

**Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

**Samtgemeinde Bruchhausen-
Vilsen**

Finanzstatusprüfung

Übersandt an

- Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen
- Landkreis Diepholz
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 23.08.2013

Az.: 6.2-10710-251403/3-12



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Prüfungsanlass, Prüfungsschwerpunkt und Zielsetzung	4
2	Kurzfassung der Prüfungsergebnisse	5
3	Ergebnisausgleich und dauernde Leistungsfähigkeit	6
3.1	Darstellung der Kennzahlen	6
3.2	Effekte der Realsteuerhebesätze auf den Finanzausgleich	12
3.3	Haushaltssicherung	13
3.4	Bewertung des Ergebnisausgleichs und der dauernden Leistungsfähigkeit.....	13
4	Haushaltsaufstellungsverfahren, Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren.....	13
4.1	Haushaltsaufstellungsverfahren	13
4.2	Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren	14
5	Umsetzung des NKR	15
5.1	Strategische Ausrichtung.....	15
5.2	Wesentliche Produkte	16
5.3	Betriebswirtschaftliche Steuerungselemente	17
6	Aufbau- und Ablauforganisation der Kasse	19
6.1	Betrieb der Kasse.....	19
6.2	Kassenaufsicht.....	20
6.3	Liquiditätskredite	20

Abkürzungsverzeichnis

GemHKVO	Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LSKN	Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKPG	Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
Rd.Erl.	Runderlass
RPA	Rechnungsprüfungsamt
Tz.	Textziffer
vgl.	vergleiche

1 Prüfungsanlass, Prüfungsschwerpunkt und Zielsetzung

Der Präsident des Landesrechnungshofs führt die überörtliche Prüfung u. a. 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 insbesondere die formale Prüfung anhand 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.

Ich habe die Haushaltsjahre 2009 bis 2011 geprüft und - soweit erforderlich - das Haushaltsjahr 2012 einbezogen, um zukunftsorientierte Aussagen zu treffen.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen hatte in dem am 20.12.2012 geführten Erörterungsgespräch und im schriftlichen Verfahren nach der Übersendung der Prüfungsfeststellungen Gelegenheit zur Stellungnahme. Diese Möglichkeit nutzte die Samtgemeinde mit Schreiben vom 10.07.2013.

Soweit es für die Sachverhaltsdarstellung erforderlich ist, habe ich die Erläuterungen der Samtgemeinde in die Prüfungsmitteilung aufgenommen.

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

2 Kurzfassung der Prüfungsergebnisse

- Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen stellte ihr Rechnungswesen zum 01.01.2008 auf den doppelstufen Rechnungsstil um. Sie verfügte zum Erhebungszeitpunkt über keine geprüfte erste Eröffnungsbilanz. Die Samtgemeinde hatte noch keine endgültigen Jahresabschlüsse für die Jahre 2009 bis 2011 aufgestellt (vgl. Tz. 1).
- Die Samtgemeinde führt keinen intersamtgemeindlichen Finanzausgleich nach § 6 Abs. 2 NFAG durch. Die Samtgemeinde sollte sicherzustellen, dass die Mitgliedsgemeinden ihre Aufgaben mit eigenen Mitteln erfüllen können (vgl. Tz. 3).
- Die Samtgemeinde sollte Investitionen, die der Erweiterung des Sachvermögens dienen, grundsätzlich aus Finanzmittelüberschüssen der laufenden Verwaltungstätigkeit und den Einzahlungen aus Investitionstätigkeit finanzieren. So kann sie die investive Verschuldung durch die Tilgungen nachhaltig reduzieren (vgl. Tz. 4).
- Die Samtgemeinde sollte eine strategische Ausrichtung im Sinne künftiger Handlungsschwerpunkte festlegen. Sie muss die dafür wesentlichen Produkte gemäß § 4 Abs. 7 GemHKVO bestimmen. Die Samtgemeinde kann die Bestimmung von Leistungen, Zielen, Maßnahmen und Kennzahlen auf diese Produkte beschränken (vgl. Tz. 16 und Tz. 17).
- Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen sollte betriebswirtschaftliche Steuerungselemente gemäß § 21 Abs. 1 GemHKVO nach den örtlichen Bedürfnissen weiter ausbauen bzw. einführen. Diese Steuerungselemente sollen die Kommune dabei unterstützen, ihre Aufgaben möglichst wirtschaftlich zu erfüllen (vgl. Tz. 18 bis Tz. 21).
- Die Samtgemeinde traf in Dienstanweisung nach § 41 GemHKVO nicht alle gesetzlich erforderlichen Regelungen. Die in Abs. 2 genannten Mindestinhalte dienen der Kassensicherheit und ersetzen z. T. entsprechende Bestimmungen, die die Kommune nach dem Wegfall der GemKVO nunmehr örtlich regeln muss (vgl. Tz. 22).

- Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen muss mit ihren Mitgliedsgemeinden gemäß § 98 Abs. 7 NKomVG¹ eine schriftliche Vereinbarung über die gemeinsame Bewirtschaftung der Liquiditätskredite abschließen. (vgl. Tz. 25).

3 Ergebnisausgleich und dauernde Leistungsfähigkeit

Die Fähigkeit der Kommune, ihren Haushalt auszugleichen und dem Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung gerecht zu werden, habe ich - neben der Prüfung des Haushaltsausgleichs an sich - anhand von Finanzkennzahlen überprüft. Im Folgenden gehe ich auf Auffälligkeiten bei einzelnen Kennzahlen ein.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen stellte ihr Rechnungswesen zum 01.01.2008 auf den doppischen Rechnungsstil um. Zum Zeitpunkt der Vor-Ort-Erhebung hatte das Rechnungsprüfungsamt (RPA) des Landkreises Diepholz die erste Eröffnungsbilanz noch nicht abschließend geprüft. Die Samtgemeinde hatte noch keine endgültigen Jahresabschlüsse für die Jahre 2009 bis 2011 aufgestellt, da sie die Abschreibungen und Auflösung von Sonderposten noch nicht eingebucht hatte. Die folgend dargestellten Beträge beziehen sich daher auf die vorläufigen Jahresabschlussergebnisse ohne die Auflösung von Sonderposten und Abschreibungen.

3.1 Darstellung der Kennzahlen

Tz. 1 Der ordentliche Aufwandsdeckungsgrad stellt die Fähigkeit der Kommune dar, ihre ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge zu decken.

Ordentlicher Aufwandsdeckungsgrad			
	Ord. Erträge	Ord. Aufwand	Aufwandsdeckungsgrad
2009	9.887.483 €	8.122.777 €	121,73 %
2010	9.804.767 €	8.241.388 €	118,97 %
2011	9.677.027 €	8.600.571 €	112,52 %
2012	10.865.100 €	10.865.100 €	100,00 %

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen deckte in allen Jahren des Prüfungszeitraums die ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge.

¹ Vorher § 72 Abs. 8 NGO.

Vorläufiges Jahresergebnis				
	Jahresergebnis - gesamt -	je Einwohner	Jahresergebnis - ordentlich -	je Einwohner
2009	1.786.334 €	103,60 €	1.764.706 €	102,34 €
2010	1.560.364 €	91,40 €	1.563.379 €	91,58 €
2011	1.080.894 €	62,84 €	1.076.455 €	62,58 €

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen erzielte in allen Jahren des Prüfungszeitraums Überschüsse im Gesamt- und ordentlichen Ergebnis. Diese vorläufigen Ergebnisse werden sich jedoch mit der Aufstellung der Jahresrechnung noch negativ verändern, da die Buchung der Abschreibungen und Auflösung von Sonderposten in der Regel zu höheren Aufwendungen führt. Eigene Berechnungen ergaben unter Berücksichtigung der planmäßigen Auflösung der Sonderposten und Abschreibungen weiterhin positive Jahresergebnisse.

- Tz. 2 Die folgende Tabelle zeigt die vorläufigen Jahresergebnisse der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen im Prüfungszeitraum. In den Ergebnissen habe ich die planmäßige Auflösung der Sonderposten und Abschreibungen nach eigenen Berechnungen berücksichtigt.

Jahresergebnisse der Mitgliedsgemeinden (vorläufig)						
Gemeinde	2009		2010		2011	
	Gesamt-Ergebnis in €	ordentl. Ergebnis in €	Gesamt-Ergebnis in €	ordentl. Ergebnis in €	Gesamt-Ergebnis in €	ordentl. Ergebnis in €
Asendorf	- 8.138 €	- 7.641 €	13.849 €	13.599 €	89.109 €	84.051 €
Bruchhausen-Vilsen	56.456 €	22.050 €	- 190.803 €	- 194.571 €	- 3.399 €	- 4.886 €
Engeln	- 5.185 €	- 5.156 €	- 20.265 €	- 20.365 €	45.219 €	49.437 €
Martfeld	- 20.987 €	-30.601 €	- 66.795 €	- 72.106 €	- 27.464 €	- 29.314 €
Schwarme	-264.312 €	- 265.228 €	- 60.864 €	- 61.772 €	9.736 €	9.486 €
Süstedt	1.118 €	- 10.342 €	11.707 €	11.682 €	-32.821 €	- 42.702 €

Die Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde weisen zum Teil Fehlbeträge und zum Teil Überschüsse aus. Um einen genauen Überblick über die Finanz- und Vermögenslage der Mitgliedsgemeinden zu erhalten, bleibt die Aufstellung der jeweiligen Jahresabschlüsse anzuwarten.

- Tz. 3 Nach § 6 Abs. 2 NFAG ist die Samtgemeinde im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, mit den Schlüsselzuweisungen die Finanzkraft ihrer Mitgliedsgemeinden so auszugleichen, dass diese bei angemessener Ausschöpfung ihrer Finanzmittelquellen ihre Aufgaben erfüllen können.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen nahm keinen innersamtgemeindlichen Finanzausgleich vor.

