

21.12.16

Prüfungsbericht zum Jahresabschluss 2012 der Gemeinde Rastede Stellungnahme der Verwaltung zum Prüfungsbericht.

	<p>Nennenswerte Abweichungen bei den verbindlich vorgeschriebenen Mustern bestehen u. a. wie folgt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muster 6: Die Darstellung des ordentlichen und außerordentlichen Ergebnisses ist 	10
	<p><i>Stellungnahme der Verwaltung:</i></p> <p><i>Nach der derzeit noch gültigen Regelung gibt es im Gesamtergebnishaushalt die Position „20. Überschuss gem. § 15 Abs. 5 GemHKVO“. Wenn z.B. die Haushaltsplanung einen planerischen Überschuss von 200.000 Euro hat, dann werden in der genannten Zeile als Belastung diese 200.000 Euro eingetragen. Damit entsteht im Ergebnishaushalt der planerische Saldo „0“, womit der rechtlichen Forderung Rechnung getragen wird, dass der Haushalt auszugleichen ist. Das macht die Gemeinde Rastede zwar auch so, fügt aber softwarebedingt weitere Zeilen nach den vorgeschriebenen Zeilen wieder ein, um die 200.000 Euro wieder abzuziehen und im Ergebnishaushalt dann doch das tatsächliche Ergebnis sichtbar zu machen. Das wurde bisher von der Kommunalaufsicht im Rahmen der Prüfung des Haushaltsplanes und vom Landesrechnungshof nicht beanstandet. Es ist darauf hinzuweisen, dass mit der Novellierung des Gemeindehaushaltsrechts genau diese Regelung aufgehoben wird. Zukünftig wird ein Überschuss auch als Überschuss angezeigt.</i></p>	
	<p>Nennenswerte Abweichungen bei den verbindlich vorgeschriebenen Mustern bestehen u. a. wie folgt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muster 8: Teil A zu Muster 8 war nicht vorhanden. 	10
	<p><i>Stellungnahme der Verwaltung:</i></p> <p><i>Der Haushalt untergliedert sich in Teilhaushalte, die sich an sich an der Organisation der Verwaltung orientieren. Der Teilhaushalt selbst hat eine vorgeschriebene Unterteilung:</i></p> <p><i>A: Wesentliche Produkte des Teilhaushaltes</i> <i>Nennung der Produkte, Zuordnung zum Verantwortungsbereich, Budgetierungsbestimmungen, Haushaltsvermerke, Sonstiges</i></p> <p><i>B: Teilergebnishaushalt (Zahlenwerk für den gesamten Teilhaushalt und für die wesentlichen Produkte)</i></p> <p><i>C: Teilfinanzhaushalt (Zahlenwerk für den gesamten Teilhaushalt und für die wesentlichen Produkte)</i></p> <p><i>D: Einzeldarstellung der Investitionen (Zahlenwerk)</i></p> <p><i>Das Haushaltsrecht geht davon aus, dass im Haushaltsplan nur die vom Rat als wesentlich beschlossenen Produkte im Detail dargestellt werden. D.h., es gibt im Haushaltsplan keine zahlenmäßige Haushaltsdarstellung für unwesentliche Produkte. Das ist der Grund dafür, dass in Teil A des Teilhaushaltes alle, also auch die unwesentlichen Produkte angesprochen und die Regelungen für die Budgetierung usw. aufzuschreiben sind.</i></p>	

