Landkreis Diepholz

Rechnungsprüfungsamt

S C H L U S S B E R I C H T

des Rechnungsprüfungsamtes des Landkreises Diepholz

über die Prüfungen zum

Haushaltsjahr 2004

bei der

Gemeinde Schwarme

Verteiler:

1. Ausfertigung: Gemeinde Schwarme
2. Ausfertigung: Kommunalaufsicht (nachrichtlich)
3. Ausfertigung: Rechnungsprüfungsamt

1 Vorbemerkungen 3

2 Vorgeschriebene Prüfungstätigkeiten, Prüfungsziel 3

3 Prüfungsbemerkungen 4

3.1 Allgemeines 4

3.2 Testate 5
3.2.1 Einhaltung des Haushaltsplanes (§ 120 Abs. 1 Nr. 1 NGO) 5
3.2.2 Begründung und Belegung der einzelnen Rechnungsbeträge (§ 120 Abs. 1 Nr. 2 NGO) 5
3.2.3 Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des gemeindlichen Geld- und Vermögensverkehrs (§ 120 Abs. 1 Nr. 3 NGO) 5
3.2.4 Richtigkeit der Vermögensrechnung (§ 120 Abs. 1 Nr. 4 NGO) 6

4 Sachgebietsprüfung „Beitragsrecht“ 6

4.1 Prüfungsanlass 6

4.2 Prüfungsumfang und ordnungsgemäße Zuordnung der Maßnahmekosten 6

4.3 Ortsrecht 7

4.4 Ausbaubeitragsrecht 7

4.5 Städtebauliche Verträge 9
4.5.1 Städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB (Bauleitungsverträge) 9

4.6 Erschließungsverträge 9

4.7 Erhebung oder Ablösung von Ausbaubeiträgen 10
4.7.1 Allgemeines 10
4.7.2 Ausbau der Straße „Im Dreieck“, „Hustedter Weg“ und „An der Rietlake“ 10

5 Erteilung der Entlastung für den Vollzug der Haushaltswirtschaft und den Inhalt der Jahresrechnung 2004 10

1 Vorbemerkungen

Gemäß § 67 Abs. 2 Nr. 1 NLO sowie §§ 119 Abs. 1 und 120 Abs. 2 NGO obliegt dem Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Diepholz als Pflichtaufgabe die Durchführung der Rechnungsprüfung für die Gemeinde Schwarme auf deren Kosten.

2 Vorgeschriebene Prüfungstätigkeiten, Prüfungsziel

Dem Rechnungsprüfungsamt obliegen im Einzelnen folgende Aufgaben:

- die Prüfung der Jahresrechnung,
- die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Jahresrechnung,
- die dauernde Überwachung der Kassen der Gemeinde und ihrer Eigenbetriebe sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen, unbeschadet der Vorschriften über die Kassenaufsicht,
- die Prüfung von Vergaben vor Auftragserteilung,
- die Prüfung der Finanzvorfälle gemäß § 56 Abs. 3 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrH).

Darüber hinaus sind die Nachweise über die Verwendung gewährter Bundes-, Landes- und Kreiszuschüsse zu prüfen.

Das Rechnungsprüfungsamt hat seine Bemerkungen gemäß § 120 Abs. 3 NGO in einem Schlussbericht zusammenzufassen.

Die zum Haushaltsjahr 2004 durchgeführten Prüfungen hatten den Zweck, festzustellen,

- ob der Haushaltsplan eingehalten ist,
- ob die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch in vorschriftsmäßiger Weise begründet und belegt sind,
- ob bei den Einnahmen und Ausgaben des gemeindlichen Geld- und Vermögensverkehrs nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren ist und
- ob das Vermögen richtig nachgewiesen ist.