Anhand der vorläufigen Jahresergebnisse der Mitgliedsgemeinden habe ich Zweifel, dass sie ihre Aufgaben mit eigenen Mitteln erfüllen können.

Ich empfehle daher der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen, dies über einen innersamtgemeindlichen Finanzausgleich sicherzustellen.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen führt in ihrer Stellungnahme aus, dass die dargestellten Jahresergebnisse nicht als Grundlage für diese Empfehlung genommen werden können, da nicht nur die tatsächlichen Buchungen aus Abschreibungen und der Auflösung von Sonderposten fehlen, sondern auch nennenswerte Positionen wie außerordentliche Erlöse aus Grundstücksverkäufen oder Auflösung von Rückstellungen darin nicht enthalten seien. Es könne nicht nachvollzogen werden, warum die Mitgliedsgemeinden in den Jahren ab 2009 nicht in der Lage gewesen seien sollen, ihre Aufgaben mit eigenen Mitteln zu erfüllen. Die Samtgemeinde berücksichtige beim Aufstellen ihres Haushaltsplans und Festlegung des Hebesatzes für die Samtgemeindeumlage regelmäßig die jeweilige Situation bei den Mitgliedsgemeinden. Ein samtgemeindeinterner Finanzausgleich wäre in den Jahren ab 2009 nicht erforderlich gewesen.

Ich gehe nicht davon aus, dass die Mitgliedsgemeinden durch die oben genannten Jahresabschlussbuchungen ihr endgültiges Ergebnis verbessern. Insofern halte ich an meiner Empfehlung fest.

Die Samtgemeinde kann die Mitgliedsgemeinden aber auch in anderer Weise finanziell entlasten. Sie kann Aufgaben übernehmen, die die Mitgliedsgemeinden zurzeit selbst erledigen und dort zu Fehlbeträgen führen können, z. B. bei den Kindertagesstätten.

Tz. 4 Die Verschuldung einer Kommune setzt sich neben der investiven und der Liquiditätsverschuldung auch aus der Verschuldung aus Rückstellungen zusammen. Den Gesamtverschuldungsgrad der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen konnte ich wegen der fehlenden ersten Eröffnungsbilanz nicht ermitteln.

Ich setzte die investive Verschuldung in das Verhältnis zum Landesdurchschnitt der Kommunen vergleichbarer Größenordnung.

Investive Verschuldung			
	Investive Schulden	je Einwohner	Landes- durchschnitt
2009	9.180.976 €	532 €	
2010	10.672.206 €	625 €	553 € ²
2011	11.131.913 €	647 €	568 € ³

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen investierte im Prüfungszeitraum in die bauliche Erweiterung des Schulzentrums, in die Sanierung der weiteren Schulen im Rahmen des Konjunkturpakets II⁴ und in sonstige Anschaffungen. Sie finanzierte diese Investitionen über den Finanzüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit, über Einzahlungen aus Investitionstätigkeit und über Kreditaufnahmen. Trotz Tilgungen stieg die investive Verschuldung um rd. 2 Mio. €.

Ich empfehle der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen, Investitionen, die der Erweiterung des Sachvermögens dienen, grundsätzlich aus Finanzmittelüberschüssen der laufenden Verwaltungstätigkeit und den Einzahlungen aus Investitionstätigkeit finanzieren. So kann sie erreichen, dass sie die investive Verschuldung durch die geleisteten Tilgungen nachhaltig reduziert.

Tz. 5 Die folgende Tabelle zeigt die Liquiditätsverschuldung der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen im Vergleich zu den statistischen Vergleichswerten von Kommunen gleicher Größenordnung.

Liquiditätsverschuldung			
	Liquiditätskredite	je Einwohner	Landesdurchschnitt
2009	3.075.406 €	178 €	
2010	1.116.788 €	65 €	215 € ⁵
2011	233.321 €	14 €	205 € ⁶

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen reduzierte im Prüfungszeitraum den Bedarf an Liquiditätskrediten nachhaltig.

² Vgl. LSKN, Statistische Berichte Niedersachsen, L II 8/L II 9 - j/10, Gemeindeergebnisse der Finanzstatistik 2010, S. 18 ff.

³ Vgl. LSKN, Statistische Berichte Niedersachsen, L II 8/L II 9 - j/11, Gemeindeergebnisse der Finanzstatistik 2011, S. 18 ff.

⁴ Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unterstützte der Bund über das Konjunkturpaket II zusätzliche Investitionen der Kommunen und der Länder.

⁵ Vgl. LSKN, Statistische Berichte Niedersachsen, L II 8/L II 9 - j/10, Gemeindeergebnisse der Finanzstatistik 2010, S. 18 ff.

⁶ Vgl. LSKN, Statistische Berichte Niedersachsen, L II 8/L II 9 - j/11, Gemeindeergebnisse der Finanzstatistik 2011, S. 18 ff.

