

Anlage 1

Stadt Neustadt a. Rbge.
FD Finanzwesen

Neustadt a. Rbge., 15.11.2018

An das
Rechnungsprüfungsamt

im Hause

Stellungnahme zum Schlussbericht über die Prüfung des Jahresabschlusses der Stadt Neustadt a. Rbge. zum 31.12.2016

Sehr geehrter Herr Rintelmann,

für die Erstellung des Prüfberichtes zum Jahresabschluss 2016 und die konstruktive Zusammenarbeit im Prüfungszeitraum bedanke ich mich beim Rechnungsprüfungsamt sehr herzlich.

Allgemeines:

Im letzten Absatz der Ziffer 6.3 (Seite 34 des Prüfberichtes) ist das Prüfungsergebnis des Rechnungsprüfungsamtes nachstehend zusammengefasst:

„Der Jahresabschluss zum 31.12.2016, der Rechenschaftsbericht und die Buchführung der Stadt entsprechen nach pflichtgemäßer Prüfung den Rechtsvorschriften. Die Haushaltsführung erfolgt ordnungsgemäß. Die Entwicklung der Finanz- und Vermögenslage, der Liquidität und der Rentabilität geben zu Beanstandungen keinen Anlass. Bei den Erträgen und Aufwendungen sowie bei den Einzahlungen und Auszahlungen wurde nach der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren.“

Soweit es im Bericht des Rechnungsprüfungsamtes (RPA) offene Beanstandungen zum Jahresabschluss 2016 gab, nehme ich nachstehend Stellung. Im Rahmen der Stellungnahme ist die Einlassung des RPA kursiv dargestellt, die Antwort des Bürgermeisters dazu in Normalschrift.

Beanstandungen:

- a) Seite 9, Ziffer 2.2 Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses und des Anhangs

Feststellung

Der Jahresabschluss wurde nicht fristgerecht aufgestellt.

Beanstandung

Wie bereits in den Vorjahren weichen Planung und Ergebnis beim Jahresergebnis teilweise stark voneinander ab (Differenz 2016: -3.409.101,00 €).

Es besteht hinsichtlich der sich in den künftigen Haushaltsjahren verschlechternden Finanzdaten dringender Handlungsbedarf.

Haushaltsansätze sind hinsichtlich ihrer Höhe und auch hinsichtlich ihrer zeitlichen Umsetzbarkeit sorgfältig zu schätzen.

Zu a): Gemäß den rechtlichen Bestimmungen soll der zahlenmäßige Jahresabschluss bis zum 31. März vorliegen. Beim Jahresabschluss 2016 konnte dieser Termin aufgrund von Personalengpässen und noch nachträglich zu ermittelnder Daten nicht gehalten werden.

Die Haushaltsplanung ist – wie der Name schon sagt – eine Planung. Die Rechnungsergebnisse werden selten den geplanten Haushaltsansätzen entsprechen. Es werden im Laufe eines Haushaltsjahres immer wieder Dinge eintreten, die bei der Planung so nicht vorhersehbar waren – also zu Abweichungen führen.

Es ist richtig, dass das Haushaltsjahr 2016 um 3.409.101,00 EUR besser als geplant abgeschlossen hat. Die Ergebnisplanung 2016 sah einen Fehlbetrag von rd. -3,5 Mio. EUR vor. Tatsächlich abgeschlossen hat das Haushaltsjahr mit einem Überschuss von rd. +0,17 EUR. Die Abweichung beträgt bezogen auf das Gesamtvolumen der ordentlichen Aufwendungen 4,7 %, was nach Auffassung der Verwaltung als vertretbar eingestuft werden kann.

Von dem Überschuss entfallen rd. 1,29 Mio. EUR auf das außerordentliche Ergebnis, was – wie der Name schon ausdrückt – grundsätzlich **nicht** planbar ist.

