



Der Präsident des Nds. Landesrechnungshofs
Postfach 10 10 52 * 31110 Hildesheim

Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
– Überörtliche Kommunalprüfung –

Gemeinde Rastede
Herrn Bürgermeister Dieter von Essen
Sophienstr. 27
26180 Rastede

GEMEINDE RASTEDE			
Eing.	23. Juli 2012		
HVB	FB	STS	GB

Bearbeitet von Sabine Helms
E-Mail: sabine.helms@lrh.niedersachsen.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)
6.3-10710-61-451005/3-12

Durchwahl (05121) 938-
694 oder
(04131) 760944

Hildesheim
12.07.2012

**Überörtliche Prüfung der Gemeinde Rastede
- Haushaltsjahre 2008 bis 2010 -**

Anlage: 1 Prüfungsmitteilung

Sehr geehrter Herr von Essen,

anliegend übersende ich die Prüfungsmitteilung über die von mir durchgeführte Prüfung. Damit schließe ich die überörtliche Prüfung der Haushaltsjahre 2008 bis 2010 ab.

Auf eine Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung haben Sie mit Mail vom 02.07.2012 verzichtet.

Auf § 5 Abs. 1 und 2 NKPG weise ich hin.

Der Landkreis Ammerland als Kommunalaufsichtsbehörde erhält einen Abdruck dieses Schreibens sowie ein Exemplar der Prüfungsmitteilung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Knof

**Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**
- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

Gemeinde Rastede

Finanzstatusprüfung

Übersandt an

- Gemeinde Rastede
- Landkreis Ammerland

Hildesheim, 12.07.2012

Az.: 6.3-10710-61-451005/3-12



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsanlass, Prüfungsschwerpunkt und Zielsetzung	4
2	Kurzfassung der Prüfungsergebnisse.....	6
3	Ergebnisausgleich und dauerhafte Leistungsfähigkeit.....	7
3.1	Bewertung des Ergebnisausgleichs und der dauerhaften Leistungsfähigkeit	7
3.1.1	Darstellung der Kennzahlen	8
3.1.2	Strukturelle Tragfähigkeit der kommunalen Haushalte	9
4	Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.....	10
4.1	Freiwillige Leistungen.....	10
4.2	Personalaufwand	11
5	Finanzmittelbeschaffung	12
5.1	Aufwandsdeckungsgrade ausgewählter Bereiche	12
5.2	Hebesätze.....	14
6	Haushaltsaufstellungsverfahren, Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren	14
6.1	Haushaltsaufstellungsverfahren	14
6.2	Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren	15
7	Umsetzung des NKR.....	17
7.1	Zielsystem und Produkte.....	17
7.2	Kosten- und Leistungsrechnung/ Berichtswesen und Controlling	18
7.3	Sonstige Anmerkungen.....	18
8	Aufbau- und Ablauforganisation der Kasse.....	20
8.1	Betrieb der Kasse	20
8.2	Kassenaufsicht.....	20

Abkürzungsverzeichnis

DA	Dienstanweisung(en)
Einw.	Einwohner
GemHausRNeuOG	Gesetz zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts und zur Änderung gemeindewirtschaftlicher Vorschriften
GemHKVO	Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung
ILV	interne Leistungsverrechnung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKPG	Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
RPA	Rechnungsprüfungsamt

1 **Prüfungsanlass, Prüfungsschwerpunkt und Zielsetzung**

Der Präsident des Landesrechnungshofs führt die überörtliche Prüfung der kreis- bzw. regionsangehörigen Gemeinden gemäß §§ 2 bis 4 des NKPG durch. Die überörtliche Prüfung stellt fest, ob das Haushalts- und Kassenwesen der zu prüfenden Einrichtung ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird.

Finanzstatusprüfungen beinhalten zunächst die formale Prüfung der Rechtsvorschriften zum Haushalts- und Kassenwesen. Daneben verfolgen sie das Ziel, eine Aussage zum Finanzstatus der Kommunen zu treffen, d. h. die wirtschaftlichen Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung in der Gesamtsicht anhand von Kennzahlen zu bewerten.

Die Erhebung des Finanzstatus soll insbesondere Aussagen zu folgenden Fragestellungen ermöglichen:

- Wie ist die Haushaltslage aktuell zu bewerten? Ist sie langfristig tragfähig?
- Inwieweit ist die Finanzsituation der Kommune auf konjunkturelle Besonderheiten zurückzuführen?
- Welche Handlungsoptionen besitzt die Kommune?