Tz. 6 Die Umlagequote gibt an, zu welchem Teil sich die Samtgemeinde im Haushaltsjahr über die Samtgemeindeumlage finanziert.

Allgemeine Umlagequote⁷			
	Samtgemeindeumlage	ord. Gesamterträge	Steuerquote
2009	3.786.392 €	9.887.483 €	38,29 %
2010	3.526.616 €	9.804.767 €	35,97 %
2011	3.634.328 €	9.677.027 €	37,56 %
2012	3.682.000 €	10.865.100 €	33,89 %

Nach § 111 Abs. 3 NKomVG⁸ erheben die Samtgemeinden von den Mitgliedsgemeinden eine Umlage unter entsprechender Anwendung der Vorschriften für die Kreisumlage. Soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen, haben die Samtgemeinden nach Abs. 5 die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel, soweit vertretbar und geboten, aus speziellen Entgelten und im Übrigen aus der Samtgemeindeumlage zu beschaffen.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen setzte im Prüfungszeitraum die Samtgemeindeumlage nach prozentualen Anteilen an den Steuerkraftzahlen fest. Die Umlageerträge reichten, einen ausgeglichenen Haushalt gemäß § 110 Abs. 4 NKomVG⁹ aufzustellen.

Tz. 7 Die Zinsaufwands-/Ertragsquote stellt den Anteil der ordentlichen Erträge dar, den die Kommune zur Deckung des Zinsaufwands benötigt.

Zinsaufwands-/Ertragsquote			
	Zinsaufwand	ord. Gesamterträge	Zinsaufwands-/Ertragsquote
2009	485.814 €	9.887.483 €	4,91 %
2010	424.972 €	9.804.767 €	4,33 %
2011	447.747 €	9.677.027 €	4,63 %
2012	441.000 €	10.865.100 €	4,06 %

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen reduzierte den Zinsaufwand für die überwiegend investiven Kredite im Jahr 2010 und im Jahr 2012.

Die Samtgemeinde kann die künftig „eingesparten“ Zinsen für andere Zwecke verwenden.

⁷ Vgl. Rd.Erl. Daten der Haushaltswirtschaft des MI vom 08.02.2011 - 33.1 - 10300/3 - Voris 20300.

⁸ Vorher § 76 Abs. 2 NGO.

⁹ Vorher § 82 Abs. 4 NGO.

- Tz. 8 Die Reinvestitionsquote gibt an, ob die im Haushaltsjahr getätigten Investitionen ausgereicht haben, um den Werteverlust des Anlagevermögens durch Abschreibungen auszugleichen. Erstrebenswert ist eine Quote von durchschnittlich 100 %, damit eine dauernde Aufgabenerfüllung in gleichbleibender Qualität gewährleistet ist. Weicht die Reinvestitionsquote deutlich von 100 % ab, sollten hierfür spezielle Begründungen vorliegen, wie z. B. eine Übernahme von Aufgaben oder eine gezielte Vermögensveräußerung.

Reinvestitionsquote¹⁰			
	Bruttoinvestitionen	Abschreibungen auf Sach- und immat. Vermögen	Reinvestitionsquote
2009	4.080.216 €	683.200 €	597,22 %
2010	2.567.848 €	719.300 €	356,99 %
2011	1.396.191 €	779.300 €	179,16 %
2012	1.134.600 €	810.000 €	140,07 %

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen investierte in allen Jahren des Prüfungszeitraums deutlich mehr, als sie für Abschreibungen auf Sachanlage- und immaterielles Vermögen aufwendete. Die Samtgemeinde investierte u. a. in die Sanierung und Modernisierung der Schulanlagen. Dazu zählte auch die Errichtung der Oberstufe in Bruchhausen-Vilsen. Sie weitete ihren Vermögensbestand erheblich aus. Dies wird in den Folgejahren zu weiteren Abschreibungen führen.

Ich empfehle der Samtgemeinde, ihr Investitionsprogramm so zu planen, dass sie i. d. R. über die laufende Jahre eine Reinvestitionsquote von durchschnittlich rd. 100 % erreicht. Damit bleibt der Vermögensbestand erhalten, ohne die Abschreibungen zu erhöhen.

- Tz. 9 Der Cashflow verdeutlicht, in welchem Umfang die laufende Verwaltungstätigkeit zu Einzahlungsüberschüssen führt. Er stellt einen Indikator für die Finanzkraft einer Kommune dar, vor allem für deren Möglichkeiten, Investitionen aus Eigenmitteln zu finanzieren.

Cashflow aus lfd. Verwaltungstätigkeit			
	Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	Cashflow
2009	10.074.792 €	8.330.623 €	1.744.169 €
2010	9.825.692 €	8.046.292 €	1.779.400 €
2011	9.453.206 €	8.356.023 €	1.097.183 €
2012	10.356.000 €	9.022.600 €	1.333.400 €

¹⁰ Vgl. Rd.Erl. Daten der Haushaltswirtschaft des MI vom 08.02.2011 - 33.1 - 10300/3 - Voris 20300.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen erzielte in jedem Jahr des Prüfungszeitraums einen positiven Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Samtgemeinde finanzierte ihre Investitionen zu einem erheblichen Anteil aus diesen Überschüssen.

