



Gemeindeprüfungsanstalt
Baden-Württemberg

GPA-Mitteilung 2/2021

08.02.2021

Beurteilung der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse von Kommunen in der überörtlichen Prüfung anhand von Kennzahlen und eines standardisierten Verfahrens (Bewertungsmatrix)

1 Beurteilung der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse

Zu den Aufgaben der überörtlichen Finanzprüfung durch die GPA gehört die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen und ihrer Sonder- und Treuhandvermögen, einschließlich der Einhaltung des Grundsatzes der stetigen Aufgabenerfüllung. Zur Feststellung, ob die Haushalts- und Wirtschaftsführung dem Haushaltsgrundsatz des § 77 Abs. 1 GemO entspricht, werden die **finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Kommunen** sowie ihrer Sonder- und Treuhandvermögen im Rahmen der Prüfung erfasst, analysiert und im Prüfungsbericht dargestellt (§ 1 Abs. 3 bzw. § 5 Abs. 2 GemPrO¹).

Im Zusammenhang mit der Evaluation der Kommunalen Doppik in den Jahren 2015 und 2016 wurde die GemO dahingehend angepasst, dass für Zwecke der überörtlichen Prüfung eine maschinelle Bereitstellung bestimmter Planungs-, Buchführungs- und Rechnungsergebnisdaten verlangt werden kann, wenn für das Haushalts- und Rechnungswesen der Kommune ADV-Verfahren eingesetzt werden (§ 114 Abs. 3 Satz 2 GemO). Die Konkretisierung, welche Daten in welcher Form zur Verfügung zu stellen sind, ist in Abschnitt 10 der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über den Produktrahmen für die Gliederung der Haushalte, den Kontenrahmen und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (VwV Produkt- und Kontenrahmen) bzw. in der Programmierhilfe „Datenschnittstelle überörtliche Prüfung“ erfolgt.² Die übermittelten Daten bilden die Grundlage für die Finanzanalyse durch die GPA.

¹ Verordnung des Innenministeriums über das kommunale Prüfungswesen (Gemeindeprüfungsordnung – GemPrO) vom 3. März 2018 (GBl. S. 96).

² https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/160714_Programmierhilfe_f%C3%BCr_die_Datenschnittstelle.pdf, zuletzt abgerufen am 28.01.2021.

Daneben wurden im Rahmen der Evaluation in der VwV Produkt- und Kontenrahmen **verbindliche Kennzahlen zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen** festgelegt.¹ Anhand dieser Kennzahlen sollen die Kommunalhaushalte (u.a. nach § 6 Satz 2 und Satz 3 Nr. 2 GemHVO im Vorbericht zum Haushaltsplan sowie nach § 54 Abs. 2 Nr. 6 GemHVO im Rechenschaftsbericht zum Jahresabschluss) analysiert und Aussagen zur finanziellen Leistungsfähigkeit getroffen werden.

2 Ausgestaltung eines standardisierten Bewertungsverfahrens

Bei der Bewertung der Finanzdaten ist zu berücksichtigen, dass der Begriff der finanziellen Leistungsfähigkeit nicht näher normiert ist. Das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg (i. F. Innenministerium) hat mit den Kennzahlen (lediglich) verbindliche Messgrößen festgelegt, anhand derer die Leistungsfähigkeit einer Kommune zu beurteilen ist, aber keine Vorgaben wie diese letztendlich zu interpretieren sind. Insoweit gibt es auch nicht das eine „richtige“ Bewertungsverfahren. Vielmehr geht es darum, die Kennzahlen nach einheitlichen Kriterien sachgerecht zu gewichten, ein Punktesystem o. Ä. aufzubauen, so dass am Ende des Analysevorgangs ein in sich schlüssiges, belastbares und aussagekräftiges Ergebnis erzielt werden kann.

