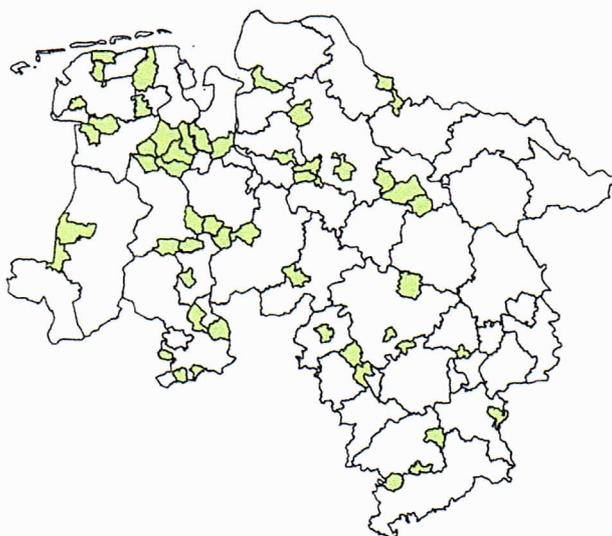


Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs

– Überörtliche Kommunalprüfung –

Prüfungsmitteilung

Vergleichender Bericht – Finanzstatusprüfungen bei 52 Einheitsgemeinden



Übersandt an

- Städte Bad Harzburg, Bad Münder am Deister, Burgwedel, Dissen am Teutoburger Wald, Elsfleth, Haren (Ems), Hemmingen, Rotenburg (Wümme), Sarstedt, Soltau, Stadthagen, Twistringen, Westerstede, Wiesmoor und Wittmund
- Gemeinden Apen, Bad Essen, Bad Laer, Bad Zwischenahn, Bakum, Barßel, Dornum, Edewecht, Emstek, Essen (Oldenburg), Gnarrenburg, Goldenstedt, Großheide, Hagen am Teutoburger Wald, Hinte, Holdorf, Jemgum, Jork, Kalefeld, Lengede, Lilienthal, Moormerland, Neu Wulmstorf, Neuenkirchen, Ostercappeln, Oyten, Rastede, Schiffdorf, Twist, Visbek, Wiefelstede und Wietzendorf
- Flecken Adelebsen, Coppenbrügge, Nörten-Hardenberg, Ottersberg und Steyerberg
- deren Kommunalaufsichtsbehörden
- Nds. Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 14.05.2018
Az.: 6.2-10710/4-15



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund und Ziel der Prüfung	3
2	Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse	6
3	Analyse der Leistungsfähigkeit.....	12
3.1	Jahresergebnisse	13
3.2	Ordentliches Ergebnis	14
3.3	Ordentliche Erträge	17
3.3.1	Wesentliche Ertragsarten	21
3.4	Ordentliche Aufwendungen	24
3.4.1	Wesentliche Aufwandsarten	26
3.5	Nettoposition	29
3.6	Gesamtverschuldung	31
4	Formale Prüffelder	40
4.1	Haushaltsaufstellungsverfahren	40
4.1.1	Einheitsgemeinden bis 10.000 Einwohner	43
4.1.2	Einheitsgemeinden zwischen 10.000 und 30.000 Einwohner	44
4.2	Aufstellung Jahresabschlüsse	48
4.3	Aufstellung konsolidierte Gesamtabchlüsse	50
4.4	Steuerung im neuen kommunalen Rechnungswesen.....	53
4.5	Kassensicherheit.....	57
4.5.1	Regelungen zu den Sicherheitsstandards	57
4.5.2	Kassenprüfungen	57
Anlage 1:	Übersichten zu den wesentlichen Aufwendungen und Erträgen aus den 17 Produktbereichen des Jahres 2014	60
Anlage 2:	Produktgruppenübersichten	61
Anlage 3:	Übersicht Einwohnerzahl am 30.06. für die Jahre 2011 bis 2015	70

Abkürzungsverzeichnis

EW	Einwohner
FEU	öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
GemHKVO	Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KomHKVO	Kommunalhaushalts- und kassenverordnung
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
Nds. MBl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKPG	Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
RdErl.	Runderlass

Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes basiert auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermesungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2017, ©  LGLN.

