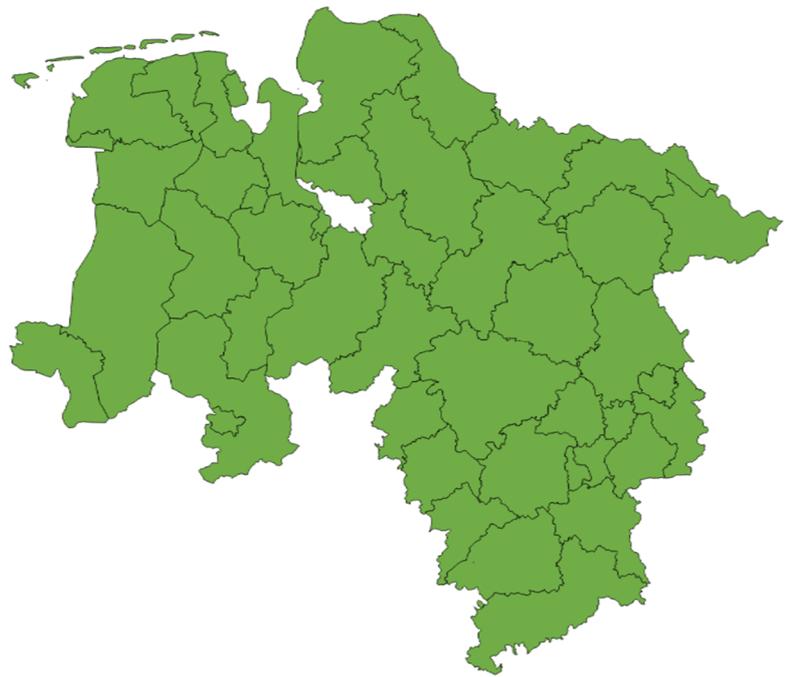


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



Kommunalbericht 2018



Niedersachsen

Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -

2018

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 2016 und 2018.

5.12 Rechnungsprüfungsämter selbständiger Gemeinden

– Auf einem guten Weg!

Mit Einführung der Doppik verlagerten die geprüften Rechnungsprüfungsämter den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten von einer reinen Fehlerfeststellung zu einer unterjährig begleitenden Prüfung. Sie stellten den Beratungsansatz verstärkt in den Mittelpunkt ihrer Prüfungsaktivitäten. Die Praxis eines Rechnungsprüfungsamts ließ umgehenden Handlungsbedarf erkennen. Die Tätigkeiten der anderen Rechnungsprüfungsämter offenbarten punktuell Optimierungspotenzial.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Selbständige Gemeinden müssen ein Rechnungsprüfungsamt (RPA) einrichten (§ 153 Abs. 1 NKomVG). Für solche Kommunen legt der Gesetzgeber die Vermutung zugrunde, dass sie leistungsfähig genug sind, ein eigenes RPA mit geeigneten Prüfern zu besetzen und die Kosten dafür zu tragen.⁷⁵ Auch eine kommunale Zusammenarbeit sowohl horizontal (zwischen Gemeinden) als auch vertikal (zwischen Gemeinden und Landkreisen) wird durch § 153 Abs. 2 NKomVG ermöglicht.⁷⁶

Die Prüfung umfasste acht selbständige Gemeinden⁷⁷ zwischen 19.000 und 44.000 Einwohnern aus unterschiedlichen Regionen Niedersachsens, die ein eigenes Rechnungsprüfungsamt eingerichtet hatten. Ausgewertet wurden haushalterische Daten sowie die in Interviews gewonnenen Erkenntnisse zu den Haushaltsjahren 2013 bis 2015. Prüfungsschwerpunkt der Ordnungsmäßigkeitsprüfung war zum einen, inwieweit die Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) ihren gesetzlichen Pflichtaufgaben (§ 155 Abs. 1 NKomVG), u. a. Prüfung des Jahresabschlusses und des konsolidierten Gesamtabchlusses, laufende Überwachung der Kassen und Belege sowie Prüfung von Vergaben nachkamen. Zum andern wurde geprüft, ob die RPÄ ihren von der Vertretung übertragenen Verpflichtungen (§ 155 Abs. 2 NKomVG) erfüllten, u. a. Prüfung der Verwaltung auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie Prüfung der Betätigung der Kommune bei Unternehmen und Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts. Es sollten auch Erkenntnisse gewonnen werden, ob fehlende Personalressourcen oder nicht vorhandenes Know-how vorlagen und diese ggf. zur Beeinträchtigung der Arbeitsergebnisse führten.

Bereits im Jahr 2011 waren die RPÄ von 13 Landkreisen geprüft worden. Dabei hatte die überörtliche Kommunalprüfung u. a. festgestellt, dass mangelnde Fristentreue der zu

⁷⁵ Freese in Praxis der Kommunalverwaltung, § 153 NKomVG, Rn. 10.

⁷⁶ Freese in Praxis der Kommunalverwaltung, § 153 NKomVG, Rn. 17.

⁷⁷ Geprüft wurden die Städte Bramsche, Duderstadt, Neustadt am Rübenberge, Seesen, Varel, Vechta und Verden (Aller) sowie die Gemeinde Isernhagen.

prüfenden Stellen die zeitgerechte Durchführung der Prüfung oft nicht zuließ. Zudem fehlte es in den RPÄ an Personalkapazität, insbesondere unter dem Aspekt der neuen Anforderungen aufgrund der Umstellung auf die Doppik.⁷⁸

Zu den Pflichtaufgaben eines RPA gehört es, den Jahresabschluss und konsolidierten Gesamtabschluss zu prüfen (§ 155 Abs. 1 Nrn. 1 u. 2 NKomVG). Die Prüfung ist Teil des Verfahrens, an dessen Ende die Beschlüsse der Vertretung über den Jahresabschluss und die Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten sowie den konsolidierten Gesamtabschluss stehen. Diese Beschlüsse müssen bis zum 31.12. des Jahres erfolgen, das auf das Haushaltsjahr folgt (§ 129 Abs. 1 S. 3 NKomVG.).