3.2 Effekte der Realsteuerhebesätze auf den Finanzausgleich

Tz. 10 Die Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen erhöhten im Prüfungszeitraum die Hebesätze der Realsteuern in unterschiedlicher Weise. Die Hebesätze wurden im Jahr 2011 wie folgt festgesetzt:

Realsteuerhebesätze (v. H.) der Mitgliedsgemeinden im Jahr 2011						
Gemeinde	GrSt A	Landesdurchschnitt ¹¹	GrSt B	Landesdurchschnitt	GewSt	Landesdurchschnitt
Asendorf	350	351	350	356	350	347
Bruchhausen-V.	350	349	350	352	330	348
Engeln	350	357	350	349	330	339
Martfeld	350	357	350	349	330	339
Schwarme	350	357	350	349	330	339
Süstedt	350	357	350	349	330	339

Alle Mitgliedsgemeinden erhoben im Prüfungsjahr 2011 bei der Grundsteuer A und B Hebesätze, die im Landesdurchschnitt die leicht über oder leicht unter denen vergleichbarer Kommunen lagen. Bei der Gewerbesteuer erhob nur die Gemeinde Asendorf einen Hebesatz, der über dem Landesdurchschnitt lag.

Die IST-Einnahmen aus den Realsteuern dienen als Berechnungsgrundlage für die Steuerkraft und damit für die Zuweisungen nach dem NFAG. Das Land berücksichtigt bei der Steuerkraftzahl den Durchschnitt der Hebesätze aller Gemeinden einer Größenklasse. Sind diese nivellierten Hebesätze höher als die der Mitgliedsgemeinden, rechnet das Land ihnen im Finanzausgleich höhere Einnahmen an, als tatsächlich vorhanden sind. Dies führt im Ergebnis dazu, dass die Samtgemeinde geringere Zuweisungen nach dem NFAG erhält, als es der tatsächlichen Einnahmesituation ihrer Mitgliedsgemeinden entspricht.

¹¹ Vgl. LSKN, Statistische Berichte Niedersachsen, L II 2/L II 7 - j/11, Kommunale Finanzen 2011, Realsteuervergleich 2011, S. 53.

Ich empfehle der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen, auf die Mitgliedsgemeinden dahingehend einzuwirken, dass sie ihre Realsteuerhebesätze entsprechend anpassen.

3.3 Haushaltssicherung

Tz. 11 Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen war im gesamten Prüfungszeitraum gemäß § 110 Abs. 6 NKomVG¹² nicht verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

3.4 Bewertung des Ergebnisausgleichs und der dauernden Leistungsfähigkeit

Tz. 12 Die dauernde Leistungsfähigkeit der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen gemäß § 110 Abs. 1 und 4 NKomVG i. V. m. § 23 GemHKVO war im Prüfungszeitraum und nach den Festsetzungen im Haushaltsplan 2012 auch im Finanzplanungszeitraum gegeben.

4 Haushaltsaufstellungsverfahren, Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

Die überörtliche Prüfung erstreckt sich gemäß § 2 Satz 1 NKPG u. a. darauf, ob das Haushaltswesen ordnungsgemäß geführt wird.

4.1 Haushaltsaufstellungsverfahren

Tz. 13 Gemäß § 114 Abs. 1 i.V.m. § 7 NKomVG¹³ soll die vom Samtgemeinderat beschlossene Haushaltssatzung spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, mithin am 30.11. des Vorjahres, der Kommunalaufsichtsbehörde vorgelegt werden.

Der Rat der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen beschloss die Haushaltssatzung des Haushaltsjahres

¹² Vorher § 82 Abs. 6 NGO.

¹³ Vorher § 86 Abs. 1 NGO.

2009 am 18.12.2008,
2010 am 11.02.2010,
2011 am 17.02.2011 und für
2012 am 16.02.2012.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen legte die Haushaltssatzung des Haushaltsjahres

2009 am 16.03. bzw. 01.04.2009,
2010 am 08.03.2010,
2011 am 23.03.2011 und für
2012 am 08.03.2012 dem Landkreis Diepholz zur Genehmigung vor.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen überschritt die Vorlagefrist für jedes geprüfte Haushaltsjahr. Folglich wurden die Haushaltssatzungen erst am Tag nach der Auslegung rechtswirksam und die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen musste solange die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung gemäß § 116 NKomVG¹⁴ anwenden.

Ich fordere die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen auf, die vorgeschriebene Frist einzuhalten.