Daneben sollen die Erhebungen Erkenntnisse für weiter gehende Prüfungsansätze liefern.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Haushaltsjahre 2008 bis 2010. Soweit erforderlich, habe ich das Haushaltsjahr 2011 einbezogen, um zukunftsorientierte Aussagen treffen zu können. Die kameralen Daten des Haushaltsjahres 2008, dem letzten kameralen Jahr, habe ich im Vergleich mit den doppischen Daten der Folgejahre nicht berücksichtigt.

Die Gemeinde Rastede legte eine geprüfte Jahresrechnung für das Jahr 2008 vor. Eine geprüfte Eröffnungsbilanz zum 01.01.2009 lag vor. Die Jahresabschlüsse für die Jahre 2009 und 2010 waren noch nicht erstellt. Für die Jahre 2009 bis 2011 stellte die Gemeinde vorläufige Ergebnisrechnungen zur Verfü-

gung. Die Auflösungserträge aus Sonderposten sowie die Abschreibungen waren hierin noch nicht enthalten. Diverse Abschlussarbeiten für die Jahre 2009 bis 2011 standen noch aus, sodass ich keine endgültigen Daten zugrunde legen konnte. Insgesamt lag nur wenig belastbares Zahlenmaterial vor. Eine Analyse anhand der für die Finanzstatusprüfung vorgesehenen Kennzahlen war nur sehr eingeschränkt möglich.

Die Gemeinde Rastede hatte in dem am 07.02.2012 geführten Erörterungsgespräch und im schriftlichen Verfahren nach der Übersendung der Prüfungsfeststellungen Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Gemeinde Rastede hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

Zur besseren Lesbarkeit des Berichts habe ich die männliche Form für beide Geschlechter verwendet.

2 Kurzfassung der Prüfungsergebnisse

- Die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde Rastede war gegeben (§ 82 Abs. 1 NGO¹ in Verbindung mit § 23 GemHKVO) (s. Ziff. 3.1).
- Die Gemeinde Rastede verstieß gegen § 5 Abs. 2 NKAG, indem sie die seit 2005 aufgelaufenen Überschüsse der zentralen Schmutzwasserbeseitigung nicht innerhalb von drei Jahren gebührenmindernd in die Kalkulationen einstellte (s. Ziff. 5.1).
- Die Gemeinde verstieß sowohl gegen die Grundsätze der Einnahmebeschaffung als auch gegen ihre Gebührenhebungspflicht nach § 83 Abs. 2 NGO und § 5 Abs. 1 NKAG, indem sie die öffentliche Einrichtung „Niederschlagswasserbeseitigung“ nicht durch Gebühren, sondern durch allgemeine Deckungsmittel finanzierte (s. Ziff. 5.1).
- Das Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren der Gemeinde Rastede erfolgte für die Haushaltsjahre 2008 bis 2010 nicht ordnungsgemäß (s. Ziff. 6.2).
- Zum Zeitpunkt der Prüfung setzte die Gemeinde Rastede noch nicht alle der in den §§ 4 Abs. 7 und 21 GemHKVO genannten Steuerungsinstrumente ein (s. Ziff. 7).
- Die Darstellung des Gesamtergebnishaushalts weicht vom verbindlichen Muster 6 des Ausführungserlasses zur GemHKVO ab (s. Ziff. 7).
- Eine DA nach § 41 Abs. 2 GemHKVO lag nicht vor. Dieses sollte kurzfristig erstellt werden (Ziff. 8.1).
- Im Prüfungszeitraum wurden vom Kassenaufsichtsbeamten keine unvermuteten Kassenprüfungen durchgeführt (s. Ziff. 8.2).

¹ Da der Prüfungszeitraum die Haushaltsjahre 2008 bis 2010 umfasst, ist die bis dato geltende Regelung der NGO und nicht die des NKomVG maßgeblich.

3 Ergebnisausgleich und dauerhafte Leistungsfähigkeit

3.1 Bewertung des Ergebnisausgleichs und der dauerhaften Leistungsfähigkeit

Die Planung und die Jahresrechnung für das letzte kamerale Haushaltsjahr 2008 waren ausgeglichen.

Die Ergebnishaushalte 2009 bis 2011 wiesen durchgehend Überschüsse aus den ordentlichen und außerordentlichen Ergebnissen aus (2009: rd. 27.800 €, 2010: rd. 405.000 €, 2011: rd. 479.000 €).