Die Prüfung ist von folgenden Prüferinnen und Prüfern in den nachstehend aufgeführten Bereichen vorgenommen worden:

Herr Gerlach	Jahresrechnung
Herr Schlottmann	Sachgebietsprüfung im Rahmen der laufenden Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Jahresrechnung (Beitragsrecht)
Frau Tiegel und Frau Welter	Vergaben

Die Bemerkungen, die sich bei den verschiedenen Prüfungen ergaben, sind nachstehend dargestellt.

3 Prüfungsbemerkungen

3.1 Allgemeines

Dieser Schlussbericht enthält die für eine Entlastungserteilung bedeutsamen Feststellungen aller im Haushaltsjahr 2004 durchgeführten Prüfungen zu den Erfordernissen des § 120 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 NGO.

Mängel und Fehler von qualitativ und quantitativ untergeordneter Bedeutung sind nachstehend nicht aufgeführt. Derartige Vorgänge wurden vor Ort mit der Verwaltung besprochen.

3.2 Testate

3.2.1 Einhaltung des Haushaltsplanes (§ 120 Abs. 1 Nr. 1 NGO)

Der Haushaltsplan ist eingehalten worden.

3.2.2 Begründung und Belegung der einzelnen Rechnungsbeträge (§ 120 Abs. 1 Nr. 2 NGO)

Die einzelnen Rechnungsbeträge wurden sachlich und rechnerisch in vorschriftsmäßiger Weise begründet und belegt.

3.2.3 Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des gemeindlichen Geld- und Vermögensverkehrs (§ 120 Abs. 1 Nr. 3 NGO)

Bei den Einnahmen und Ausgaben des gemeindlichen Geld- und Vermögensverkehrs wurde grundsätzlich nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren.

Es ergeben sich jedoch folgende einschränkende Bemerkungen:

- Sachgebietsprüfung „Beitragsrecht“

  Die Straßenausbaubeitragssatzung regelt, dass die Straßen im Außenbereich ähnlich der im Innenbereich in drei Stufen unterteilt sind. Diese Regelung entspricht nicht dem geltendem Recht und der darauf ergangenen Rechtsprechung.

  Die Gewährung der Eckgrundstücksermäßigung wird nicht von einer tatsächlichen Doppelbelastung abhängig gemacht.

  Die Prüfung der Beitragspflicht aufgrund der Hinterliegerschaft von Grundstücken erfolgt nimmer immer bzw. ist nicht aus den Unterlagen nicht ersichtlich.
  (Ziffer 4, Seite 6)

3.2.4 Richtigkeit der Vermögensrechnung (§ 120 Abs. 1 Nr. 4 NGO)

Die Vermögensrechnung wurde in allen Positionen ordnungsgemäß aufgestellt.

4 Sachgebietsprüfung „Beitragsrecht“

4.1 Prüfungsanlass

Es war zu prüfen, die Mitgliedsgemeinden hinsichtlich der Erschließungs- und Straßenausbaubeiträge ihrer Verpflichtung aus § 83 NGO zur vorrangigen Einnahmebeschaffung aus speziellen Entgelten[1] nachgekommen sind und dabei die gesetzlichen Bestimmungen sowie das Ortsrecht in Gestalt der einschlägigen Satzungen beachtet haben.

Insbesondere war festzustellen, ob die Mitgliedsgemeinden die vorgenommenen, beitragsrechtlich relevanten Baumaßnahmen entsprechend den gesetzlichen und satzungsmäßigen Vorgaben refinanziert haben. Dabei war zu untersuchen, ob die errechneten Beiträge **zeitnah** in Erhebungsbescheide umgesetzt und die Forderungen daraus, wenn erforderlich, angemessen beigetrieben wurden.

Basierend auf diesen Überlegungen wurde die in den Vorjahren begonnene Prüfung der Erhebung von Beiträgen fortgesetzt.

4.2 Prüfungsumfang und ordnungsgemäße Zuordnung der Maßnahmekosten

Es wurden die Sachkonten und die zahlungsbegründenden Unterlagen der betroffenen Haushaltsstellen umfassend eingesehen, um festzustellen, ob die getätigten Ausgaben entsprechend ihrem Charakter als Unterhaltungs-, Erschließungs- oder Ausbauaufwand zutreffend zugeordnet wurden.

