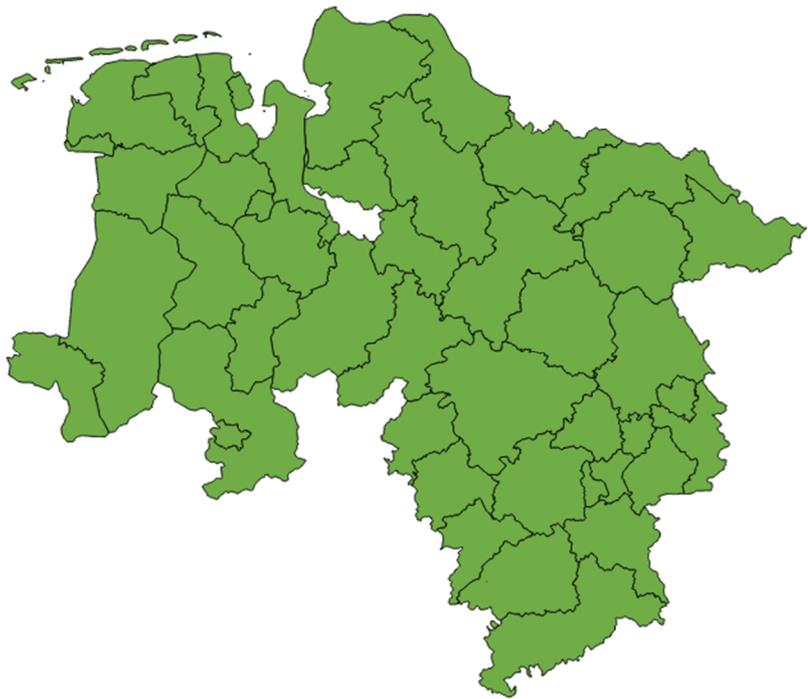


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



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.

5.14 Haushaltsaufstellungsverfahren: Wer früher anfängt, ist eher fertig!

Kommunen gelang es nicht, ihre Haushaltssatzungen den Kommunalaufsichtsbehörden fristgerecht vorzulegen.

Ein früher Beginn der Haushaltsaufstellungsverfahren begünstigt einen zeitigen Abschluss der Verfahren und vermeidet vorläufige Haushaltsführungen.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte in den vergangenen Jahren im Rahmen ihrer Finanzstatusprüfungen mehrfach fest, dass abweichend vom Grundsatz der Vorherigkeit (§ 114 Abs. 1 S. 2 NKomVG) Kommunen den Kommunalaufsichtsbehörden ihre Haushaltssatzungen überwiegend erst nach dem 30. November des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres vorlegten.⁶⁸

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Die überörtliche Kommunalprüfung nahm dies zum Anlass, im Rahmen ihrer Finanzstatusprüfungen bei acht Kommunen⁶⁹ mit 15.000 bis 40.000 Einwohnern das Aufstellungsverfahren für die Haushalte der Jahre 2012 bis 2015 näher zu untersuchen.

Die von der Vertretung der Kommune beschlossene Haushaltssatzung soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, mithin bis zum 30. November des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres, der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde vorgelegt werden (§ 114 Abs. 1 S. 2 NKomVG). Die Kommune darf vom Grundsatz der Vorherigkeit regelmäßig nur abweichen, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen.⁷⁰

*Rechtliche
Grundlagen*

Die Kommune hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§ 110 Abs. 1 NKomVG). Dies erfordert eine frühzeitige, vorausschauende Planung.

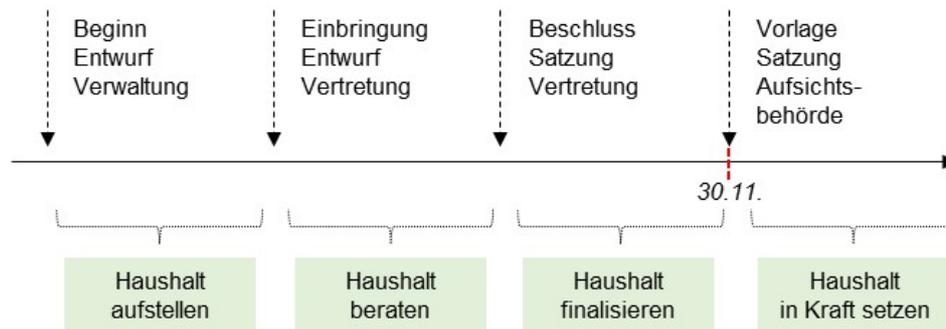
⁶⁸ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2014, Finanzstatusprüfungen - NKR immer noch nicht umgesetzt, S. 32, Kommunalbericht 2015, Finanzstatusprüfungen – Haushaltsaufstellungen und Rechnungslegungen nicht fristgerecht, S. 84.