Die GPA hat zur Erfüllung ihrer Aufgabe ein solches **standardisiertes Bewertungsverfahren (Bewertungsmatrix)** für die überörtliche Finanzprüfung der Kommunen entwickelt.

2.1 Zielsetzung

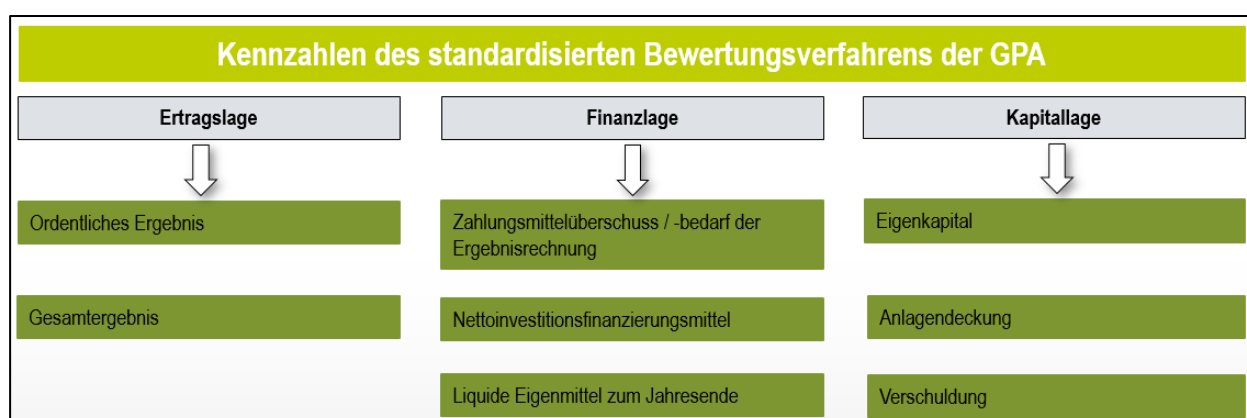
Aufgrund des überörtlichen Prüfungsauftrags der GPA (§ 113 Abs. 1 Satz 1 GemO) war die Zielsetzung eine einheitliche, nach eindeutigen Regeln ablaufende Analyse der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Kommune. Hierbei wurde eine weitgehende Automatisierung der Abläufe angestrebt, die keine zwingende individuelle Handlung/Entscheidung des Prüfers / der Prüferin mehr erfordert. Der (automatisierte) Analysevorgang der GPA endet damit, dass die finanzwirtschaftlichen Verhältnisse der jeweiligen Kommune in die vier Kategorien „sehr gut“, „gut“, „zufriedenstellend“ oder „kritisch“ einstuft werden. Je nach festgestelltem Ergebnis schließen sich ggf. weitere, nach der jeweiligen Situation individualisierte Prüfungshandlungen an.

¹ Anlagen 16 bzw. 28 der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über den Produktrahmen für die Gliederung der Haushalte, den Kontenrahmen und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (VwV Produkt- und Kontenrahmen) vom 09.06. 2016. Mit VwV Produkt- und Kontenrahmen vom 30.08.2018 nunmehr Anlagen 16 und 29.

2.2 Elemente und Funktionsweise des standardisierten Bewertungsverfahrens

Das standardisierte Bewertungsverfahren der GPA setzt auf den verbindlich vorgegebenen Kennzahlen der Anlagen 16 und 29 der VwV Produkt- und Kontenrahmen vom 30.08.2018 auf.¹