Die als fehlerhaft erkannten Zuordnungen wurden noch im Rahmen der Prüfung umgebucht.

[1] Gebühren und Beiträge

4.3 Ortsrecht

Folgende Satzungen – in der jeweils gültigen Fassung - sind bei der Erhebung von Erschließungs- und Ausbaubeiträgen neben dem Baugesetzbuch (BauGB) und dem Niedersächsischen Kommunalabgabengesetz (NKAG) einschlägig:

- Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen (Erschließungsbeitragssatzung) in der Gemeinde Schwarme vom 12.12.1995[2]

- Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 6 NKAG (Straßenausbaubeitragssatzung) in der Gemeinde Schwarme vom 28.05.1986 in der Änderungsfassung vom 15.12.1987

4.4 Ausbaubeitragsrecht

Straßeneinstufung

Die Straßenausbaubeitragssatzung der Gemeinde Schwarme sieht in § 4 Ziffer 2 d für Gemeindestraßen im Sinne von § 47Nr. 3 NstrG eine dreiteilige Abstufung für die Anliegeranteile am umlagefähigen Ausbauaufwand vor.

Das OVG Lüneburg hat in seinem Urteil vom 12.12.1989 – 9 A 62/88 ausgeführt, dass eine Straße im Außenbereich entweder eine Gemeindeverbindungsstraße (Samtgemeindeverbindungsstraße) oder eine Anliegerstraße ist. Eine Dreiteilung wird als nicht zulässig angesehen.

Ebenso wird die satzungsrechtliche Bestimmung, wonach es im Außenbereich nur einen Straßentyp mit einem 25 % Anliegeranteil gibt, als rechtsfehlerhaft angesehen.

Im Einklang mit der Rechtsprechung dürfte nur eine Regelung stehen, wonach die Außenbereichsstraßen einer Gemeinde in die zwei Typen „Gemeindeverbindungsstraße“ mit Anteil um 25 % und „Anliegerstraße“ mit einem Anteil über 50 % eingeteilt sind.

[2] In der zum Berichtszeitraum geltenden Fassung.

Handlungsempfehlung:

Es wird angeregt, die fehlerhaften satzungsrechtlichen Bestimmungen zeitnah an die Rechtsprechung anzupassen.

Eckgrundstücksregelung – Tatsächliche doppelte Beitragslast

Die Straßenausbaubeitragssatzung der Mitgliedsgemeinde Schwarme sieht weiter vor, dass Grundstücke, die an mehrere öffentliche Straßen angrenzen, die in der Baulast der Gemeinde stehen, zu jeder Anlage beitragspflichtig sind. Für den Fall, dass diese Grundstücke für Wohnzwecke genutzt werden, wird die beitragsfähige Fläche nur zu 2/3 in Ansatz gebracht. Den Einnahmeausfall trägt die Gemeinde.

Die Eckgrundstücksregelung soll bewirken, dass ein Grundstückseigentümer nicht zu zwei oder mehr Ausbaubeiträgen herangezogen wird, obwohl sein Vorteil durch die mehrfache Anbindung an das öffentliche Straßennetz nicht gleichsam doppelt oder mehrfach so hoch ist, wie bei einem nur durch eine Straße an das Straßennetz angebundenes Grundstück.

Ein derartiger Nachteilsausgleich zu Lasten der Allgemeinheit ist gerechtfertigt, wenn tatsächlich für mehrere Anlagen Beiträge gezahlt wurden oder werden. Ist dies aus welchen Gründen auch immer nicht der Fall, zum Beispiel, weil die zweite Straße eine qualifizierte Straße ist, führt die Anwendung der Eckgrundstücksregelung zu einer ungewollten Bevorteilung des Grundstückes auf Kosten der Allgemeinheit.