⁶⁹ Geprüft wurden die Städte Alfeld (Leine), Burgdorf, Friesoythe, Osterholz-Scharmbeck, Papenburg, Ronnenberg und Sehnde sowie die Gemeinde Weyhe.

⁷⁰ Vgl. Rose, Joachim, in KVR-NKomVG, § 114, RdNr. 4.

*Phasen des
Haushalts-
aufstellungs-
verfahrens*

Das Haushaltsaufstellungsverfahren lässt sich grob in vier Phasen gliedern:

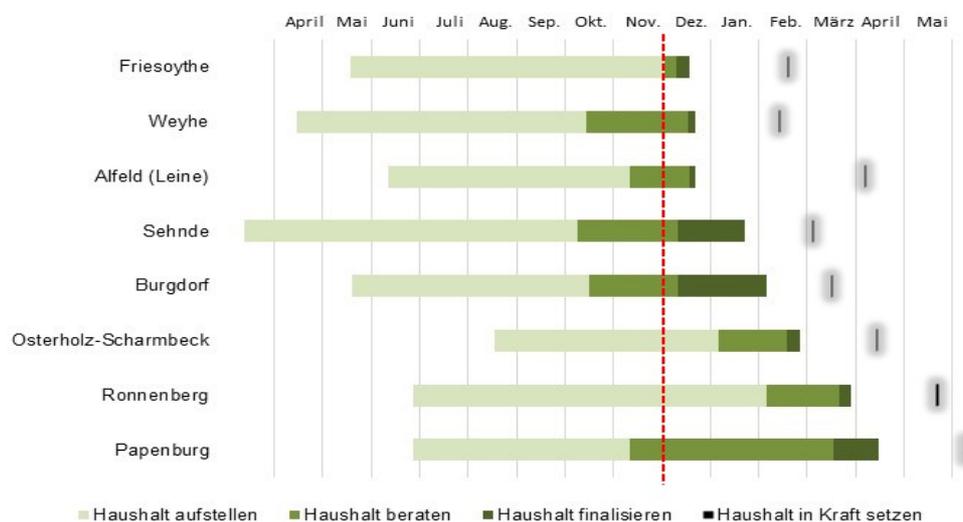


Ansicht 18: Phasen Haushaltsaufstellungsverfahren

*Keine Haus-
haltsaufstel-
lung frist-
während*

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte für die Haushaltsjahre 2012 bis 2015, ob die acht geprüften Kommunen ihren Aufsichtsbehörden ihre insgesamt 32 Haushaltssatzungen spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres vorlegten. Sie stellte fest, dass keine Kommune ihrer Aufsichtsbehörde eine Satzung vor dem 1. Dezember des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres vorgelegt hatte.

Beispielhaft ergab sich für die einzelnen Kommunen für das Haushaltsjahr 2015 folgendes Bild:



Ansicht 19: Dauer Phasen Haushaltsaufstellungsverfahren

Die Abbildung zeigt, dass für das Haushaltsjahr 2015 keine der acht Kommunen ihre Haushaltssatzung fristwährend und nur drei dieser Kommunen vor Beginn des Haushaltsjahres 2015 im Dezember 2014 ihrer Aufsichtsbehörde ihre Satzung vorlegten.

Alle Haushaltssatzungen wurden erst im ersten Halbjahr 2015 wirksam. Somit verfügte keine Kommune zu Beginn des Haushaltsjahres 2015 über eine wirksame Haushaltssatzung. Sie unterlagen 2015 für mehrere Wochen oder Monate den Vorschriften der vorläufigen Haushaltsführung (§ 116 Abs. 1 i. V. m. § 112 Abs. 3 S. 1 NKomVG). In diesem Zeitraum dürfen Kommunen regelmäßig nur Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Hingegen dürfen sie in diesem Zeitraum keine neuen Investitionsvorhaben, die im Vorjahr noch nicht im Haushaltsplan standen, beginnen oder freiwillige Leistungen, sofern hierüber nicht im Vorjahr schon Verträge geschlossen wurden, zahlen.