	<p>Es wird darauf hingewiesen, dass regelmäßig zum Bilanzstichtag die liquiden Mittel in Höhe der noch abzurechnenden Mittel des Osterloh-Fonds von dem tatsächlichen Bestand abweichen. In 2012 handelt es sich um einen zu geringen Ausweis der liquiden Mittel i. H. v. 31,48 EUR.</p>	18
	<p><i>Stellungnahme der Verwaltung:</i></p> <p><i>Die Sachbearbeitung für den Osterloh-Fonds findet im GB 2 statt. Bei den zu verwaltenden Geldmitteln geht es um gemeindliches Geld und um Geld weiterer Mitglieder des Fonds. Der gemeindliche Teil des Geldes wird außerhalb des Haushalts bewegt, ist aber bilanziell aktiv und passiv nachzuweisen. Die bilanziellen Buchungen, soweit sie den gemeindlichen Anteil betreffen, werden nach grundsätzlicher Vorgabe vom Fachbereich Haushalt und Finanzen durchgeführt. Es ist am Anfang nicht gelungen, zum Stichtag Jahresabschluss Wertgleichheit zwischen dem Fond und dem gemeindlichen Anteil herzustellen. Dies wird sich verbessern; mit den bilanziellen Buchungen wurde in 2012 begonnen.</i></p>	
01	<p>Aufgrund des Dienstherrnwechsels eines Beamten zur Gemeinde Rastede wurde für die bislang erworbenen Pensionsansprüche ein Ausgleichsposten als sonstiger immaterieller Vermögensgegenstand gebildet. Die Bildung dieses Ausgleichsposten verstößt gegen geltendes Recht.</p>	18
	<p><i>Stellungnahme der Verwaltung:</i></p> <p><i>Dieses Thema wurde äußerst umfangreich diskutiert. Wenn das Rechnungsprüfungsamt von gültigem Recht spricht, dann ist der Gesetzestext nicht gemeint. Die Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes geht auf Buchungshinweise der Arbeitsgruppe Doppik zurück, die sich aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, des Nieders. Studieninstituts, der Kommunen und des Innenministeriums zusammensetzt.</i></p> <p><i>Es ist in der Tat so, dass für den Fall des Dienstherrnwechsels von Beamten zwischen den Beteiligten Dienstherrn kein ergebniswirksamer Ausgleich der in den Bilanzen angesammelten Pensionsrückstellungen vorgesehen ist. Das begünstigt die den Beamten abgebende Kommune (Auflösung Rückstellung) und belastet die den Beamten aufnehmende Kommune (Nachholung der Rückstellung). Es wird zwar auf die Mitgliedschaft der Solidargemeinschaft Versorgungskasse hingewiesen, aber dort gibt es nur eine Vereinbarung hinsichtlich der liquiden Belastungen. Für die Ergebnisrechnung und der daran anschließenden Bilanz gibt es aber keine Ausgleichsregelung. Dies akzeptiert die Verwaltung nicht. Sie hat deshalb in Zusammenarbeit mit der Treuhand Oldenburg für die Bilanz eine Buchungssystematik erarbeitet, die der Belastungssituation (= keine Kompensation zwischen den beteiligten Dienstherrn) gerecht wird. Die Verwaltung wird weiterhin so verfahren.</i></p>	
	<p>Die Gemeinde Rastede schließt aus technischen Gründen das Buchungsjahr bereits zum 31.01. des jeweiligen Folgejahres ab. Dadurch werden Erkenntnisse, die das bereits abgeschlossene Haushaltsjahr betreffen, aber der Gemeinde noch bis zur Aufstellung des Jahresabschlusses bekannt werden, nicht vollumfänglich berücksichtigt. Das Wertaufhellungsprinzip gem. § 44 Abs. 4 S. 2 GemHKVO wird damit nicht hinreichend beachtet. Sollten aufgrund dieser Vorgehensweise wesentliche Vorgänge nach dem 31.01. des</p>	15