Handlungsempfehlung:

Es wird deshalb angeregt, die Anwendung der Eckgrundstücksregelung von einer tatsächlichen Beitragszahlung für eine weitere Straße in der Vergangenheit oder absehbar in der Zukunft abhängig zu machen. Zur Klarstellung sollte bei Gelegenheit eine Satzungsänderung vorgenommen werden.

4.5 Städtebauliche Verträge

4.5.1 Städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB (Bauleitungsverträge)

Die Samtgemeindeverwaltung hat für die Gemeinde Schwarme folgende städtebauliche Verträge abgeschlossen:

- Lindemannskamp
- Kattensteert

Die Verträge sind in ihrer Ausgestaltung geeignet den verfolgten Zweck der Planung und Erschließung neuer Baugebiete zu erreichen und sie beachten dabei die einschlägigen Vorschriften. Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen hat zutreffend für den Bereich der Abwasserbeseitigung als Vertragspartner mitunterzeichnet.

Ferner wurde von der Samtgemeindeverwaltung ein Vertrag mit einer Privatperson zum Zwecke der Änderung des F-Planes geschlossen, um damit eine bessere Ausnutzung der Grundstücke zu ermöglichen. Auch diesem Vertrag begegnen keine Bedenken.

4.6 Erschließungsverträge

Im Zeitraum seit der letzten Belegprüfung wurden folgende Erschließungsverträge geschlossen bzw. befinden sich kurz vor der Vertragsunterzeichnung:

Lindemannskamp und Kattensteert in Schwarme

Die Entwürfe zu den vorgenannten Vorhaben wurden eingesehen. Es haben sich keine Feststellungen zu einzelnen Vertragsregelungen ergeben, die geeignet wären, nachteilige Auswirkungen auf die Gemeinde Schwarme zu haben.

4.7 Erhebung oder Ablösung von Ausbaubeiträgen

4.7.1 Allgemeines

Nach § 6 NKAG in Verbindung mit einer Straßenausbaubeitragssatzung ist es Kommunen grundsätzlich möglich Straßenausbaubeiträge zu erheben, sofern Erschließungsbeiträge nach den §§ 127 ff Baugesetzbuch nicht erhoben werden können.

Die beitragsrechtlichen Abrechnungen (Bescheid/Ablösungsvereinbarung) wurden eingesehen. Es haben sich folgende Feststellungen ergeben:

4.7.2 Ausbau der Straße „Im Dreieck“, „Hustedter Weg“ und „An der Rietlake“

Bei der Beantwortung der Berücksichtigungsfrage (Welches Grundstück ist zu Ausbaubeiträgen heranzuziehen?) geht die Samtgemeindeverwaltung nachweislich der Formulierungen in den Abrechnungsunterlagen fehlerhaft davon aus, dass die Bebaubarkeit ausschlaggebend ist. Ausschlaggebend aber ist allein die Vorteilslage des Grundstückes durch den Ausbau der Straße. Die Möglichkeit der Inanspruchnahme ist im weiteren das entscheidende Kriterium.

Den Abrechnungsunterlagen ist ferner nicht zu entnehmen, dass die Hinterliegergrundstücke auf ihre mögliche Beitragspflicht hin überprüft wurden.

Die Samtgemeindeverwaltung hat in ihrer Stellungnahme erklärt, künftig die entsprechenden Aktenvermerke zur Prüfung der Hinterliegergrundstücke aufzunehmen.

5 Erteilung der Entlastung für den Vollzug der Haushaltswirtschaft und den Inhalt der Jahresrechnung 2004

Aufgrund der Prüfungsergebnisse bestehen gegen eine Entlastungserteilung des Gemeindedirektors für den Vollzug der Haushaltswirtschaft und den Inhalt der Jahresrechnung durch den Rat keine Bedenken.

D i e p h o l z , den 19. Januar 2006

Rechnungsprüfungsamt

des Landkreises Diepholz

gez. Hoffmann
(Hoffmann)