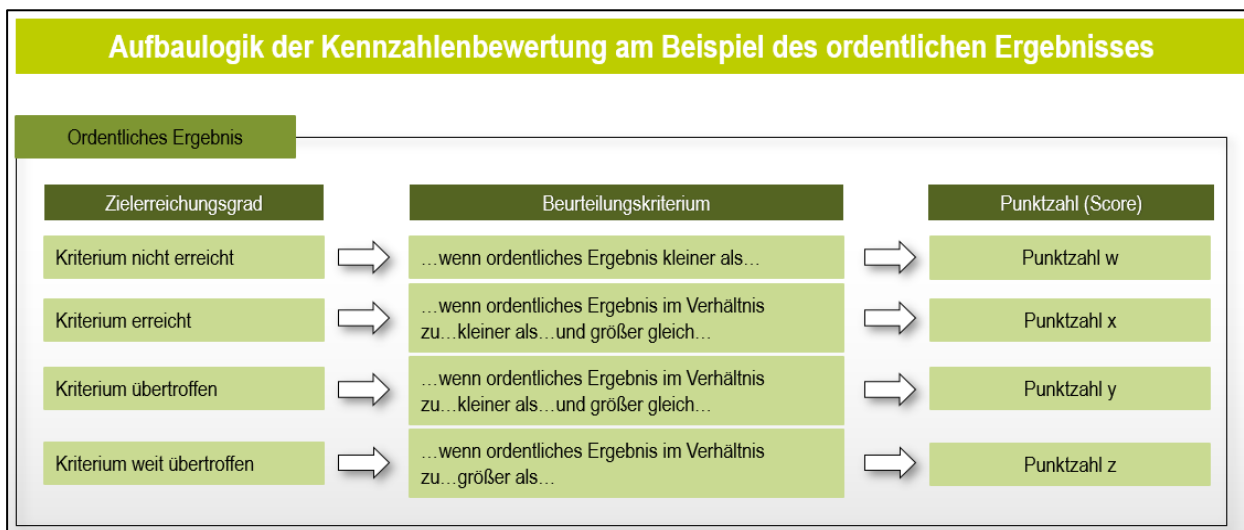
Dabei werden zur Beurteilung der **Ertrags-, Finanz- bzw. Kapitallage** die nachfolgenden Kennzahlen herangezogen.



Die übrigen Kennzahlen der Anlagen 16 und 29 werden in der Regel nicht berücksichtigt, da diese beispielsweise in andere Kennzahlen einfließen (z. B. ist die Kennzahl „Steuerkraft -netto-“ in der Kennzahl „ordentliches Ergebnis“ enthalten) oder weil eine abgestufte automatisierte Bewertung bei einzelnen Kennzahlen nicht möglich bzw. zielführend ist. Diese Kennzahlen werden bei einer kritischen Ertrags-, Finanz- oder Kapitallage i.S. von „Bedarfskennzahlen der überörtlichen Prüfung“ bedarfsgerecht in eine vertiefende Betrachtung mit einbezogen.

