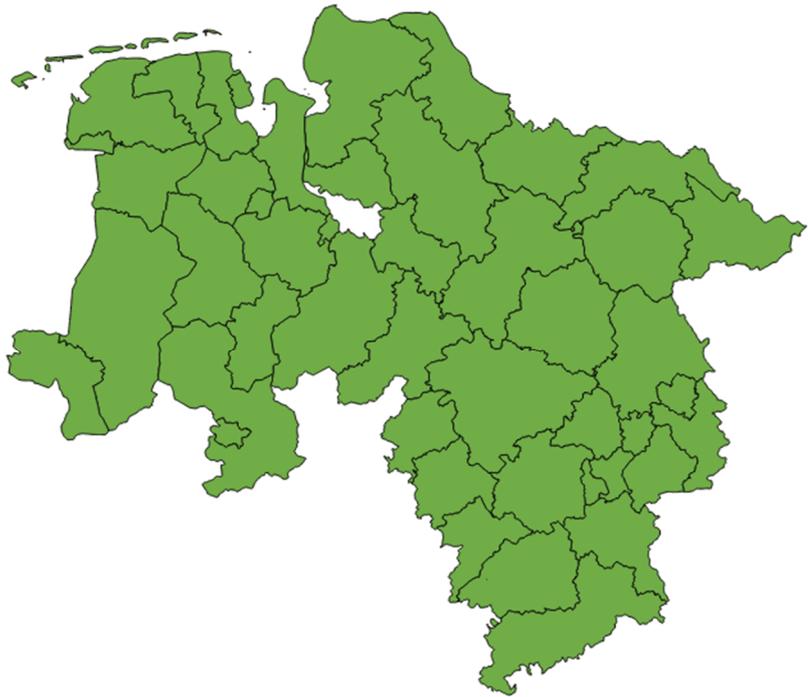


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs  
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



**Kommunalbericht 2017**



**Niedersachsen**

**Kommunalbericht**  
**der**  
**Präsidentin**  
**des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**  
**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

**2017**

## Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

## Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs  
Justus-Jonas-Str. 4  
31137 Hildesheim  
<http://www.lrh.niedersachsen.de>

## Copyright

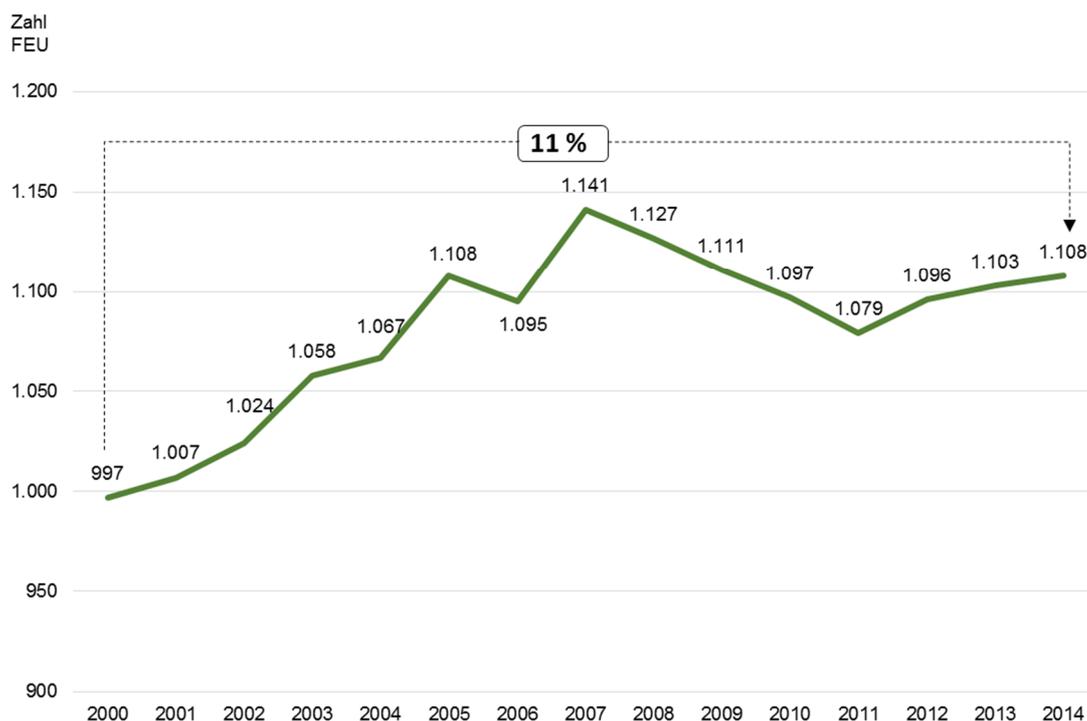
Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die von mir erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2016.