Die Kommunen sind in der Gestaltung ihrer Verfahren zur Aufstellung der Haushaltssatzung frei. Die Dauer der einzelnen Verfahrensphasen variierte von Kommune zu Kommune erheblich. So benötigte beispielsweise die Stadt Osterholz-Scharmbeck nur 193 Tage, um ihre Haushaltssatzung 2015 bei der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen, während die Stadt Sehnde hierfür 315 Tage benötigte. Die Stadt Ronnenberg benötigte 223 Tage, um einen ersten Entwurf einem Gremium der Vertretung vorzulegen, die Stadt Papenburg hingegen 137 Tage. Im Gegensatz dazu betrug der Zeitraum zwischen der Vorlage des ersten Entwurfs gegenüber einem Gremium der Vertretung bis zur endgültigen Beschlussfassung durch die Vertretung bei der Stadt Friesoythe lediglich sieben Tage. Bei der Stadt Papenburg dauerte dies 128 Tage.

Die Unterschiede in der Dauer der einzelnen Verfahrensphasen waren im Wesentlichen auf die verschiedenen örtlichen Gegebenheiten und Prozesse zurückzuführen. Im Einzelnen erklärten die Kommunen die nicht fristwahrende Vorlage ihrer Haushaltssatzungen wie folgt:

Gründe für die nicht fristwahrende Vorlage

Fünf Kommunen führten aus, dass die Berechnungsgrundlagen für den kommunalen Finanzausgleich, die regelmäßig einen erheblichen Teil ihrer ordentlichen Erträge darstellten, erst Mitte November 2014 veröffentlicht worden seien.⁷¹ So erlangten sie erst zu diesem Zeitpunkt Klarheit, wie sie planen mussten, um ihrer Vertretung einen ausgeglichenen Haushaltsentwurf vorzulegen. In der dann noch verbliebenen Zeit sei es nicht möglich gewesen, fristwährend vor dem 1. Dezember einen Beschluss der Vertretung über die Haushaltssatzung herbeizuführen.

Im Zuge dessen sahen sich nur drei Kommunen in der Lage, bereits im Oktober 2014 ihren Vertretungen einen Entwurf der Haushaltssatzung zur Beratung vorzulegen.

⁷¹ Das Landesamt für Statistik Niedersachsen veröffentlichte die vorläufigen Berechnungsgrundlagen für das Haushaltsjahr 2015 am 19. November 2014. Vgl. Landesamt für Statistik Niedersachsen, Vorläufige Berechnungsgrundlagen Kommunaler Finanzausgleich 2015 vom 19.11.2014.

Darüber hinaus sei eine fristwahrende Vorlage nach Auskunft einzelner Kommunen nicht möglich gewesen, weil

- seitens der Verwaltung erhebliche, zeitaufwendige Anstrengungen erforderlich waren, um einen ausgeglichenen Haushaltsplanentwurf vorzulegen,
- die deutliche Verschlechterung der finanziellen Lage umfangreiche Überlegungen zur Haushaltssicherung erforderten oder
- eine späte Beschlussfassung eine präzisere Planung ermögliche, so dass die Aufstellung von Nachtragshaushaltssatzungen und der damit verbundene Arbeitsaufwand vermieden würden.

*Fazit und
Empfehlungen*

Die Prüfung zeigte erneut, dass durch die aktuelle Praxis der verspäteten Vorlage der Haushaltssatzungen das Regel-Ausnahme-Verhältnis verkehrt wird mit der Folge, dass offensichtlich eine fristwahrende Vorlage spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres die Ausnahme darstellt.

Einige geprüfte Kommunen argumentierten, eine späte Beschlussfassung böte eine höhere Planungssicherheit. So würden kostenintensive Nachtragshaushalte vermieden. Bereits in einer vorhergehenden Prüfungsreihe untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung diese Argumentation, ohne jedoch einen Zusammenhang zwischen dem Zeitpunkt des Haushaltssatzungsbeschlusses und der Erforderlichkeit von Nachtragshaushaltssatzungen erkennen zu können.⁷²

Die zeitlichen Abläufe in den Kommunen Friesoythe, Weyhe und Alfeld (Leine) zeigen, dass eine fristwahrende Vorlage der Haushaltssatzungen spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erreichbar erscheint. Die Gegenüberstellung der zeitlichen Abläufe in den acht Kommunen zeigt auch, dass der Zeitpunkt der Vorlage der Haushaltssatzung bei der Kommunalaufsicht offensichtlich davon abhängt, wann die Kommune mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren beginnt. Insofern können die Kommunen eine fristwahrende Vorlage ihrer Haushaltssatzung forcieren, wenn sie frühzeitiger mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren beginnen.

⁷² Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2015, Finanzstatusprüfungen – Haushaltsaufstellungen und Rechnungslegungen nicht fristgerecht, S. 84.