Die vorläufige Ergebnisrechnung 2009 wies ohne Berücksichtigung der Auflösungserträge aus Sonderposten (Planung: rd. 1,11 Mio. €) und Abschreibungen (Planung: rd. 2,08 Mio. €) einen Überschuss aus ordentlichem und außerordentlichem Ergebnis von rd. 3,69 Mio. € aus. Für 2010 schloss das vorläufige Jahresergebnis ebenfalls ohne Berücksichtigung der Auflösungserträge aus Sonderposten (Planung: rd. 1,55 Mio. €) und Abschreibungen (Planung: rd. 2,14 Mio. €) mit einem Überschuss aus ordentlichem und außerordentlichem Ergebnis von rd. 4,85 Mio. € ab. Für 2011 wurde ohne Berücksichtigung der Auflösungserträge aus Sonderposten (Planung: rd. 1,58 Mio. €) und der Abschreibungen (Planung: rd. 2,81 Mio. €) mit einem Ergebnis von rd. 5,47 Mio. € gerechnet. Für alle drei Jahre war unter Berücksichtigung des Saldos aus Auflösungserträgen aus Sonderposten und Abschreibungen davon auszugehen, dass die endgültigen Ergebnisse sich deutlich positiv darstellen werden.

Im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung² wurde mit weiteren Überschüssen aus den ordentlichen und außerordentlichen Ergebnishaushalten gerechnet (2012: rd. 853.000 €, 2013: rd. 1,44 Mio. €, 2014: rd. 2,21 Mio. €).

Die Gemeinde Rastede verfügte über eine auch für die Zukunft tragfähige finanzielle Grundlage. Die dauernde Leistungsfähigkeit war gegeben (§ 23 GemHKVO).

² Auf Grundlage des Haushaltsplans 2011 ohne Nachtrag.

3.1.1 Darstellung der Kennzahlen

Für die Beurteilung der Frage, ob die stetige Aufgabenerfüllung (§ 82 Abs. 1 NGO) durch die Gemeinde Rastede gesichert werden kann, wurden im Rahmen dieser Prüfung verschiedene Kennzahlen erhoben. Aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse der Jahre 2009 bis 2011 konnten diese Kennzahlen nur vereinzelt auf Basis vorläufiger, nicht geprüfter Zahlen, die durch die Gemeinde zur Verfügung gestellt wurden, gebildet werden. Ein Vergleich mit anderen Kommunen kann auf Basis dieser Kennzahlen nicht erfolgen, insbesondere sind sie für ein „Ranking“ nicht geeignet. Die Gemeinde Rastede hatte insbesondere Probleme in der Anlagenbuchhaltung, was sich auf die Ermittlung der Abschreibungen und Auflösungserträge aus Sonderposten auswirkte. Aufgrund der bereits umfangreichen internen KLR (s. u.) wirkte sich das Fehlen dieser Werte im Rahmen der ILV auf zahlreiche Produkte aus. Bilanzbezogene Kennzahlen habe ich nur auf Basis der geprüften Eröffnungsbilanz dargestellt.

Der Aufwandsdeckungsgrad (ordentliche Erträge / ordentliche Aufwendungen x 100) betrug in allen geprüften Jahren - unabhängig von der zuvor geschilderten Problematik - deutlich über 100 %, d. h. die Gemeinde finanzierte ihre Aufgaben vollständig aus ihren Erträgen.

Die Nettovermögensquote (Nettoposition x 100 / Bilanzsumme) betrug in der Eröffnungsbilanz 88,24 %. Der Verschuldungsgrad (Gesamtschulden inkl. Rückstellungen x 100 / Bilanzsumme) lag bei lediglich 11,7 %. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinde keine Rückstellung im Rahmen des Finanzausgleichs für die Kreisumlage gebildet hat. Die Kommunalaufsicht hatte aus diesem Grunde für den Bereich der Rückstellungen in der Eröffnungsbilanz nur einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt.

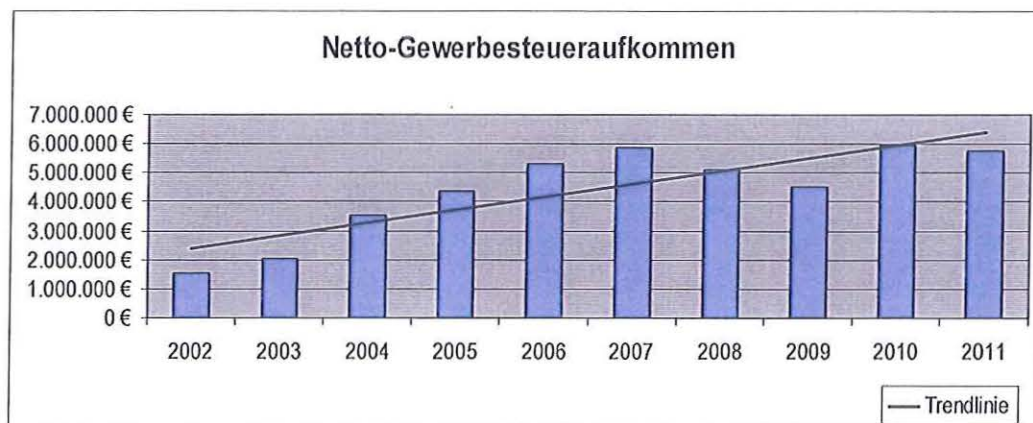
Die Gemeinde nahm keine Liquiditätskredite in Anspruch und baute ihre investive Verschuldung von rd. 4,8 Mio. € (Stand: Eröffnungsbilanz) auf rd. 2,3 Mio. € (Stand: 31.12.2011) ab. Damit sank die investive Verschuldung je Einwohner von 231,54 € (Stand: Eröffnungsbilanz) auf 110,38 € (Stand: 31.12.2011). Die Gemeinde lag damit weit unter dem Durchschnitt aller Gemeinden im Landkreis Ammerland (2009: 567,02 €/Einwohner) sowie aller Kommunen in Niedersachsen (2009: 811,89 €/Einwohner).

