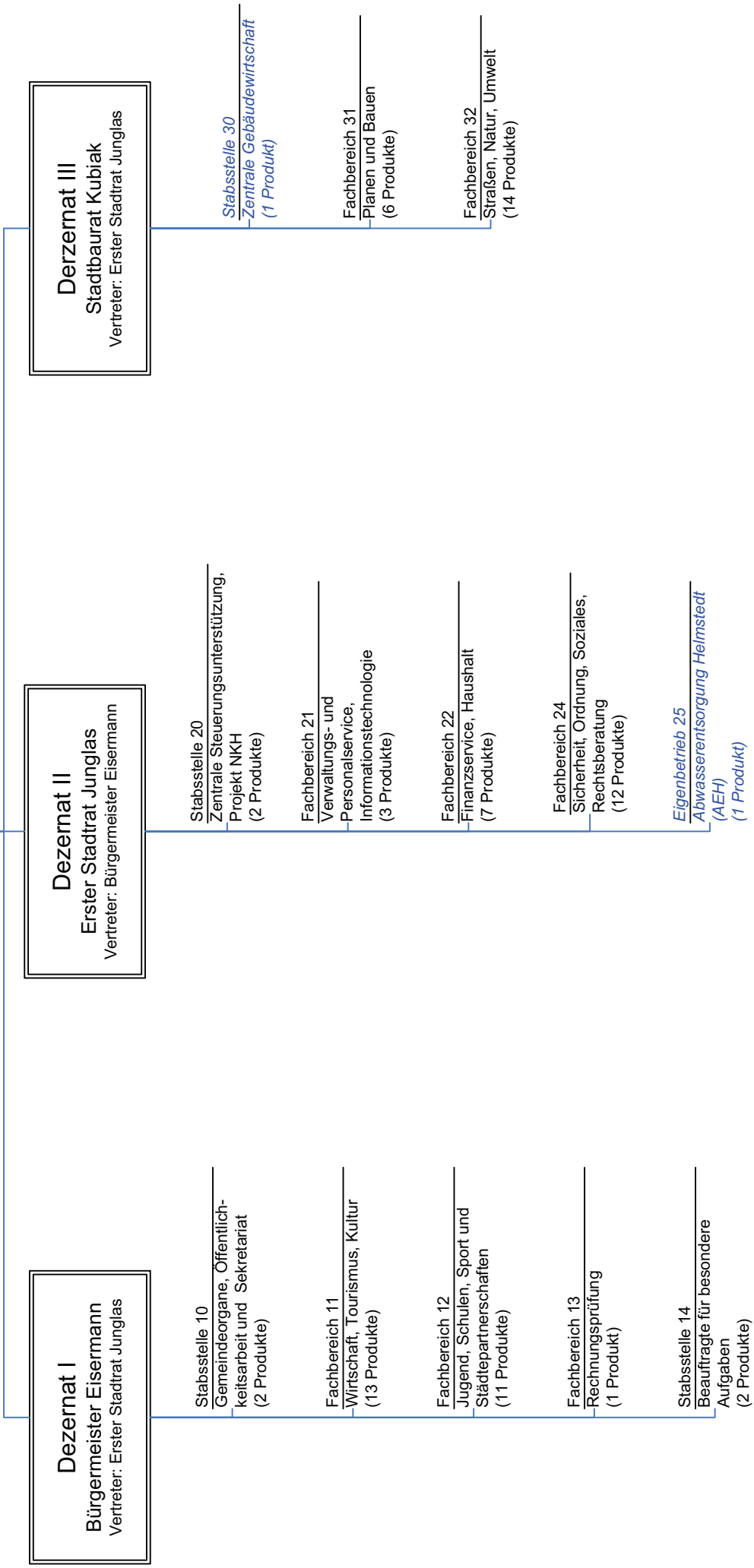
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
JR	Jahresrechnung
k. A.	keine Angaben
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
ku	künftig umzuwandeln
KVR-NGO	Kommentar Praxis der Kommunalverwaltung
kw	künftig wegfallend
LSKN	Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
MK	Niedersächsisches Kultusministerium
MW	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
NBG	Niedersächsisches Beamten-gesetz in der bis zum 31.03.2009 gültigen Fassung
Nds. MBl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich
NFVG	Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz
NKPA	Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt
NKPG	Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
NLO	Niedersächsische Landkreisordnung
NLVO	Niedersächsische Laufbahnverordnung in der bis zum 31.03.2009 gültigen Fassung
NPersVG	Niedersächsisches Personalvertretungsgesetz
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz
NSM	Neues Steuerungsmodell
NV	Niedersächsische Verfassung
NVersRücklG	Niedersächsisches Versorgungsrücklagengesetz
nz	nicht zutreffend