	jeweiligen Folgejahres nicht berücksichtigt werden, sind diese von der Gemeinde Rastede im Lagebericht darzustellen.	
	<p><i>Stellungnahme der Verwaltung:</i></p> <p><i>Theoretisch ist die Überlegung des Rechnungsprüfungsamtes richtig, praktisch jedoch nicht. Die Kommunen sind verpflichtet, den Jahresabschluss bis zum 31.03. des Folgejahres zu erstellen. Dieses Ziel hat die Verwaltung vor Augen und unternimmt alle organisatorischen Anstrengungen, dieses Ziel zu erreichen. Dafür ist es notwendig, einen Zeitpunkt zu setzen, von dem an im abgeschlossenen Jahr nicht mehr gebucht wird, weil sonst für den Jahresabschluss keine endgültigen Zahlen vorliegen, die zum Gegenstand von Ergebnisrechnung, dem Anhang und dem Rechenschaftsbericht gemacht werden können. Das Wertaufhellungsprinzip wird im Rahmen der rechtlichen Gesamtwänge beachtet. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass im Folgejahr Abgrenzungsbuchungen durch eine entsprechende Periodenzuordnung erfolgen.</i></p>	
02, 10, 11	Die Gemeinde hat Rückstellungen für Aufwendungen und Investitionen gebildet, obwohl für das betreffende Haushaltsjahr noch keine Leistungserbringung erfolgt ist. Stattdessen hätten Haushaltsreste i. H. v. 1.458.622,05 EUR gebildet werden müssen.	18, 22, 24
	<p><i>Stellungnahme der Verwaltung:</i></p> <p><i>Die Feststellung ist so nicht zutreffend, obwohl die Verwaltung vom Ergebnis her die investiven Rückstellungen tatsächlich in dieser Höhe nicht hätte bilden sollen. Zunächst ist richtig, dass Rückstellungen vor Haushaltsreste kommen. Im investiven Bereich sind die Rückstellungen gleichwohl selten. Das liegt daran, dass wegen der i.d.R. großen, umfangreichen und langwierigen Baumaßnahmen für den Zeitpunkt des Stichtages (Jahresabschluss) in den allermeisten Fällen nicht festgestellt werden kann, ob und insbesondere in welchem Umfang Leistungen erbracht wurden. Deshalb reduziert sich im investiven Bereich die Bildung von Rückstellungen auf die seltenen Fälle, wo für die Investitionsmaßnahme noch Rechnungen fehlen, das Objekt in der abgelaufenen Jahresperiode aber schon in Betrieb genommen wurde.</i></p>	
03	Die Abgrenzung aktivierungsfähiger Investitionsmaßnahmen von Unterhaltungsmaßnahmen wurde bei der Gemeinde Rastede nicht vollumfänglich entsprechend der Bilanzierungsgrundsätze nach § 45 Abs. 3 GemHKVO vorgenommen. Neben der unzulässigen Klassifizierung energetischer Unterhaltungsmaßnahmen als Investitionen hat die Gemeinde Rastede aufgrund einer Absprache zwischen dem Landkreis Ammerland und den kreisangehörigen Kommunen eine von den Grundsätzen abweichende Abgrenzungsmethode verwandt, die nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes rechtswidrig ist.	19
	<p><i>Stellungnahme der Verwaltung:</i></p> <p><i>Die Feststellung könnte zutreffend sein; das Rechnungsprüfungsamt kann nicht anders. Im Zuge der Einführung der Doppik haben sich im Februar 2009 alle Landkreisgemeinden und der Landkreis darauf verständigt, bei größeren Sanierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen, die einen Betrag von 100.000 Euro überschreiten <u>und</u> die eine Erhöhung des Vermögenswertes des Anlagegutes um mindestens 10 % bedeuten, generell eine Investitionseigenschaft zu unterstellen.</i></p>	

	<i>Die Verwaltung handelt entsprechend dieser Vereinbarung. Hintergrund der Absprache war die Voraussicht, nach Einführung der Doppik den Ergebnishaushalt (früher: Verwaltungshaushalt) nicht mehr ausgleichen zu können.</i>	
04, 07	Die kreditorischen Debitoren wurden nicht zu den Verbindlichkeiten umgegliedert. Ebenso wurden die debitorischen Kreditoren nicht zu den Forderungen umgegliedert. Hierbei handelt es sich um einen Verstoß gegen das Verrechnungsverbot gemäß § 42 Abs. 2 GemHKVO.	19, 22
	<i>Stellungnahme der Verwaltung:</i> <i>Die Feststellung trifft zu. Eine richtige Darstellung als Verbindlichkeit oder Forderung gibt es automatisiert nicht. Zur korrekten Darstellung wäre eine manuelle Auswertung aller Buchungen des Jahres erforderlich, um dann per manueller Buchung einen bilanziellen Seitenaustausch vorzunehmen. Das hat die Verwaltung bisher nicht gemacht, weil es das Ergebnis der Bilanz nicht falsch darstellt und vor diesem Hintergrund zunächst wichtigere Dinge in den Griff zu bekommen waren.</i>	
05	Die Bilanzposition „3.7 Forderungen aus Transferleistungen“ wird um 42.364,72 EUR zu gering ausgewiesen, da Forderungen nicht vollständig gem. Rückforderungsbescheid eingebucht worden sind. Damit liegt ein Verstoß gegen das Vollständigkeitsgebot gem. § 42 Abs. 1 GemHKVO vor.	19
	<i>Stellungnahme der Verwaltung:</i> <i>Der Fehler ist der kameralen Vergangenheit geschuldet. S.Zt. wurden Annahmeanordnungen nur über im laufenden Jahr eingehende Einzahlungen erstellt. Mit der Doppik hat sich die Situation verändert, d.h., die Gesamtforderung ist zu buchen und soweit Geld nicht eingegangen ist, weist die Bilanz die Forderung aus. Die Gesamtforderung ist Bestandteil des gemeindlichen Haushaltsergebnisses.</i> <i>Die nicht korrekte Praxis wurde später korrigiert.</i>	
	Hinweis zu den immateriellen Vermögensgegenständen: Bei der Gemeinde erfolgt die Bilanzierung von Investitionszuweisungen bei Auszahlung des Zuschusses. Entsprechend der Lieferung/Fertigstellung des bezuschussten Vermögensgegenstandes erfolgt die Auszahlung der Investitionszuweisung oftmals erst im Folgejahr. Nach Auffassung des RPA sind Investitionszuweisungen bereits bei Abgabe der Willenserklärung gegenüber dem Zuwendungsempfänger zu bilanzieren, da die Gemeinde durch die Bescheiderteilung eine Zahlungsverpflichtung gegenüber Dritten eingegangen ist. Demzufolge liegt u. E. nach ein Verstoß gegen das Vorsichtsprinzip gem. § 44 Abs. 4 GemHKVO vor.	21
	<i>Stellungnahme der Verwaltung:</i> <i>Zu diesem Thema hat es eine lange Diskussion mit dem Rechnungsprüfungsamt gegeben; eine Einigung wurde nicht erzielt. Die Verwaltung bleibt bei ihrer Meinung, dass eine Mitteilung an den Zuwendungsempfänger noch keine zu buchende Verbindlichkeit auslöst, weil die Zuwendung regelmäßig immer von dem Eintreten einer bestimmten Situation abhängig ist, von der die Zahlung einer Zuwendung abhängig ist.</i>	