Eine Abschreibungs- und eine Bewirtschaftungsaufwandsquote wurden aufgrund der geschilderten Problematik nicht ermittelt.

3.1.2 Strukturelle Tragfähigkeit der kommunalen Haushalte

Die folgende Abbildung stellt die strukturelle Tragfähigkeit der Haushalte mithilfe einer Nivellierung der Netto-Gewerbsteuererträge (= Gewerbesteuererträge abzgl. Gewerbesteuerumlage) dar. Die Abweichung der Netto-Gewerbsteuererträge von ihrem langjährigen linearen Trend beschreibt die maßgebliche „konjunkturelle Komponente“, die Einfluss auf das Jahresergebnis hat.

Deutlich wird hier ein einmaliger Einbruch des Gewerbesteueraufkommens im Jahr 2009, was sich in dem vorläufigen Jahresergebnis widerspiegelt (vgl. Ziff. 3.1). Die Struktur der Gewerbesteuerzahler bestand aus einem größeren und mehreren mittelständischen Betrieben, sodass keine einseitige Abhängigkeit von einem einzelnen Gewerbesteuerzahler vorhanden war.



4 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

4.1 Freiwillige Leistungen

Ein wesentlicher Aspekt zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind die freiwilligen Aufwendungen der Kommune. Als freiwillige Leistungen habe ich im Rahmen dieser Prüfung folgende Produktgruppen und Produkte betrachtet:

- 25 bis 29 Kultur und Wissenschaft,
- 42 Sportförderung,
- 571 Wirtschaftsförderung und
- 575 Tourismus.

Eine vollständige Überprüfung aller freiwilligen Leistungen war nicht Gegenstand der Prüfung.

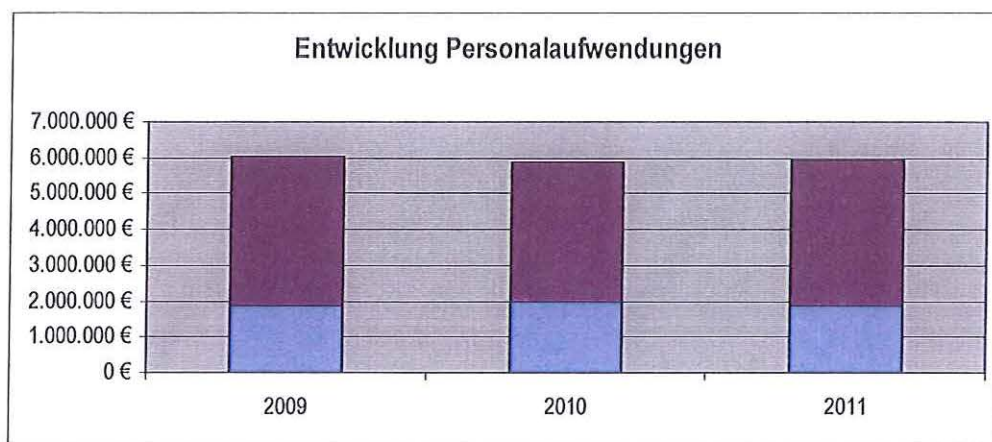
Nach den vorläufigen Ergebnissen blieb der Zuschussbedarf für die o. a. Produkte und Produktgruppen in den Jahren 2009 bis 2011 nahezu konstant (2009: 2,31 Mio. €, 2010: 2,28 Mio. €, 2011: 2,32 Mio. €). Da die Jahresabschlüsse noch nicht aufgestellt waren, enthielten die von der Gemeinde zur Verfügung gestellten vorläufigen Ergebnisse hinsichtlich der ILV (Liegenschaftsverwaltung), der Regiekosten und der Abschreibungen lediglich Planwerte. Die Ergebnisse aus der vorläufigen Ergebnisrechnung waren aufgrund der genannten fehlenden Positionen somit nicht belastbar.