Problematisch gestalten sich auch die Erträge und Aufwendungen, wo die Stadt von äußeren Einflüssen abhängig ist (z. B. überregionalen Steueranteilen, Schlüsselzuweisungen, Landeszuschüsse für Kitas fremder Träger, Gewerbesteuerumlage). Hier kommt es immer wieder zu größeren Abweichungen, weil die Parameter zum Teil erst nach der Haushaltsbeschlussfassung feststehen.

Bei den Erträgen zeigte im Wesentlichen die Flüchtlingskrise noch Auswirkungen. Hier war zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch nicht absehbar, was von den bisher getätigten und noch anstehenden Aufwendungen seitens der Region anerkannt wird, zumal noch nicht alle Vereinbarungen bezüglich der Unterkünfte abgeschlossen waren. Hier werden voraussichtlich auch noch Auswirkungen beim Jahresabschluss 2017 zu verzeichnen sein.

Die größte Abweichung bei den ordentlichen Aufwendungen ist mit rd. +2,03 Mio. EUR erneut bei den Personalaufwendungen zu verzeichnen. Ursächlich hierfür ist – wie seinerzeit bei der Aufstellung des Haushaltes 2017 festgestellt wurde – ein Kalkulationsfehler bei den Zuführungen für die Pensionsrückstellungen. In den Haushaltsplänen 2017 und 2018 ist dieser Kalkulationsfehler nicht mehr enthalten.

Auch war zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung nicht absehbar, dass die Kosten des Bewachungsdienstes für die Flüchtlingsunterkünfte direkt im Regionshaushalt zu buchen sein werden.

Die Verwaltung ist weiterhin bestrebt, sich den späteren Rechnungsergebnissen so gut wie möglich bei der Planung zu nähern. So plant die Verwaltung zum Beispiel bei den Steuererträgen ab dem Jahr 2018 teilweise mit erheblich höheren Steigerungsraten als bisher, wohlwissend, dass dieses Vorgehen ein höheres Risiko von Mindererträgen in sich birgt.

Ein weiterer Schritt hierzu sind die unterjährigen Berichtspflichten der Fachdienste seit dem Jahr 2017.

Auch bei den Investitionen ist die Verwaltung dabei, nachzusteuern.

b) Seite 10, Ziffer 2.3 Wirtschaftliche Verhältnisse

Feststellung

Nach dem Ergebnis dieser Prüfung ist festzustellen, dass die Haushaltswirtschaft der Stadt Neustadt a. Rbge. insgesamt wirtschaftlich geführt wurde. Trotz Personalmehrung in verschiedenen Bereichen ist zunehmend eine Auftragsvergabe für Dienstleistungen an Dritte zu erkennen. Dies steht aus Sicht des RPA in einem Missverhältnis zum Faktor Personal.

Zu b): Der Personalbedarf folgt grundsätzlich dem Bedarf an Infrastruktureinrichtungen, welcher letztlich durch die Prozesse Erneuerung und Neubau gedeckt wird. Letztlich leitet sich der Bedarf an Neubau und Erneuerung aus den Bedarfen der jeweiligen Nutzer ab und ist in den letzten Jahren stetig gestiegen, getrieben im Wesentlichen durch gestiegene Inanspruchnahme von Seiten der Gesellschaft, wie z.B. im Bereich der Elementarerbziehung (z.B. kooperativer Hort), und/oder durch geänderte gesetzliche Vorgaben, wie z.B. im Bereich Feuerwehren (Vorgaben der Feuerwehr-unfallkasse). Der stetige Anstieg von Nutzerbedarfen und somit auch von Infrastrukturen in den letzten Jahren konnte nur durch eine zweigleisige Strategie kompensiert werden: Stärkung des eigenen Personalkörpers und zusätzliche Auftragsvergaben an externe Büros. Ein Missverhältnis der sich gegenseitig bedingenden Prozesse Personalstärke, Auftragsvergaben an Dritte und Bauvolumina kann daraus mitnichten abgeleitet werden. Weitere Effekte wie aufwändigere Planungsprozesse aufgrund immer umfangreicherer Vorgaben u.a. im Vergabe-, Naturschutz-, Denkmalschutz- und Baurecht sowie umfangreichere Beteiligungen von Nutzern und Öffentlichkeit verstärken diese Dynamik und führen zu weiteren Mehrbedarfen an Personal und/oder externen Planungsaufträgen.