	<p>3.3 Passivseite der Bilanz</p> <p>...</p> <p>Die Jahresergebnisse aus 2010 und 2011 werden nicht, wie in der Vorjahresbilanz, unter der Bilanzposition „1.3.1 Fehlbeträge aus Vorjahren“ ausgewiesen, sondern sind der Bilanzposition „1.3.2.0 Jahresergebnis“ zugeordnet. Diese geänderte Darstellung in der Bilanz wird auch in der Spalte für den Vorjahresausweis berücksichtigt. Dadurch ist die Bilanzidentität gemäß § 44 Abs. 2 GemHKVO nicht gegeben.</p>	21
	<p><i>Stellungnahme der Verwaltung:</i></p> <p><i>Es hat eine Änderung bei der Darstellung gegeben. Das musste sein, weil Einstellungen in der Finanzbuchhaltungssoftware nicht gestimmt haben. Unter der Position 1.3.2.1 wird z.Zt. automatisiert das Ergebnis des abgeschlossenen Jahres ausgewiesen. Unter der Position 1.3.2.0 finden sich kumuliert die bisherigen Jahresergebnisse, soweit die Verwendung noch nicht beschlossen wurde. Bei der Darstellung wird es in Zukunft eine Änderung geben, weil der Kontenrahmen geändert wurde.</i></p>	
06	<p>Die Gemeinde verstößt gegen § 5 Abs. 2 NKAG, indem sie die seit 2005 aufgelaufenen Überschüsse der zentralen Schmutzwasserbeseitigung nicht innerhalb von drei Jahren gebührenmindernd eingesetzt hat.</p>	21
	<p><i>Stellungnahme der Verwaltung:</i></p> <p><i>Die Feststellung trifft zu, wenn man zurückblickt. Die Gebührenkalkulationen der Gemeinde Rastede haben regelmäßig vor Augen, Überschüsse und Defizite in einem Dreijahreszeitraum weitgehend abzubauen. Die Versuche scheitern, wenn sich die Kosten- und Erlössituation nicht entsprechend der Kalkulation entwickelt. Dieser Problematik ist sich der Gesetzgeber bewusst. Außerdem besteht die Erkenntnis, dass ein zu kurzer Ausgleichszeitraum zu kräftigen Gebührensprüngen führt. Vor diesem Hintergrund sieht der Entwurf vom 12.03.16 des Gesetzes zur Änderung des Nieders. Kommunalabgabengesetzes und anderer Gesetze für den § 5 Abs. 2 folgende Neuregelung vor: ... Eine sich am Ende des Kalkulationszeitraums aus einer Abweichung der tatsächlichen von der kalkulierten Kosten ergebende Kostenüber- oder -unterdeckung ist innerhalb der auf die Feststellung der Über- oder Unterdeckung folgenden drei Jahre auszugleichen. ... Das bedeutet am Beispiel der aktuellen Kostenrechnung Abwasser für 2014 Folgendes: Die Feststellung der Überdeckung wurde per Beschluss in 2016 getroffen. D.h. der Überschuss muss bis Ende 2019 abgebaut sein.</i></p>	
08	<p>Die im Rahmen des fiduziarischen Systems für den Landkreis Ammerland zurückgeforderten Sozialleistungen sind als Verbindlichkeiten gegenüber dem Landkreis zu bilanzieren. Da diese Verbindlichkeiten i. H. v. 74.801,90 EUR zum Bilanzstichtag irrtümlich nicht passiviert wurden, werden die Schulden zu gering ausgewiesen. Somit wurde gegen den Vollständigkeitsgrundsatz gem. § 42 Abs. 1 GemHKVO verstoßen.</p>	22
	<p><i>Stellungnahme der Verwaltung:</i></p> <p><i>Das ist zutreffend.</i></p>	
09	<p>Die Gemeinde Rastede sieht generell kein Rückstellungserfordernis für ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs</p>	22