Auffällig war, dass sich die Aufwendungen einiger Produkte wie der Produkte 252200 - Ausstellungen und Veranstaltungen -, 261000 - Theater - und 262000 - Musikpflege - überwiegend bzw. die Aufwendungen der Produkte 271000 - Volkshochschulen -, 291000 - Förderung von Kirchen- und Religionsgemeinschaften -, 424100.002 - Badeanstalt Hahn - und 575000 - Tourismus - ausschließlich auf Regiekosten bezogen. Hier sollte die Gemeinde überprüfen, ob die Verteilung der Regiekosten dem tatsächlichen Aufwand entspricht, um einen realistischen Zuschussbedarf zu erhalten.

Insgesamt wies die Gemeinde Rastede durch das Vorhalten eines Hallen- und eines Freibades sowie einer Bücherei einen vergleichsweise hohen Zuschussbedarf im Bereich der betrachteten Produkte und Produktgruppen für freiwillige Leistungen auf.

Der Gemeinde empfehle ich, die weitere Entwicklung in den genannten Bereichen kritisch zu beobachten.

4.2 Personalaufwand



Die Personalaufwendungen lagen im dargestellten Zeitraum relativ konstant bei ca. 6,0 Mio. €/Jahr. Der Anteil der Kernverwaltung (Produktgruppe 111) an den gesamten Personalaufwendungen lag bei 31,17 % (2009) und 33,35 % (2010). Im Ergebnis 2011 betrug der Anteil 31,48 %. Einwohnerbezogen ergibt sich entsprechend ein relativ konstanter Wert zwischen 291,81 € in 2009 und 283,82 € in 2010. Damit lag Rastede im Durchschnitt der Gemeinden des Landkreises Ammerland (2009: 295,01 €/Einwohner).

5 Finanzmittelbeschaffung

5.1 Aufwandsdeckungsgrade ausgewählter Bereiche

Im Rahmen der Prüfung betrachtete ich die Bereiche Abwasserbeseitigung, Friedhofs- und Bestattungswesen, Kindertagesstätten, Bäder und den Bauhof im Hinblick auf ihren Aufwandsdeckungsgrad und den damit einhergehenden Zuschussbedarf. Die Zahlen sind aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse vorläufig (s. Ziff. 3.1.1).

Das Produkt „Schmutzwasser“ hatte in jedem Jahr einen Aufwandsdeckungsgrad von deutlich über 100 %. Der resultierte in erster Linie aus den im doppelten Haushalt nicht veranschlagten kalkulatorischen Zinsen. Diese sind bei einer Gebührenkalkulation nach dem NKAG jedoch zu berücksichtigen und spiegeln sich in entsprechenden Gebühreneinnahmen auf der Ertragsseite auch im doppelten Haushalt wider.

Der hierfür zugrunde gelegte Zinssatz betrug in Rastede 6 %. Im Prüfungszeitraum waren jährlich rd. 500.000 € hierfür angesetzt. Die Ermittlung der Gemeinde vom 03.03.2010 hatte einen durchschnittlichen Zinssatz von 5,07 % über einen Zeitraum von 20 Jahren ergeben. Erst die Bildung eines Zinssatzes auf Basis eines bis 1963 zurückreichenden Betrachtungszeitraums bestätigte den bis dahin bereits geltenden Zinssatz von 6 %.

Mit den kalkulatorischen Zinsen sollen dem Gebührenhaushalt die Belastungen in Rechnung gestellt werden, die der Gemeinde durch die Bereitstellung von Eigen- oder Fremdkapital an die öffentliche Einrichtung entstehen. Ich empfehle, den Zinssatz für die Berechnung des kalkulatorischen Zinses im Hinblick auf die Zinssätze der vorhandenen Kredite und der möglichen Zinserträge zu überprüfen und ggf. nach unten zu korrigieren.

Gebührenrechtlich erwirtschaftete die zentrale Schmutzwasserbeseitigung in Rastede seit 2005 Überschüsse, die bis zum Jahr 2010 auf rd. 745.442 € angestiegen waren. Gemäß § 5 Abs. 2 NKAG sind Gebührenüberschüsse innerhalb von drei Jahren gebührenmindernd aufzulösen.

Die Gemeinde Rastede verstieß gegen diese Festlegung, indem sie die aufgelaufenen Überschüsse nicht innerhalb dieser Frist gebührenmindernd in die Kalkulationen einstellte.

Für die Beseitigung des auf Grundstücken anfallenden Niederschlagswassers wurden keine Gebühren erhoben. Die Einführung einer Gebühr war in Planung.