2 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse

Im Folgenden sind die wesentlichen Ergebnisse der Finanzstatusprüfungen bei 52 Einheitsgemeinden zusammengefasst:

Tz. 9 Zwischen den Jahresergebnissen laut Rechnung und laut Plan lag teilweise eine erhebliche Differenz. Regelmäßig fielen die Jahresergebnisse laut Rechnung positiver aus als die Jahresergebnisse laut Plan. Dies deutet auf ein zurückhaltendes Planungsverhalten der Kommunen hin. Die durchschnittliche Plan-Ist-Abweichung der in die Auswertung einbezogenen Kommunen betrug für die Jahre 2012 bis 2014 rund 1,0 Mio. € jährlich pro Kommune. Die größten Plan-Ist-Abweichungen verzeichnete Haren (Ems) mit 6,8 Mio € für das Jahr 2012. Hingegen plante Ottersberg für das Jahr 2013 mit einer Planabweichung von rund 11.000 € am ergebnissichersten.

Gründe für die zum Teil erheblichen Abweichungen ergaben sich insbesondere aus den Gewerbesteuererträgen der Kommunen, die eine treffsichere Prognose bei der Haushaltsaufstellung nicht immer zulassen. Darüber hinaus können fehlende Jahresabschlüsse oder ein ungenügendes Controlling und Berichtswesen Gründe für entsprechend vorsichtige Haushaltsplanungen sein (vgl. Tz. 27 ff.).

Tz. 10 37 in den Vergleich einbezogene Kommunen wiesen 2012 bis 2014 im Durchschnitt einen Überschuss im ordentlichen Ergebnis von 0,8 Mio. € aus. 16 der 37 Kommunen lagen oberhalb dieses Wertes. Die durchschnittliche Spanne der ordentlichen Ergebnisse 2012 bis 2014 lag zwischen -1,0 Mio € und 4,7 Mio. € (vgl. Tz. 35 ff.).

Tz. 11 Im Zeitraum 2012 bis 2015 hatten zehn Kommunen in allen Jahren positive ordentliche Ergebnisse bzw. ordentliche Planungsergebnisse (Bad Harzburg, Essen (Oldenburg), Gnarrenburg, Goldenstedt, Hagen a.T.W., Lengede, Rastede, Twist, Westerstede und Wittmund). Diesen Kommunen gelang es regelmäßig, aus den ordentlichen Ergebnissen Überschussrücklagen aufzubauen (vgl. Tz. 40).

Tz. 12 Im Durchschnitt erzielten 37 in die Auswertung der ordentliche Erträge einbezogene Kommunen ordentliche Erträge von 1.521 € je Einwohner. Sie erreichten im Durchschnitt ein ordentliches Ergebnis von 61 € je Einwohner. Auffällig ist, dass es keinen durchgehenden Zusammenhang zwischen der Höhe der ordentlichen Erträge und der Höhe der ordentlichen Ergebnisse gibt. Zehn von 16 Kommunen beziehungsweise 63 % der Kommunen mit ordentlichen Erträgen oberhalb des Durchschnitts erzielten auch positive Ergebnisse. Hingegen erreichten auch 15 der übrigen 21 Kommunen mit ordentlichen Erträgen unterhalb des Durchschnitts positive Ergebnisse. Dies sind 71 % der Kommunen. Dies zeigt, dass es Kommunen mit geringeren Erträgen durchaus gelingen kann, ihre Kernhaushalte auszugleichen und legt die Vermutung nahe, dass bei einigen Kommunen weniger die Ertragsseite, sondern vielmehr die Aufwandsseite ursächlich für Haushaltsdefizite ist. Offensichtlich scheinen wegen des finanziellen Drucks Kommunen mit geringerer Ertragskraft für wirtschaftliches Handeln stärker sensibilisiert zu sein als Kommunen mit guter Ertragslage (vgl. Tz. 42 ff.).

Tz. 13 Die wesentlichen Ertragsarten waren im Jahr 2014 die sonstigen Steuern mit durchschnittlich 523 € je Einwohner⁵, gefolgt von den sonstigen ordentlichen Erträgen mit 447 € je Einwohner. Ferner erhielten die Kommunen 2014 Zahlungen nach dem NFAG von durchschnittlich 166 € je Einwohner an Schlüsselzuweisungen.

Die Zahlungen nach dem NFAG machten für die Mehrzahl der betrachteten Kommunen den geringsten Anteil an den ordentlichen Erträgen aus. Dennoch haben die Schlüsselzuweisungen als Mittel des Finanzausgleichs für zahlreiche Kommunen eine erhebliche Bedeutung. Diese waren bei zwölf Kommunen 2014 höher als die Bruttoerträge aus der Gewerbesteuer.

⁵ Erträge der Kontogruppe 30 „Steuern und ähnl. Abgaben“, hierzu zählen unter anderem die Erträge aus der Grundsteuer A und B sowie die Erträge aus den Anteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer.