	(hier: Kreisumlage). Das RPA ist jedoch der Auffassung, dass grundsätzlich eine Verpflichtung zur Bildung dieser Rückstellung gem. § 43 Abs. 1 Nr. 6 GemHKVO besteht.	
	<p><i>Stellungnahme der Verwaltung:</i></p> <p><i>Es stimmt. Die Verwaltung hat mehrfach begründet, dass es nach der seinerzeitigen Rechtslage eine Rückstellung für die Kreisumlage nicht geben kann, weil es immer nur eine Kreisumlage für ein Jahr gibt, die auch für das entsprechende Jahr festgesetzt wird. Die Kreisumlage für 2016 z.B. wurde per Bescheid in 2016 festgesetzt. Die Kreisumlage war aber zu berechnen auf der Grundlage von Schlüsselzuweisungen, deren Grundlage Steuereinnahmen aus der Zeit vom 01.10.2014 bis zum 30.09.2015 sind. Das aber ist eine Berechnungsregel und keine Ursache, die eine Zahlungsverpflichtung und Rückstellungsverpflichtung auslöst.</i></p>	
	<p>3.4.7 Sonstige Vorbelastungen</p> <p>...</p> <p>Die Prüfungen der Gliederungspunkte 3.4.1 – 3.4.7 haben ergeben, dass die Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre nicht in korrekter Höhe dargestellt werden. Auf die Ausführung unter den Gliederungspunkten 3.4.1, 3.4.6 und 3.4.7 wird verwiesen.</p>	25
	<p><i>Stellungnahme der Verwaltung:</i></p> <p><i>Das Haushaltsrecht schreibt vor, dass unter der Bilanz die Vorbelastungen des Haushaltsjahres aufgeschrieben werden. Dazu gehören z.B. die Haushaltsreste. Das ist deshalb wichtig, weil die Doppik keine Haushaltsreste kennt. Haushaltsreste sind Ermächtigungsübertragungen, die das Bilanzergebnis neben der normalen Haushaltsplanung zusätzlich belasten.</i></p> <p><i>Es ist richtig, dass die Gemeinde Positionen als Belastung aufführt und aufgeführt hat, die so nicht vorgeschrieben sind, weil sie in der Bilanz als Verbindlichkeit bereits ausgewiesen sind. Allerdings kennen die bilanziellen Verbindlichkeiten keine fristige Unterscheidung. Für die Verwaltung ist wichtig, zu gucken, wie der in der Bilanz ausgewiesene Kassenbestand außerhalb der Haushaltsplanung belastet wird. Und das sind weitere Positionen, in 2011 im Umfang von 85.890,03 Euro. Es handelt sich dabei um das Ergebnis der Bilanz Bauhof, Rückstellungen aus Vorjahren, die 2012 wirksam werden und die haushaltsunwirksamen Zahlungen. Die Gemeinde ist mit der Benennung der Vorbelastung über das gesetzliche Erfordernis hinausgegangen. Sie bleibt bei dieser Vorgehensweise, weil der Einblick in die nicht beplanten liquiden Belastungen für das Folgejahr dann vollständig ist.</i></p>	
12, 13	Die Gemeinde Rastede weist in der Ergebnis- und Finanzrechnung in Spalte 4 „Ansatz Haushaltsjahr“ nur die ursprünglichen Haushaltsansätze des Haushaltsplanes und nicht die fortgeschriebenen Haushaltsansätze aus.	27, 31
	<p><i>Stellungnahme der Verwaltung:</i></p> <p><i>Die Feststellung ist korrekt. Die Ergebnisspalte umfasst Buchungen, die sich auf den Haushaltsplan beziehen, auf Haushaltsreste und auf über- oder außerplanmäßig zur Verfügung gestellte Haushaltsmittel. Die sich daraus ergebende Summe ist mit der Spalte „Plan“ nicht vergleichbar, weil die Haushaltsreste und die über- und außerplanmäßigen Ermächtigungen fehlen.</i></p>	

<p><i>Es ist technisch sehr schwer und war zumindest in den Anfangsjahren aus weiteren Gründen nicht möglich, die Spalte „Plan“ kumuliert darzustellen. Die Voraussetzungen hat die Verwaltung erst für die Zeit ab 2016 schaffen können. Ob es im Jahresabschluss für 2016 gelingt, die Planzahlen korrekt darzustellen, muss sich erst noch zeigen.</i></p>	
---	--