Gemäß § 83 Abs. 2 NGO haben Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel vorrangig aus speziellen Entgelten zu beschaffen. Nach § 83 Abs. 1 NGO haben sie Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften zu erheben. § 5 Abs. 1 NKAG schreibt vor, dass die Gemeinden als Gegenleistung für die in Anspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren zu erheben haben, sofern keine privatrechtlichen Entgelte erhoben werden.

Mit ihrem Verzicht auf die Veranlagung von Niederschlagswassergebühren verstieß die Gemeinde sowohl gegen die Grundsätze der Einnahmebeschaffung als auch gegen ihre Gebührenhebungspflicht nach dem NKAG.

Die Friedhöfe der Gemeinde Rastede befanden sich ausnahmslos in Trägerschaft Dritter. Die im Produkt Friedhofs- und Bestattungswesen dargestellten Aufwendungen - in erster Linie aus internen Leistungsbeziehungen - betrafen die gemeindliche Aufgabe „Kriegsgräber/Kriegerdenkmale“.

Die Kindertagesstätten befanden sich sowohl in gemeindlicher Trägerschaft (7) als auch in Trägerschaft Dritter. Insgesamt ergab sich ein Aufwandsdeckungsgrad zwischen 33,7 % im vorläufigen Ergebnis 2009 und 26,5 % in der Planung 2011.

Die Gemeinde Rastede betrieb ein Hallen- und ein Freibad. Ein Naturbad verpachtete sie. Insgesamt ergab sich ein Aufwandsdeckungsgrad über alle drei Bäder zwischen 31,7 % und 34,3 %.

Der Bauhof wurde als optimierter Regiebetrieb geführt und finanzierte sich vollständig selbst. Sämtliche Leistungen wurden den Produkten in Rechnung gestellt. Demgegenüber wurden auch seitens der Gemeinde Leistungen für den Bauhof erbracht, die über das Verrechnungsprodukt „Bauhof“ an diesen weitergeleitet wurden.

Weder in den Planungen noch in den vorliegenden vorläufigen Ergebnisrechnungen war dieses Produkt jedoch ausgeglichen, da eine vollständige Berechnung der Leistungen nicht erfolgte. Ich gehe davon aus, dass die Gemeinde zukünftig sämtliche Leistungen, die sie für den optimierten Regiebetrieb erbringt, abrechnet.

5.2 Hebesätze

Die Hebesätze der Gemeinde Rastede waren über den gesamten Prüfungszeitraum konstant und lagen mit 280 % (Grundsteuer A), 300 % (Grundsteuer B) und 310 % (Gewerbsteuer) deutlich unter den Landesdurchschnitten der Kommunen vergleichbarer Größenordnung (2010: Grundsteuer A: 357 %; Grundsteuer B: 369 %; Gewerbesteuer 371 %). Für die Gemeinde liegt hier ein Einnahmepotenzial, sowohl direkt als auch im Hinblick auf die Schlüsselzuweisungen, deren Berechnung sich nicht am tatsächlichen, sondern an einem gemittelten Hebesatz orientiert. Insofern schöpfte die Gemeinde ihr Einnahmepotenzial in diesem wichtigen Bereich noch nicht aus und nahm reale Ertragsminderungen in Kauf.

6 Haushaltsaufstellungsverfahren, Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

6.1 Haushaltsaufstellungsverfahren

	2008	2009	2010	2011
Beschluss Haushaltssatzung vom	11.12.2007	16.12.2008	02.03.2010	13.12.2010
Vorlage Kommunalaufsicht am	21.12.2007	02.02.2009	10.03.2010	28.12.2010

Die vom Rat beschlossene Haushaltssatzung soll mit ihren Anlagen spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Kommunalaufsichtsbehörde vorgelegt werden (§ 86 Abs. 1 Satz 2 NGO).

Diese Frist hielt die Gemeinde Rastede hinsichtlich der Beschlüsse für die Haushaltsjahre 2008, 2009 und 2011 nahezu ein. Die Vorlage bei der Kommunalauf-

sicht für 2009 erfolgte aufgrund der erstmaligen Erstellung eines doppelten Haushalts verzögert. Für 2010 erfolgte der Beschluss über die Haushaltssatzung deutlich verspätet. Der Grund war eine vom Landkreis Ammerland in Erwägung gezogene Anhebung der Kreisumlage, welche eine Mehrbelastung des Haushalts in Höhe von 580.000 € bedeutet hätte. Die Entscheidung des Landkreises, der letztlich keine Erhöhung der Kreisumlage beschlossen hatte, sollte vor dem Beschluss der Haushaltssatzung abgewartet werden.