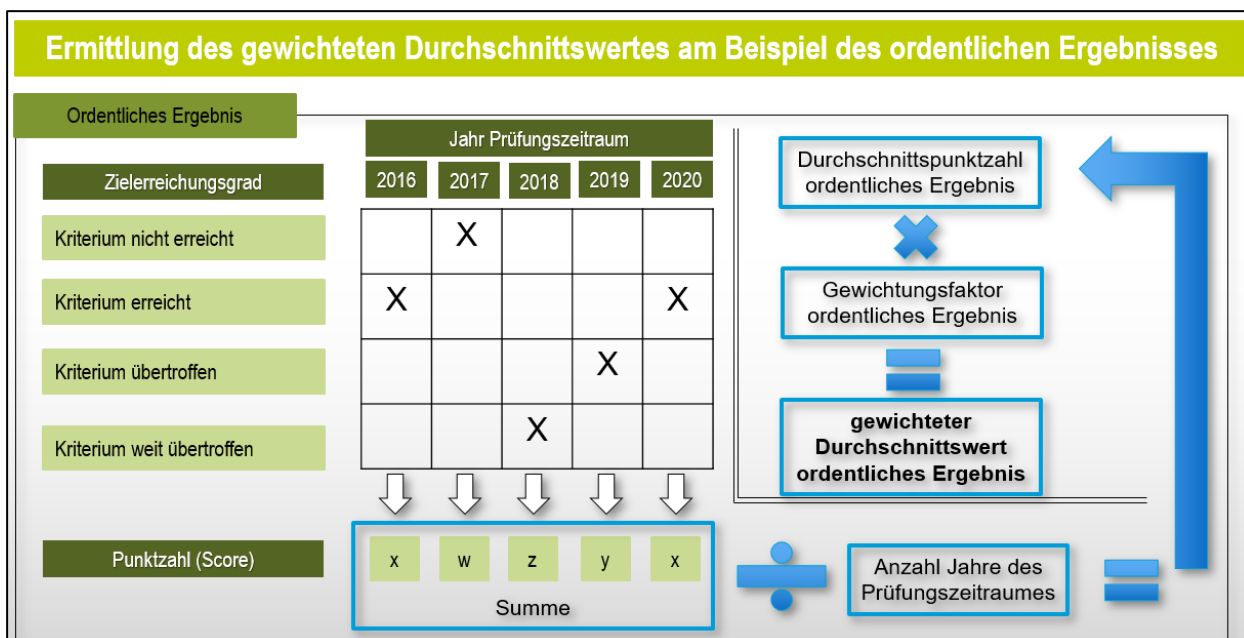
Zur Standardisierung des Bewertungsverfahrens werden zunächst zu jeder **Kennzahl** (erste Bewertungsebene) vier Zielerreichungsgrade festgelegt („nicht erreicht“, „erreicht“, „übertroffen“, „weit übertroffen“). Für jeden Zielerreichungsgrad wird wiederum ein eindeutiges Beurteilungskriterium bestimmt. Wird diesem Kriterium entsprochen, wird eine festgelegte Punktzahl vergeben, wobei sich die Punktzahlen je nach Zielerreichungsgrad erhöhen.

¹ Zur Berechnung und Erläuterung der Kennzahlen im Einzelnen siehe Dokument „Verknüpfung Kennzahlen mit Kontenrahmen“ auf der Internetseite des Innenministeriums Baden-Württemberg, abrufbar unter https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/re-daktion/m-im/intern/dateien/pdf/20201215_Verkn%C3%BCpfung_Kennzahlen_mit_Kontenrahmen.xlsm, zuletzt abgerufen am 28.01.2021.



Diese Systematik wird für jedes Haushaltsjahr, welches in die Betrachtung einfließt, angewendet. Aus den Punktzahlen pro Haushaltsjahr (Score) wird anschließend je Kennzahl eine Durchschnittspunktzahl ermittelt.

Diese Durchschnittspunktzahl wird unter Anwendung eines definierten Gewichtungsfaktors¹ zu einem (gewichteten) Durchschnittswert aggregiert.



¹ Dieser Faktor gewichtet die einzelnen Kennzahlen untereinander, die jeweils zur Ertrags-, Finanz- oder Kapitallage gehören.

Um für die **Ertrags-, Finanz- und Kapitallage** (zweite Bewertungsebene) jeweils aggregierte Werte zu erhalten, werden die (gewichteten) Durchschnittswerte der einzelnen Kennzahlen mit diesem festgelegten Faktor multipliziert.

Im Bewertungsverfahren der GPA werden die Ertrags-, Finanz- und Kapitallage unterschiedlich gewichtet. Es wurde festgelegt, dass der Ertragslage die höchste Gewichtung zukommt; danach folgen jeweils abgestuft die Finanzlage sowie die Kapitallage. Hierfür wird wiederum ein entsprechender Faktor festgelegt. Fasst man die Ergebnisse der zweiten Bewertungsebene zusammen, ergibt sich eine Gesamtbewertung der finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Kommune (dritte Bewertungsebene).