---

PE	Personalentwicklung
RdErl.	Runderlass
RegionsG	Gesetz über die Region Hannover
RPA	Rechnungsprüfungsamt
RPO	Rechnungsprüfungsordnung
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch
TVöD	Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes
TVÜ-VKA	Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts
UA	Unterabschnitt
üpl.	überplanmäßig
VA	Verwaltungsausschuss
VmH	Vermögenshaushalt
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VJ	Vorjahren
VVJ	Vor-Vor-Jahr
VV-Kor	Verwaltungsvorschriften zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung (gültig bis 31.12.2008)
VwH	Verwaltungshaushalt
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VZÄ	Beschäftigungsvollzeitäquivalente
Ziff.	Ziffer



**Stadt Helmstedt**  
**Verwaltungsorganisation**  
Bürgermeister Eisermann  
Vertreter: Erster Stadtrat Junglas



Rahmenziele 2006-2011 (in der Fassung zum Haushalt 2010)

1) Stärkung der Innenstadt:

Verkehrskonzept – Denkmalsanierung – Vermarktung Edelhöfe –  
Marktplatzgestaltung

2) Förderung des Standortes Helmstedt:

Städtische Wirtschaftsförderung - Wohnbebauung – Projekt Helmstedter See –  
Helmstedt als Beispiel für die Teilung und Wiedervereinigung Deutschlands

3) Interkommunale Zusammenarbeit zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit:

EDV-Dienstleistungen – LENS Projektgruppe Neues Kommunales Haushaltsrecht –  
Kooperation Tierheim – Betriebshöfe Stadt/Landkreis – Bäderzusammenarbeit –  
Gemeinsame Wirtschaftsförderung – Kooperation Gemeinschaftsunterkunft  
Friedrichstraße

4) Familien-, Kinder und Jugendförderung:

Schaffung von Krippenplätzen – Erhalt der Kindergärten – Qualitative und quantitative  
Gestaltung der Schullandschaft – Förderung der Jugendarbeit im JFBZ - Angebote  
für Kinder und Jugendliche in Vereinen

5) Konsolidierung des defizitären Haushalts der Stadt Helmstedt:

Haushaltssanierung – Sozialverträglicher Personalabbau in Abhängigkeit vom  
Leistungsumfang

6) Einführung des Neuen Kommunalen Haushaltsrechts für Niedersachsen:

Erster doppischer Haushalt – Eröffnungsbilanz – doppischer Echtbetrieb –  
Jahresabschluss nach NKH

7) Erstellung und Umsetzung eines umfassenden Konzeptes zur Co<sup>2</sup>Reduktion und  
Energieeinsparung für den Bereich der Stadt Helmstedt:

Energieeinsparung in städtischen Gebäuden - Energieeinsparung bei  
Straßenbeleuchtung/Lichtsignalanlagen - Umweltschonender städtischer Fuhrpark –  
Fördern von ökologisch vorteilhaften Einzelvorhaben von Bürgern – Einsatz  
umweltschonender Energiequellen