Die Gemeinde Rastede ist angehalten, die gesetzliche Vorgabe einzuhalten, auch um Zeiträume der vorläufigen Haushaltsführung zu vermeiden.

6.2 Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

	2008	2009	2010
Aufstellungsdatum Jahresabschluss	20.09.2010	lag zum Prüfungszeitpunkt nicht vor	lag zum Prüfungszeitpunkt nicht vor
Prüfbericht RPA vom	24.11.2010	./.	./.
Beschluss Jahresabschluss und Entlastung vom	13.12.2010	./.	./.

Der Jahresabschluss ist innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Der Rat beschließt über den Abschluss und die Entlastung des Bürgermeisters bis zum 31.12. des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres (§ 101 Abs. 1 NGO).

Die Gemeinde Rastede stellte die Jahresabschlüsse für die Haushaltsjahre 2008 bis 2010 nicht fristgerecht auf. Die Jahresrechnung 2008 wurde nicht bis zum 31.12. des Folgejahres vom Rat beschlossen. Die Jahresabschlüsse für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 waren zum Prüfungszeitpunkt noch nicht erstellt.

Der Grund für die fehlenden Jahresabschlüsse für die Jahre 2009 und 2010 war die verspätete Erstellung der Eröffnungsbilanz, die erst unter dem 25.08.2011 vollständig gefertigt wurde. Der Prüfbericht des RPA des Landkreises Ammer-

land datiert vom 15.09.2011. Die Eröffnungsbilanz hätte bis zum 31.12.2009 aufgestellt sein müssen (Art. 6 Abs. 8 Satz 5 GemHausRNeuOG).

Das Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren der Gemeinde Rastede erfolgte im geprüften Zeitraum durchgängig nicht ordnungsgemäß. Nachdem nun die Eröffnungsbilanz geprüft vorliegt, sind die fehlenden Jahresabschlüsse zeitnah zu erstellen.

7 Umsetzung des NKR

Die Gemeinde Rastede stellte ihr Rechnungswesen zum 01.01.2009 auf die doppelte Buchführung um. Zum Zeitpunkt der Prüfung setzte sie noch nicht alle der in den §§ 4 Abs. 7 und 21 GemHKVO genannten Steuerungsinstrumente ein.

7.1 Zielsystem und Produkte

Gemäß § 21 Abs. 2 GemHKVO sollen Ziele und Kennzahlen zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.

Die Gemeinde Rastede besaß weder ein Leitbild noch schriftlich fixierte strategische Ziele. Entsprechend war auch kein Zielvereinbarungssystem auf operativer Ebene installiert. Für bestimmte Bereiche (u. a. Energie, Sportflächen, Straßenbeleuchtung) waren jedoch - teilweise umfangreiche - Konzepte gemeinsam mit dem Rat entwickelt worden. An diesen orientierte sich das mittelfristige Handeln der Gemeinde in diesen Bereichen. Die Konzepte wurden fortgeschrieben. Über den Stand wurde im Rat berichtet.

Die Gemeinde Rastede bildete flächendeckend insgesamt 97 Produkte (Haushaltsplan 2012) nach dem Produktrahmenplan des Landes Niedersachsen. Die Produktbeschreibungen enthielten lediglich die Produktbezeichnungen und -nummern sowie den Verantwortlichen und ggf. Budgetierungsbestimmungen.

Wesentliche Produkte der Teilhaushalte gemäß § 4 Abs. 7 GemHKVO hatte die Gemeinde Rastede nicht bestimmt.

Ich empfehle der Gemeinde, die Produktbeschreibungen um eine Kurzbeschreibung und die Auftragsgrundlagen zu ergänzen. Es sind wesentliche Produkte zu bestimmen, für die Ziele zu formulieren sind, die mit Kennzahlen überprüfbar sein müssen (§ 4 Abs. 7 GemHKVO). Kriterium für die Bestimmung wesentlicher Produkte können die finanziellen Auswirkungen dieser Produkte auf den Gesamthaushalt und/oder politische Schwerpunktsetzungen sein. Die vorhandenen Konzepte können eine Basis für die Bildung der wesentlichen Produkte und die Installation eines mit dem Haushalt verbundenen Zielsystems sein.

7.2 Kosten- und Leistungsrechnung/Berichtswesen und Controlling

Gemäß § 21 Abs. 1 GemHKVO hat die Gemeinde Rastede zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung und das Controlling mit einem unterjährigen Berichtswesen einzusetzen.