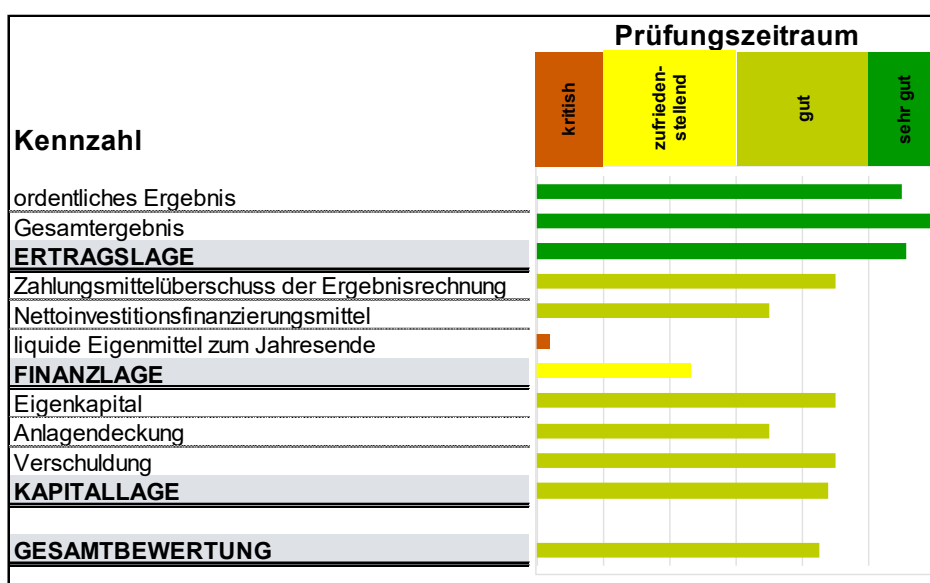
Das Ergebnis wird in einer **Bewertungsmatrix** grafisch aufbereitet, welche die **drei Bewertungsebenen**

- Kennzahl(en),
- Ertrags-, Finanz- und Kapitallage sowie
- Gesamtbewertung

jeweils den **vier Kategorien**

- „kritisch“,
- „zufriedenstellend“,
- „gut“ oder
- „sehr gut“

zuordnet und Eingang in den Prüfungsbericht findet.



Die Bewertungsmatrix übernimmt in der Prüfung quasi die Rolle eines „Risikenüberblicks“. Bei sehr guten bis zufriedenstellenden finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnissen erfolgen in der Regel keine weiteren diesbezüglichen Prüfungshandlungen. Bei kritischen finanzwirtschaftlichen Verhältnissen sind die Ergebnisse hingegen Ausgangspunkt, um weitere vertiefende Prüfungshandlungen vorzunehmen.

Bei sehr guten bis zufriedenstellenden finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnissen (und korrekt erfassten Daten) erfolgt die Finanzanalyse durch die GPA somit ab dem Jahr 2021 sozusagen „auf Knopfdruck“.

3 Ergänzende Hinweise

Die Prüfungsergebnisse werden nicht für interkommunale Vergleiche oder statistische Auswertungen verwendet. Für interkommunale Vergleiche bieten sich z. B. Vergleichsringe an, bei denen sich Kommunen mit vergleichbarer Größe, Aufgabenstruktur etc. einem Benchmarking unterziehen. Im Rahmen der Vergleichsringarbeit können bestehende vergleichsstörende Faktoren konkret hinterfragt und entsprechend bei der (vergleichenden) Analyse berücksichtigt werden (ausgeübte Wahlrechte bei der erstmaligen Bewertung, Auslagerung von Bereichen etc.).

Das Bewertungsverfahren/Bewertungstool der GPA und die damit einhergehenden maschinellen Abfragen etc. sind speziell aufgrund der Aufgabenstellung der GPA entwickelt worden. Es wird um Verständnis gebeten, dass dieses Tool (einschließlich der inhaltlichen Vorgaben mit Gewichtungen, Ausgestaltung des Punktesystems etc.) nicht an Dritte weitergegeben wird.