c) Seite 10, Ziffer 2,4 Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen

Feststellung

Bei drei stichprobenartig geprüften überplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen wurde in den entsprechenden Beschlussvorlagen die zeitliche und sachliche Unabweisbarkeit nicht hinreichend auf Grundlage des § 117 Abs. 1 NKomVG subsumiert. Es wird empfohlen, in den Begründungen genauer auf den rechtlichen Tatbestand abzustellen.

Zu c): Die Organisationseinheiten wurden angewiesen, ab sofort verstärkt hierauf bei der Erstellung der Beschlussvorlagen für die städtischen Gremien sowie der Eilentscheidungsverfügungen zu achten.

d) Seite 15, Ziffer 5.1.1.3 Auflösungserträge aus Sonderposten

Feststellung

Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten wurden nicht zutreffend gebucht. Die Erträge wurden auf der Kontenart 337 und dem Konto 3571 gebucht, anstatt auf den Konten 3161 und 3162.

Zu d): Die Konten „3371 Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Beiträge und ähnliche Entgelte“ und „3571 Erträge aus der Auflösung von sonstigen Sonderposten“ werden seit Einführung der Doppik bei der Stadt Neustadt a. Rbge. im Jahre 2010 bedient. Das dieses in Bezug auf das Konto 3571 so nicht richtig war, ist bisher nicht aufgefallen. Das Konto 3371 ist gemäß Kontenrahmenplan korrekt.

Ab dem Jahr 2018 werden auch die Konten „3161 Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuschüssen und –zuweisungen“ und „3162 Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Sammelposten“ angesprochen. Das Jahr 2017 ist bereits geschlossen.

e) Seite 16, Ziffer 5.1.1.8 Aktivierte Eigenleistungen

Beanstandung

Es handelt sich hier um aktivierte Eigenleistungen im Sinne von § 59 GemHKVO. Das Rechnungsprüfungsamt ist nach wie vor der Meinung, dass nicht alle Leistungen hätten aktiviert werden dürfen. Oftmals handelt es sich um die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion oder Projektsteuerung. Unter Bezug auf die Ausführungen von Anders, Horstmann u.a. in „Kommunales Finanzmanagement in Niedersachsen“, 4. Auflage, scheint hierbei eher die tatsächliche Eigenleistung von Ausführung oder Planung gemeint zu sein, nicht jedoch die Erteilung der Aufträge, Überwachung der beauftragten Architekten und Rechnungskontrolle. Aktivierungsfähig sind aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes nur die Leistungsphasen anhand der HOAI.

Zu e): Wie bereits in der Stellungnahme zum Prüfbericht 2015 dargelegt, gibt das Land Niedersachsen keine verbindlichen Regeln vor. Jede Körperschaft kann selbst festlegen, ob sie auch die verwaltungsseitige Steuerung und Überwachung der mit der Planung und Umsetzung beauftragten Architektur-/Ingenieurbüros bei den Eigenleistungen mit aktiviert. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass sich zwar das Jahresergebnis (Ergebnishaushalt) durch die Einbeziehung dieser Leistungen einmalig verbessert, gleichzeitig aber auch die Abschreibungen aufgrund des höheren Herstellungswertes über einen längeren Zeitraum ansteigen.