Die Gemeinde hatte bereits eine umfangreiche Kostenrechnung in ihrem Buchhaltungssystem hinterlegt. Für die über ILV zu verteilenden Produktkosten waren verschiedene, nachvollziehbare Verteilungsschlüssel vorhanden. Dabei wurden zum einen die sog. Regieprodukte (Personalverwaltung, Gemeindeorgane), zum anderen die Kosten der Gebäudewirtschaft über ILV verteilt. Für die kostenrechnenden Einrichtungen Schmutzwasserbeseitigung, Straßenreinigung, Märkte und Hallenbad lag eine KLR ebenfalls vor.

Die Gemeinde hatte noch kein regelmäßiges unterjähriges Berichtswesen eingeführt. Über die finanzielle Entwicklung wurde anlassbezogen in den politischen Gremien berichtet, ebenso über die Verwirklichung der o. a. Konzepte. Ein kennzahlenhinterlegtes, zielorientiertes Berichtswesen im Sinne des NKR lag aufgrund fehlender Zieldefinitionen noch nicht vor.

Ich empfehle der Gemeinde Rastede, nach der Definition von strategischen und operationalen Zielen entsprechende Kennzahlen zu bilden und ein entsprechendes Controlling einzurichten, um die Zielerreichung überprüfbar zu machen. Die Gemeinde Rastede hat dabei gemäß § 21 Abs. 1 GemHKVO die Möglichkeit, den erforderlichen Aufwand an ihre örtlichen Bedürfnisse anzupassen.

7.3 Sonstige Anmerkungen

Die Darstellung des Gesamtergebnishaushalts der Haushaltsplanung weicht vom verbindlichen Muster 6 des Ausführungserlasses zur GemHKVO ab. Nach Angabe der Gemeinde resultiert diese Abweichung aus dem eingesetzten EDV-System. Vor Ausweisung des ordentlichen (Zeile 22) bzw. außerordentlichen (Zeile 27) Ergebnisses wurden die Zuführungen nach § 15 Abs. 5 bzw. Abs. 6 GemHKVO von den Aufwendungen abgezogen, sodass sich sowohl beim ordentlichen als auch ggf. beim außerordentlichen Ergebnis jedes Jahr ein Über-

schluss ergab, obwohl die Summen der Erträge und Aufwendungen gleich hoch waren.

Ich empfehle, die zusätzlichen Zeilen zu entfernen, da sie nicht den verbindlichen Mustern entsprechen und darüber hinaus eine Fehlerquelle darstellen.

8 Aufbau- und Ablauforganisation der Kasse

8.1 Betrieb der Kasse

Die Kasse der Gemeinde Rastede war als Abteilung der Kämmerei zugeordnet. Zum Prüfungszeitpunkt war sie mit drei Personen, dem Kassenverwalter, einer Buchhalterin, die gleichzeitig Stellvertreterin war, und einer Vollstreckungsbeamtin besetzt.

Die Vollstreckungsbeamtin war zuletzt überwiegend in der zentralen Buchhaltung eingesetzt, sodass erhebliche Rückstände in der Verfolgung sowohl auswärtiger als auch eigener Vollstreckungsaufträge und damit verbunden Einnahmeausfälle bestanden. Zur Unterstützung der zentralen Buchhaltung wurde zum Prüfungszeitpunkt eine Auszubildende eingesetzt. Die Vollstreckungsbeamtin sollte somit die Rückstände in der Vollstreckung abbauen.

Hinsichtlich einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltswirtschaft hat die Gemeinde Rastede eine kontinuierliche Vollstreckungstätigkeit sicherzustellen.

Die Kassengeschäfte waren über mehrere, nicht dem neuesten Gesetzesstand entsprechende DA geregelt. Eine DA nach § 41 Abs. 2 GemHKVO war nach Umstellung auf das NKR noch nicht erstellt. Das RPA des Landkreises Ammerland hatte bereits in seinen Berichten über die unvermuteten Kassenprüfungen auf die Erfordernis hingewiesen.

Die Gemeinde Rastede ist gehalten, eine entsprechende Dienstanweisung kurzfristig zu erstellen.

8.2 Kassenaufsicht

Die Kassenaufsicht war im Prüfungszeitraum vom Bürgermeister an den Kämmerer übertragen worden (§ 98 Abs. 5 NGO). Im Prüfungszeitraum wurden keine unvermuteten Kassenprüfungen durch den Kassenaufsichtsbeamten durchgeführt.

Die Zahlungsabwicklung ist mindestens einmal jährlich unvermutet zu prüfen (§ 98 Abs. 5 NGO i. V. m. § 40 Abs. 7 GemHKVO). Da im Prüfungszeitraum keine unvermuteten Kassenprüfungen erfolgten, liegt ein Verstoß gegen diese Vorschrift vor.

Die unvermuteten Kassenprüfungen sind künftig regelmäßig, mindestens einmal jährlich durchzuführen.

Im Auftrag

gez. Martin Knof