4.2 Rechnungslegungs- und Entlastungsverfahren

Tz. 14 Gemäß § 129 Abs. 1 Satz 1 NKomVG¹⁵ ist der Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen hatte für die Jahre 2009 bis 2011 lediglich vorläufige Jahresrechnungen aufgestellt, da das RPA des Landkreises Diepholz die erste Eröffnungsbilanz noch nicht abschließend geprüft hatte. Zudem waren die vorläufigen Jahresabschlüsse nicht vollständig. Es fehlten u. a. der Rechenschaftsbericht sowie der Anhang mit seinen Anlagen zum Jahresabschluss.

¹⁴ Vorher § 88 NGO.

¹⁵ Vorher § 101 NGO.

Ich fordere die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen auf, nach Vorliegen der geprüften Eröffnungsbilanz die noch fehlenden Jahresabschlüsse zeitnah aufzustellen.

5 Umsetzung des NKR

Tz. 15 Die Kommune hat verschiedene haushaltswirtschaftliche Instrumente einzusetzen, um die Verwaltungssteuerung zu unterstützen und die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit zu beurteilen.

Umsetzung des NKR						
Rechtsgrundlage	Inhalt	Pflicht / Ermessen	vorhanden	teilweise	geplant	nicht vorhanden
§ 4 Abs. 1 GemHKVO	Teilhaushalte entsprechend der örtlichen Verwaltungsgliederung	Pflicht	X			
§ 21 Abs. 2 GemHKVO	„Strategie“	eingeschränktes Ermessen		X		
§ 4 Abs. 7 GemHKVO	Wesentliche Produkte	Pflicht				X
§ 4 Abs. 7 GemHKVO	Leistungen	Pflicht				X
§ 4 Abs. 7 GemHKVO	Ziele	Pflicht				X
§ 4 Abs. 7 GemHKVO	Maßnahmen	Pflicht				X
§ 4 Abs. 7 GemHKVO	Kennzahlen	Pflicht				X
§ 4 Abs. 3 GemHKVO	Budgetierung	Ermessen		X		
§ 21 Abs. 1 GemHKVO	KLR nach örtl. Bedürfnissen	Pflicht		X		
§ 21 Abs. 1 GemHKVO	Controlling nach örtl. Bedürfnissen	Pflicht		X		
§ 21 Abs. 1 GemHKVO	Berichtswesen nach örtl. Bedürfnissen	Pflicht		X		
§ 15 Abs. 3 GemHKVO	Innere Verrechnungen	eingeschränktes Ermessen		X		

5.1 Strategische Ausrichtung

Tz. 16 Insbesondere zur Sicherung der dauernden Leistungsfähigkeit einer Kommune ist es wichtig, dass Rat und Verwaltung eine gemeinsame Strategie entwickeln. Sie legen hierin fest, welche Ziele i. S. d. § 21 Abs. 2 GemHKVO sie als wesent-

lich ansehen. In einem Eckwertebeschluss kann der Rat bereits im Vorfeld der Haushaltsplanberatungen strategisch wichtigen Maßnahmen entsprechende Finanzmittel zuweisen.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen hatte ihre strategische Ausrichtung noch nicht formuliert. Das Instrument des Eckwertebeschlusses setzte sie bislang nicht ein. Die Verwaltung informierte die politischen Gremien im Vorfeld der Haushaltsplanberatungen lediglich über die wichtigsten künftigen Eckdaten.

Ich empfehle daher der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen, eine strategische Ausrichtung anhand von mittel- oder auch langfristigen Zielen zu erarbeiten und vom Rat beschließen zu lassen. Ferner sollte die Samtgemeinde prüfen, ob Eckwertebeschlüsse dazu beitragen können, den politischen Gremien die Steuerung zu erleichtern und die Haushaltsaufstellung effektiver zu gestalten.

5.2 Wesentliche Produkte

Tz. 17 Nach § 4 Abs. 7 GemHKVO bestimmt die Kommune in jedem Teilhaushalt die wesentlichen Produkte. Hierbei handelt es sich um die für die strategische Ausrichtung erforderlichen Produkte. Ebenso beschreibt die Kommune die damit verbundenen Leistungen und die zu erreichenden Ziele mit den dazu geplanten Maßnahmen. Zudem bestimmt sie Kennzahlen zur Zielerreichung.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen hatte ihre wesentlichen Produkte noch nicht bestimmt. Damit hätte sie die genannten Steuerungselemente auf alle Produkte anwenden müssen.

Dies würde neben dem vermeidbaren Mehraufwand dazu führen, dass die Samtgemeinde ihren Haushalt mit Daten überfrachtet, die für die Haushaltsberatungen keine steuerungsrelevante Qualität besitzen.

Ich empfehle der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen, ihre wesentlichen Produkte festzulegen, hierfür die Produktziele, Leistungen und Maßnahmen zu bestimmen sowie steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln.