## 6 „Konzern Kommune“ – Der konsolidierte Gesamtabchluss als wichtiges Informationsinstrument

*Kommunale Aufgaben werden sowohl von der Kernverwaltung der Kommune als auch von verselbständigten Aufgabenträgern wahrgenommen. Ohne den konsolidierten Gesamtabchluss fehlt der notwendige Überblick.*

Land und Kommunen haben im erheblichen Umfang Aufgaben auf verselbständigte Einrichtungen und Unternehmen ausgegliedert. Beginnend mit den Bereichen Verkehr, Versorgung und Gesundheit in den 1960er und 1970er Jahren finden sich heute Ausgliederungen in fast allen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge.

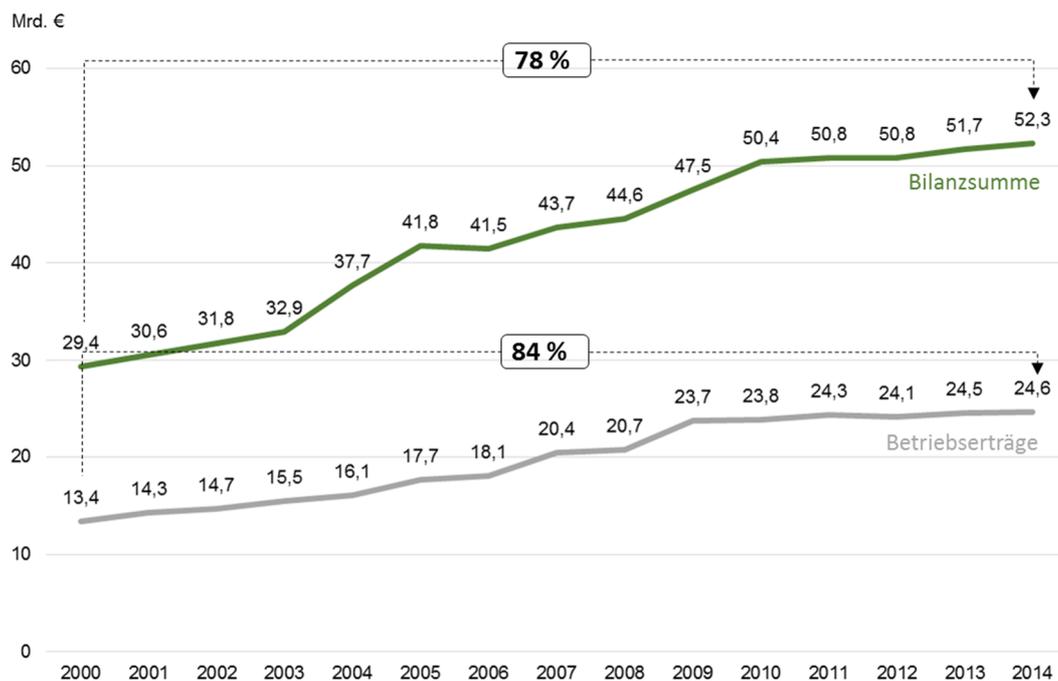
Allein in den Jahren 2000 bis 2014 ist in Niedersachsen die Zahl der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen um 11 % auf 1.108 angewachsen. Zwar hat sie sich in den letzten Jahren nach einer Spitze 2007 leicht verringert. Sie ist ab 2010 aber wieder angestiegen.



Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen, eigene Darstellung

Ansicht 20: Entwicklung der Anzahl der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2000 bis 2014

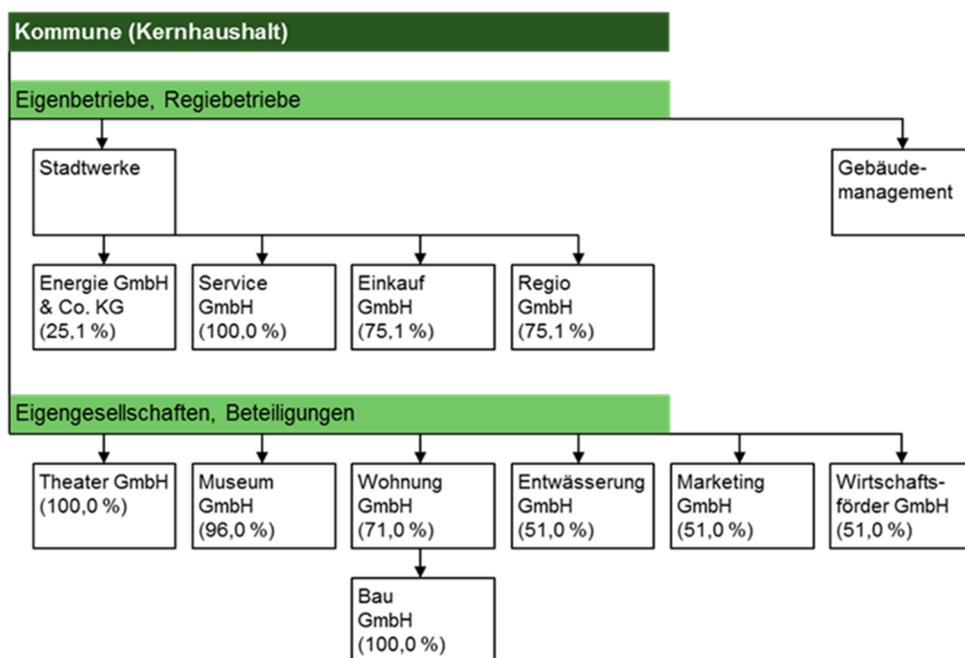
Die Bilanzsumme und die Betriebserträge der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen entwickelten sich unverändert dynamisch. Sie stiegen im Vergleichszeitraum um 78 % auf 52,3 Mrd. € bzw. 84 % auf 24,6 Mrd. €, wie folgende Abbildung zeigt:



Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen, eigene Darstellung

Ansicht 21: Entwicklung der Bilanzsumme und der Betriebsserträge der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2000 bis 2014

Die Ausgliederungen kommunaler Aufgaben auf verselbständigte Einrichtungen und Unternehmen haben nicht nur zahlenmäßig erheblich zugenommen. Sie haben auch dazu geführt, dass bereits mittelgroße Kommune konzernartige Strukturen ausbilden, wie das Organigramm einer Kommune mit rund 30.000 Einwohnern zeigt:



Ansicht 22: Organigramm einer mittelgroßen Kommune

Ein zentrales Manko des kameralen Haushaltsrechts bestand darin, dass es nur einen sehr eingeschränkten Überblick über den Kernhaushalt sowie die rechnerisch oder rechtlich verselbständigten Aufgabenträger ermöglichte. Es stellte lediglich einzelne Teile, wie die Jahresrechnung des Kernhaushalts und die Jahresabschlüsse der Ausgliederungen zur Verfügung. Ein wichtiges Ziel der Reform des kommunalen Haushaltsrechts bestand daher darin, diese Teile zu einem transparenten Gesamtbild zusammenzufügen, das einen Überblick über die gesamte Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage gewährt. Dieses Ziel erreichte der Gesetzgeber durch den konsolidierten Gesamtabchluss, der in § 128 Abs. 4 bis 6 NKomVG geregelt ist und erstmalig verpflichtend 2013 für das Haushaltsjahr 2012 aufzustellen war.

*Reform des kommunalen Haushaltsrechts*

Die Aufstellung eines konsolidierten Gesamtabchlusses verfolgt das Ziel, die Übersicht über die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Kommunen zu verbessern. Gegenwärtig wird eine solche Übersicht erschwert, weil teilweise viele kommunale Aufgaben von verselbständigten Einrichtungen und Unternehmen mit zum Teil unterschiedlichen Rechnungslegungsvorschriften wahrgenommen werden. Indem der konsolidierte Gesamtabschluss alle wirtschaftlichen Aktivitäten einer Kommune zusammenfasst, stellt er die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Kommunen so dar, als ob es sich um eine einzige wirtschaftliche Einheit handeln würde.