Ferner führten die Schlüsselzuweisungen dazu, dass 2014 von den 37 betrachteten Kommunen 17 Kommunen statt eines negativen ordentlichen Ergebnisses einen Überschuss ausweisen konnten. Bei zwölf Kommunen blieb es trotz der Schlüsselzuweisungen bei negativen ordentlichen Ergebnissen. Vier Kommunen verbesserten ihr ohnehin positives ordentliches Ergebnis um die Höhe der erhaltenen Schlüsselzuweisungen.

Ferner war festzustellen, dass bei den sieben Kommunen, die 2014 zur Zahlung einer Finanzausgleichsumlage verpflichtet waren, vier Kommunen auch nach Zahlung der Umlage weiterhin über ein positives ordentliches Ergebnis verfügten. Bei drei Kommunen (Dissen a.T.W., Jemgum, Steyerberg) verschlechterte die Umlage das bereits negative ordentliche Ergebnis um die Höhe der Umlage (vgl. Tz. 49 ff.).

Tz. 14 Der ordentliche Aufwand der 37 Kommunen betrug im Durchschnitt 1.460 € je Einwohner. Bei einem durchschnittlichen ordentlichen Ergebnis von 61 € je Einwohner wiesen die Kommunen einen ordentlichen Aufwandsdeckungsgrad von 104,3 % aus.

Von 13 Kommunen mit überdurchschnittlich hohem ordentlichen Aufwand je Einwohner gelang es sieben Kommunen (Bad Harzburg, Emstek, Essen (Oldenburg), Jemgum, Nörten-Hardenberg, Oyten und Westerstede) im Durchschnitt positive ordentliche Ergebnisse zu erzielen. Bei den anderen sechs Kommunen (Dissen a.T.W., Dornum, Hemmingen, Steyerberg, Stadthagen und Wiesmoor) konnte der überdurchschnittlich hohe ordentliche Aufwand nicht durch ordentliche Erträge gedeckt werden.

Von den 24 Kommunen mit unterdurchschnittlich hohem ordentlichen Aufwand konnten 18, somit 75 %, ordentliche Ergebnisüberschüsse erzielen. Sechs Kommunen gelang der Haushaltsausgleich nicht. Insbesondere musste Hinte 2012 bis 2014 trotz eines unterdurchschnittlich hohen ordentlichen Aufwands je Einwohner einen ordentlichen Fehlbetrag in Höhe von durchschnittlich 80 € je Einwohner hinnehmen. Dies war vor allem der ebenfalls unterdurchschnittlichen Ertragssituation geschuldet (vgl. Tz. 55 ff.).

- Tz. 15 Die wesentlichen Aufwandsarten waren 2014 die Kreis- bzw. Regionsumlage mit durchschnittlich 442 € je Einwohner, gefolgt von den Personal- und Versorgungsaufwendungen mit 391 € je Einwohner. Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen betragen 253 € je Einwohner. Die Sach- und Dienstaufwendungen lagen bei 210 € je Einwohner, die sonstigen Transferaufwendungen bei 149 € je Einwohner. Die Gewerbesteuerumlage betrug durchschnittlich 83 € je Einwohner (vgl. Tz. 60).
- Tz. 16 Die durchschnittliche Höhe der Nettoposition erhöhte sich im Betrachtungszeitraum stetig von 44,3 Mio. € zum 31.12.2011 auf 47,6 Mio. € zum 31.12.2014. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf die in den Jahren 2011 bis 2014 erwirtschafteten positiven Jahresergebnisse zurückzuführen. Die Nettopositionsquote blieb mit 72,4 % am 31.12.2014 zu 72,3 % am 31.12.2011 dagegen nahezu konstant. Dies ist zum einen auf die im Vergleich zum Gesamtkapital geringe Höhe der Überschüsse und zum anderen auf den Anstieg der Schulden zurückzuführen, der im Wesentlichen auf kreditfinanzierte Investitionen zurückzuführen ist. Die 37 Kommunen konnten mit einer durchschnittlichen Nettopositionsquote von 72,4 % zum 31.12.2014 einen Großteil ihres Vermögens aus eigenen Mitteln finanzieren.
- Über die höchsten Nettopositionsquoten der 37 Kommunen zum 31.12.2014 verfügten Holdorf mit 94,9 %, Steyerberg mit 90,9 % und Lengede mit 90,6 %. Die geringsten Nettopositionsquoten wiesen Hinte (44,9 %), Lilienthal (46,4 %) und Coppenbrügge (48,0 %) aus (vgl. Tz. 64 ff.).
- Tz. 17 Die durchschnittliche Verschuldung je Einwohner aus investiven Krediten, Liquiditätskrediten sowie aus Rückstellungen stieg bei den in die Auswertung einbezogenen Kommunen zum 31.12.2014 im Vergleich zum 31.12.2011 kontinuierlich von 1.374 € je Einwohner auf 1.458 € je Einwohner an. Die Spanne lag zum 31.12.2014 zwischen 236 € je Einwohner (Holdorf) und Lilienthal 3.795 je Einwohner (vgl. Tz. 68).
- Tz. 18 Über den Kernhaushalt hinaus wiesen die Kommunen Ende 2015 im Durchschnitt weitere 494 € je Einwohner an Krediten und an Wertpapierschulden außerhalb des Kernhaushalts aus. Die Spanne reichte von 0 € je Einwohner (Wietendorf) bis 1.569 € je Einwohner (Dornum).