5.3 Betriebswirtschaftliche Steuerungselemente

Tz. 18 Nach § 4 Abs. 3 GemHKVO können Teilhaushalte, Produktbereiche, Produktgruppen oder Produkte, die einen funktional begrenzten Aufgabenbereich darstellen, durch Haushaltsvermerk zu einer Bewirtschaftungseinheit, d. h. zu einem Budget erklärt werden.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen hatte eine Budgetierung für die Feuerwehr, die Schulen sowie die Bücherei eingeführt. Bei allen anderen Produkten hatte sie eine Budgetierung auf Produktebene gebildet und nicht - wie in der o. g. Regelung empfohlen - funktional zusammengehörige Produkte etc. zu einem Budget zusammengefasst.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen bezeichnet in ihrer Stellungnahme die Budgetierung in den genannten Bereichen als erfolgreich.

Ich empfehle daher der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen zu prüfen, welche weiteren Produkte, Produktgruppen usw. einen so engen funktionalen Aufgabenbereich bilden, um sie ebenfalls als Bewirtschaftungseinheit erklären zu können.

Tz. 19 Gemäß § 21 Abs. 1 GemHKVO setzt die Gemeinde nach den örtlichen Bedürfnissen zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit u. a. eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ein.

Mithilfe der KLR bildet die Kommune die tatsächlichen Kosten bzw. Aufwendungen eines Produkts ab. Eine KLR dient u. a. bei gebührenfinanzierten Einrichtungen als Kalkulationsgrundlage für die Gebührenhöhe. Nicht zuletzt soll die KLR ein zunehmendes Kostenbewusstsein bewirken und Anreize zu wirtschaftlichem Handeln schaffen.

Die Kommune muss die KLR nicht flächendeckend einführen, sondern dort einsetzen, wo sie sie zur Steuerung benötigt. Das ist insbesondere bei den wesentlichen Produkten der Fall.

Die KLR bei der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen befand sich zum Prüfungszeitpunkt im Aufbau, d. h. sie existierte nur in Teilen für wenige Bereiche, wie Bäcker, Bauhof und Feuerwehr.

Ich empfehle der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen, zeitnah die KLR auszubauen. Insbesondere für die noch festzulegenden wesentlichen Produkte ist die KLR als Steuerungsinstrument von besonderer Bedeutung.

Tz. 20 Gemäß § 15 Abs. 3 GemHKVO sollen interne Leistungen zwischen den Teilergebnishaushalten angemessen veranschlagt und verrechnet werden (Innere Verrechnungen). Die Erträge und Aufwendungen aus diesen internen Leistungsbeziehungen werden im Haushaltsplan lediglich nachrichtlich ausgewiesen (Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit gemäß § 10 Abs. 2 Satz 3 GemHKVO), nicht aber bewirtschaftet.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen wies Innere Verrechnungen im Teilhaushalt 01 - Zentrale Dienste und im Teilhaushalt 03 - Bürgerservice aus. Die veranschlagten inneren Verrechnungen betragen im Haushaltsjahr 2012 rd. 2.500 € und in den Folgejahren jeweils 1.000 €.

Mit Inneren Verrechnungen sollen in erster Linie die Leistungen der „Serviceprodukte“ auf die nutzenden Produkte umgelegt werden. Ziel ist die sachgerechte Darstellung des Ressourcenverbrauchs bzw. des Ressourcenaufkommens einer Bewirtschaftungseinheit. Neben den Leistungen des Baubetriebshofs gehören hierzu z. B. aber auch die der EDV-Abteilung, der Personalverwaltung, der Kasse usw.

Solange die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen weitgehend auf die Verrechnung weiterer interner Leistungen verzichtet, veranschlagt sie die Aufwendungen für die Produkte nicht in tatsächlicher Höhe.

Ich empfehle der Samtgemeinde, interne Leistungsbeziehungen zu erfassen, zu bewerten und zu verrechnen. Dabei kann sich die Gemeinde z. B. auf die wesentlichen Produkte beschränken. Hier sollte sie die Positionen berücksichtigen, die wertmäßig von Bedeutung sind und deren Höhe sie mit einem angemessenen Aufwand ermitteln kann. Die Samtgemeinde erhält damit realistischere Werte der Produkte.

Tz. 21 Gemäß § 21 Abs. 1 GemHKVO setzt die Gemeinde neben der KLR insbesondere auch das Controlling mit einem unterjährigem Berichtswesen nach den örtlichen Bedürfnissen ein. Ein Kennzahlensystem stellt dabei eine notwendige, aber nicht hinreichende Basis für eine zielorientierte Steuerung dar. Erst das Controlling in

Verbindung mit einem unterjährigen Berichtswesen ermöglicht es der Verwaltung und dem Rat, zeitnah die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Ziele möglichst wirtschaftlich zu erreichen.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch kein Controlling im Sinn der genannten Vorschrift eingeführt.

Ich empfehle der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen, nach Einführung entsprechender Kennzahlen für die noch festzulegenden wesentlichen Produkte ein Controlling aufzubauen.