Die Verwaltung hat sich dazu entschlossen, die Leistungen der verwaltungsseitigen Steuerung und Überwachung der beauftragten Architektur-/Ingenieurbüros bei den Eigenleistungen in 2016 weiterhin mit einzubeziehen.

f) Seite 33, Ziffer 6.2 Zusammenfassung

Beanstandung

Entgegen der Visa-Festsetzungen des Rechnungsprüfungsamtes wurden einige Vergaben mit einem Gesamtvolumen von rund 1,2 Mio. Euro nicht zur Prüfung vorgelegt. So erfolgte u.a. die Einbringung eines städtischen Grundstücks bei der WBN GmbH (586.240 €) nicht unter Einhaltung von vergaberechtlichen und beihilferechtlichen Grundsätzen. Die vom Rechnungsprüfungsamt empfohlenen Prüfungen erfolgten nicht; Hinweise und Nachfragen blieben unbeantwortet. Ebenso wurde der Abschluss des Mietvertrags mit der WBN GmbH über zwei Mehrfamilienhäuser (Gerhart-Hauptmann-Str. 31/33 und Fontanestr. 37/39 dem Rechnungsprüfungsamt entgegen § 7 Abs. 5 der Rechnungsprüfungsordnung nicht vorgelegt, obwohl das Jahresentgelt 365.000 € beträgt.

Zu f): Die Organisationseinheiten wurden übers Intranet noch einmal angewiesen, die Vorgaben der Visakontrolle des RPA insgesamt zu beachten.

Eine Verletzung von vergaberechtlichen und beihilferechtlichen Grundsätzen ist nach Auffassung der Beteiligten bei der Grundstückseinbringung nicht gegeben. Die Stadt ist nicht verpflichtet, abzugebende Grundstücke öffentlich zur Veräußerung auszuschreiben. § 125 Abs. 1 Satz 2. Nds. Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) sieht lediglich vor, dass Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden dürfen. Dieses ist im vorliegenden Fall geschehen. Das Grundstück wurde zum vollen Bodenrichtwertpreis bei der Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübenberge GmbH, die sich zu 100 % im Eigentum der Stadt befindet, gegen Gewährung von Anteilen bei der Kapitalrücklage eingebracht. Insoweit kann auch keine Verletzung von Beihilfavorschriften vorliegen, da dem Unternehmen keine Preisnachlässe gewährt wurden. Zudem hat die darauf errichtete Unterkunft (Sozialer Wohnungsbau) keine überregionale Bedeutung. Die Erstellung der später darauf errichteten Sozialunterkünfte hat die Wirtschaftsbetriebe Neustadt am Rübenberge GmbH rechtskonform nach öffentlicher Interessenabfrage an ein Unternehmen vergeben.

Hinsichtlich des Mietvertrages hat ein im Vorfeld erstelltes, externes Rechtsgutachten ergeben, dass die gewählte Vorgehensweise rechtlich zulässig ist.

Aus Sicht vom SG 230 sind Miet-, Pacht- und Nutzungsverträge gem. § 7 Abs. 5 der Rechnungsprüfungsordnung vorzulegen, wenn dies als gesonderte Anforderung im Rahmen der Visa-Kontrolle (oder der allgemeinen Prüfungsanweisung) vorgesehen ist und der darin genannte Betrag überschritten wird. Zu dem Zeitpunkt des Abschlusses des Mietvertrages bestand eine derartige Festsetzung im Rahmen der Visa-Kontrolle nicht, so dass der Vertrag nicht vorab vorzulegen war.

Die Beantwortung der Hinweise und Anmerkungen des RPA ist damals aufgrund der besonderen Flüchtlingssituation, die schnelles Handeln erforderte, und der damit einhergehenden Arbeitsengpässe versehentlich unterblieben. Die Verwaltung bittet dieses nachträglich zu entschuldigen.

g) Seite 34, Ziffer 6.2 Zusammenfassung

Feststellung

Wie bereits in den Vorjahren weichen Planung und Ergebnis teilweise stark voneinander ab. Es besteht hinsichtlich der sich in den künftigen Haushaltsjahren verschlechternden Finanzdaten dringender Handlungsbedarf.

Zu g): Der sich verschlechternden Haushaltslage in den Finanzplanungsjahren sind sich Rat und Verwaltung bewusst. Ein gebildeter Arbeitskreis Haushaltsstabilisierung setzt sich hiermit bereits auseinander.

Mit freundlichem Gruß



Uwe Sternbeck
Bürgermeister