Das Verhältnis der Kredite und Wertpapierschulden innerhalb und außerhalb des Kernhaushalts war sehr unterschiedlich. Während die Kommunen im Durchschnitt 60 % ihrer Kredite und Wertpapierschulden innerhalb des Kernhaushalts führten, betrug dieser Anteil bei der Gemeinde Steyerberg zum 31.12.2015 nur 1 % und bei den Gemeinden Wietzendorf und Gnarrenburg dagegen 100 %.

Das Fehlern der konsolidierten Gesamtabchlüsse erschwert es nicht nur der Öffentlichkeit, sondern auch den Aufsichtsbehörden, sich einen umfassenden Überblick über die finanzielle Leistungsfähigkeit des Konzerns Kommune zu verschaffen. Die Verschuldenslage ist wesentlich ausgeprägter, als allein aus den kommunalen Jahresabschlüssen abgeleitet werden kann (vgl. Tz. 76 ff).

- Tz. 19 Die Kommunen legten lediglich Haushaltssatzungen für fünf von 208 Haushaltsjahren fristwahrend bis Ende November des Vorjahres der Kommunalaufsichtsbehörde vor. Somit verfügten die Kommunen in der Regel zu Beginn des Haushaltsjahres über keine wirksame Haushaltssatzung und unterlagen für mehrere Wochen oder Monate den Vorschriften der vorläufigen Haushaltsführung (vgl. Tz. 84 ff.).
- Tz. 20 Um Haushaltssatzungen erlassen und Haushaltssicherungskonzepte beschließen zu können, sind transparente, belastbare Entscheidungsgrundlagen und damit auch zeitnahe Jahresabschlüsse erforderlich. Die geprüften Kommunen hielten die Fristen zur Haushaltsaufstellung und die Fristen der Rechnungslegung überwiegend nicht ein. Von 156 aufzustellenden Jahresabschlüssen konnten die geprüften Kommunen nur 15 Jahresabschlüsse innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Monaten aufstellen (vgl. Tz. 104).
- Tz. 21 Für das Jahr 2012 waren 25 Kommunen verpflichtet, Gesamtabchlüsse aufzustellen. In den beiden folgenden Jahren waren noch jeweils 22 Kommunen dazu verpflichtet. Mit Bad Laer und Wittmund stellten lediglich zwei Kommunen die Gesamtabchlüsse für 2012, 2013 und 2014 auf. Insgesamt 56 Gesamtabchlüsse waren noch nicht aufgestellt (vgl. Tz. 111 ff.).

- Tz. 22 Nur neun der 52 geprüften Kommunen verfügten über eine Dienstanweisung zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Erledigung der Aufgaben der Zahlungsanweisung, der Buchführung und der Zahlungsabwicklung, insbesondere zum Umgang mit Zahlungsmitteln, die den gesetzlichen Vorgaben entsprach. Bei den übrigen Kommunen lagen nur unvollständige Dienstanweisungen vor. Zum Beispiel fehlten Regelungen zur Ausgestaltung der Aufsicht über die Buchhaltung und die Zahlungsabwicklung (vgl. Tz. 130 ff.).
- Tz. 23 15 der 52 Kommunen nahmen nicht in allen Jahren des Prüfungszeitraums eine unvermutete Kassenprüfung vor. Von 15 Kommunen, die eine Sonderkasse eingerichtet hatten, prüften zwei diese nicht in allen Jahren des Prüfungszeitraumes. Vier Kommunen übertrugen Kassengeschäfte auf Dritte. In einer Kommune (Ostercappeln) wurde nicht in allen Jahren des Prüfungszeitraums geprüft (vgl. Tz. 134).