6 Aufbau- und Ablauforganisation der Kasse

6.1 Betrieb der Kasse

Tz. 22 Gemäß § 41 Abs. 1 GemHKVO erlässt die Gemeinde zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Erledigung der Aufgaben der Zahlungsanweisung, der Buchführung und der Zahlungsabwicklung, insbesondere für den Umgang mit Zahlungsmitteln, eine Dienstanweisung. Die Mindestinhalte sind in Abs. 2 geregelt.

Eine entsprechende Dienstanweisung lag zum Erhebungszeitpunkt lediglich im Entwurf vor. Diese enthielt alle erforderlichen Regelungen mit Ausnahme von Bestimmungen, die auch in der zugrunde gelegten Musterdienstanweisung¹⁶ nur unzureichend vorhanden waren bzw. ganz fehlten. Hierzu gehörten u. a. Regelungen zum Mahn- und Vollstreckungsverfahren gemäß § 41 Abs. 2 Nr. 1 e) GemHKVO, die über die reine Zuständigkeit der Samtgemeindekasse nach § 2 Abs. 1 der Dienstanweisung hinausgehen. (Des Weiteren verweise ich auch auf meine Ausführungen im Abschnitt 6.2.)

Ich fordere die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen auf, in die Dienstanweisung Regelungen zum Mahn- und Vollstreckungsverfahren aufzunehmen, sofern sie dies nicht in einer separaten Dienstanweisung regelt.

¹⁶ Fachverband der Kämmerer (FK) Niedersachsen e. V., Fachverband der Kommunalkassenverwalter (KKV) Niedersachsen e. V., Gruppe INTECON GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Osnabrück: „Muster-Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung und die Gemeindekasse der Gemeinde/der Stadt/der Samtgemeinde/des Landkreises/der Region/des Zweckverbandes...“, Entwurf Stand 05.02.2008 und http://www.kaemmererverband.de/attachments/100_Muster-DA.pdf.

- Tz. 23 Gemäß § 40 Abs. 5 Satz 1 GemHKVO dürfen Zahlungsanweisung und Zahlungsabwicklung nicht von denselben Beschäftigten ausgeführt werden. Nach Satz 3 wird eine Auszahlung von zwei Beschäftigten vorgenommen.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen stellte sowohl die vorgeschriebene Trennung als auch das Vier-Augen-Prinzip sowohl durch Bestimmungen in der Dienstanweisung als auch durch organisatorische Regelungen sicher.

6.2 Kassenaufsicht

- Tz. 24 Gem. § 126 Abs. 5 Satz 1 NKomVG¹⁷ überwacht der Hauptverwaltungsbeamte die Kommunalkasse (Kassenaufsicht).

Der Samtgemeindebürgermeister übertrug die Kassenaufsicht gemäß § 126 Abs. 5 Satz 2 NKomVG¹⁸ dem Leiter des Fachbereichs I - Zentrale Dienste. Der Kassenaufsichtsbeamte nahm regelmäßig Einsicht in die Tagesabschlüsse sowie stimmte Liquiditätsplanung ab. Er führte seine letzte unvermutete Kassenprüfung am 10.07.2012 durch. Die Kassenprüfungen vom RPA des Landkreises Diepholz erfolgten während des Prüfungszeitraums ausnahmslos.

Die zum Prüfungszeitpunkt im Entwurf vorliegende Dienstanweisung enthielt keine Regelungen über die Ausgestaltung der Kassenaufsicht sowie über regelmäßige und unvermutete Prüfungen i. S. d. § 41 Abs. 2 Nr.4 c) und d) GemHKVO.

Ich fordere die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen auf, die Dienstanweisung für die Samtgemeindekasse um entsprechende Regelungen zu ergänzen.

6.3 Liquiditätskredite

- Tz. 25 Gemäß § 98 Abs. 7 NKomVG¹⁹ erfordern Vereinbarungen zwischen den Mitgliedsgemeinden einer Samtgemeinde und der Samtgemeinde über eine gemeinsame Bewirtschaftung ihrer Liquiditätskredite und über die gegenseitige Verrechnung von Liquiditätskreditzinsen die Schriftform.

¹⁷ Vorher § 98 Abs. 5 Satz 1 NGO.

¹⁸ Vorher § 98 Abs. 5 Satz 2 NGO.

¹⁹ Vorher § 72 Abs. 8 NGO.

Die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen verfügte zum Prüfungszeitpunkt über keine derartige Vereinbarung. Gleichwohl übernahm sie die Bewirtschaftung der Liquiditätskredite für die Mitgliedsgemeinden.

Ich fordere die Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen auf, eine entsprechende Vereinbarung abzuschließen und empfehle, hierin die Modalitäten der Bewirtschaftung der Liquiditätskredite als auch der Geldanlagen niederzulegen.

Ferner sollte die Samtgemeinde sicherstellen, dass sie den Liquiditätsbedarf der Samtgemeinde und der Mitgliedsgemeinden jederzeit und einzeln feststellen kann. Bei der Aufnahme von Liquiditätskrediten hat sie die Höchstbeträge gemäß § 4 der jeweiligen Haushaltssatzung zu beachten.

Im Auftrag

Nicolaus