*Sinn und Zweck des konsolidierten Gesamtabchlusses*

Im konsolidierten Gesamtabchluss werden der Jahresabschluss der Kommune und die Jahresabschlüsse der nachgeordneten Aufgabenträger zu einem Gesamtabchluss als eine einzige Rechnungslegung über alle Aktivitäten einer Kommune verbunden und dabei zwischen der Kommune und den nachgeordneten Aufgabenträgern (auch wechselseitig) wirtschaftliche Verflechtungen „herausgerechnet“ (konsolidiert).

Werden die Jahresabschlüsse des Kernhaushalts und der im Konsolidierungskreis befindlichen Aufgabenträger lediglich nebeneinander gelegt, lässt sich hierdurch – neben der Unübersichtlichkeit, die aus der Anzahl der Aufgabenträger resultiert – auch aus folgenden Gründen kein Überblick über die gesamte Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage gewinnen:

Zum einen vermittelt die Addition der Nettoposition des Kernhaushalts und des Eigenkapitals der verselbständigten Aufgabenträger einen falschen Eindruck über die Höhe des diesbezüglich tatsächlich im Konsolidierungskreis zur Verfügung stehenden Betrags. Der konsolidierte Gesamtabchluss führt die Summe aus der Nettoposition und den Eigenkapitalien auf ihre tatsächliche Höhe zurück. Zudem können die Forderungen und Schulden durch innerhalb des Konsolidierungskreises bestehende Geschäftsbeziehungen aufgebläht werden. Ist das der Fall, korrigiert dies der konsolidierte Gesamtabschluss. Entsprechendes gilt für Erträge und Aufwendungen, die durch innerhalb des

Konsolidierungskreises bestehende Geschäftsbeziehungen entstanden. Hierdurch werden im konsolidierten Gesamtabchluss korrespondierende Posten und damit ggf. auch Transaktionen bereinigt, die innerhalb des Konsolidierungskreises aus bilanzpolitischen Gesichtspunkten erfolgten.

Bedeutung erlangt der konsolidierte Gesamtabchluss zudem dadurch, dass die Kommunen Aufgaben aus der Kernverwaltung in einem unterschiedlichen Umfang auf hier von rechnerisch oder rechtlich verselbständigte Aufgabenträger auslagerten. Die von den Kommunen für ihre Kernhaushalte erstellten Jahresabschlüsse sind somit nur eingeschränkt vergleichbar. Der konsolidierte Gesamtabchluss stellt die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage einer Kommune dagegen unabhängig von den Aufgabenverlagerungen dar. Er kann somit einem Vergleich zugrunde gelegt werden.

Die Schaffung einer Gesamtübersicht war eines der Kernziele der Reform des kommunalen Haushaltsrechts. Ungeachtet dessen musste die überörtliche Kommunalprüfung im Rahmen ihrer Finanzstatusprüfungen bisher feststellen, dass gegenwärtig nur wenige Kommunen zeitnah konsolidierte Gesamtabchlüsse vorlegen können.

Erfahrungsgemäß bedarf es eines gewissen Zeitraums, bis sich neue Instrumente, wie der konsolidierte Gesamtabchluss, etablieren. Gleichwohl sollten die Kommunen den konsolidierten Gesamtabchluss somit nicht „nur“ erstellen, um der Rechtslage zu genügen, sondern um zudem dessen Informationen zu nutzen. Um seine Informationen sinnvoll nutzen zu können, ist eine deutlich zügigere Aufstellung des konsolidierten Gesamtabchlusses als bisher in der Praxis beobachtet wünschenswert.

Im Kommunalbericht 2018 wird die überörtliche Kommunalprüfung den Schwerpunkt auf das Thema „Wahrnehmung kommunaler Aufgaben durch Dritte“ und damit auch auf verselbständigte Aufgabenträger legen.

*Zeitnahe  
Aufstellung  
Gesamtab-  
schluss  
wichtig für  
seinen Infor-  
mationswert*