Jahresabschlüsse und konsolidierte Gesamtabschlüsse

Das RPA kann seine Aufgaben nur dann zeitgerecht erfüllen, wenn ihm die Abschlüsse so rechtzeitig vorgelegt werden, dass die genannte Frist eingehalten werden kann (§ 129 Abs. 1 S. 1 NKomVG). Bis auf einen Jahresabschluss war dies bei den geprüften Kommunen nicht der Fall. Die RPÄ konnten somit ihre Jahresabschlussprüfungen aus von ihnen nicht zu vertretenden Gründen nicht zeitgerecht erfüllen. Von zeitgerechter Erfüllung ist dann auszugehen, wenn die Prüfung durch das RPA bis zum 30.09. des Folgejahres abgeschlossen ist, da dann genügend Zeit für den Entlastungsbeschluss für den Hauptverwaltungsbeamten gegeben ist.⁷⁹

Alle RPÄ führten in den Berichtsjahren laufende Prüfungen der Kassenvorgänge⁸⁰ durch. Bis auf ein Amt gaben alle RPÄ an, solche Prüfungen primär im Vorgriff auf die Jahresabschlüsse regelmäßig durchzuführen (§ 155 Abs. 1 Nr. 3 NKomVG). Dadurch verringerten die RPÄ ihre mit der Prüfung der Jahresabschlüsse einhergehende Arbeitsbelastung, weil ein Teil der Prüfung kontinuierlich im jeweiligen Haushaltsjahr erfolgte. In Anbetracht der vielen rückständigen, noch zu prüfenden Abschlüsse hält die überörtliche Kommunalprüfung die Durchführung dieser begleitenden Prüfungen für sachgerecht.

Laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege

Ein RPA hatte sämtliche Produkte anhand einer Risikoanalyse bewertet. Kriterien waren das Budget, die Öffentlichkeitswirksamkeit, das Ermessen bei der Bewirtschaftung, die Planungsmöglichkeit sowie die Fehlerhäufigkeit in der Vergangenheit. Hieraus bildete das RPA einen Risikowert. Dieser legte letztlich den Umfang der Prüfungen für das jeweilige Produkt fest. Dieser risikoorientierte Prüfungsansatz ist eine gute Möglichkeit,

⁷⁸ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2012, Kapitel 5.2 „Rechnungsprüfungsämter – Grenzen der Auslastung erreicht“, S. 22 ff.

⁷⁹ Siehe ebenda, S. 22 ff. Zur Problematik, die gesetzliche Frist für die Aufstellung der Abschlüsse einzuhalten, siehe im Übrigen Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2016, Kapitel 5.17 „Finanzstatusprüfungen – Rechnungslegungen nicht fristgerecht“, S. 88 ff.

⁸⁰ Prüfung von Kassenanordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kommunalkasse. Die Prüfung soll gewährleisten, dass die in Rechnung gestellten Beträge sachlich und rechnerisch sowie - erforderlichenfalls - in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht korrekt sind.

den Prüfungsumfang nachvollziehbar ermessensgerecht einzuschränken (vgl. § 155 Abs. 3 NKomVG).

*Kassen-
prüfungen*

Bis auf eine Ausnahme prüften alle RPÄ in den Berichtsjahren jährlich die Kommunkasse und kamen damit ihrer Pflicht zur regelmäßigen Kassenprüfung nach (§ 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG).

In sechs Kommunen waren bei insgesamt sieben Eigenbetrieben Sonderkassen eingerichtet (§ 132 NKomVG). Drei RPÄ prüften jeweils eine Sonderkasse in jedem Jahr, zwei RPÄ jährlich ab dem Haushaltsjahr 2014 bzw. 2015. Die zwei Sonderkassen einer Kommune – eine Sonderkasse war verbunden, die andere nicht – wurden in den Berichtsjahren nicht kontrolliert. Damit wurde deren RPA seinen Prüfungsverpflichtungen auch unter Berücksichtigung ermessensgerechter Einschränkung von Prüfungen nicht gerecht.

Die acht Kommunen hatten jährlich insgesamt zwischen 216 (2013) und 224 (2014) Stellen zur dezentralen Zahlungsabwicklung⁸¹ eingerichtet. Sechs RPÄ führten hier in jedem Jahr insgesamt zwischen 91 (2014) und 120 (2015) eigene Prüfungen durch. Insoweit schränkten diese RPÄ ihren Prüfungsumfang ermessensgerecht ein (§ 155 Abs. 3 NKomVG). Zwei RPÄ prüften die dezentrale Zahlungsabwicklung nicht bzw. nicht selbst. Die Prüfungsaktivitäten eines dieser RPÄ bestanden aus der Kontrolle, ob die Amtsleitungen die nach einer Dienstanweisung vorgeschriebenen Prüfungen der dezentralen Zahlungsabwicklung durchführten. Insoweit schränkte auch dieses RPA seinen Prüfungsumfang ermessensgerecht ein, sollte aber zumindest stichprobenweise auch eigene Prüfungen durchführen.

Für ein RPA war im Berichtszeitraum lediglich eine Prüfung der Stadtkasse für ein Haushaltsjahr dokumentiert. Weitere Prüfungen fanden in dieser Kommune bei den zwei Sonderkassen sowie den bis zu 17 Stellen mit dezentraler Zahlungsabwicklung in den Berichtsjahren nicht statt. Dadurch bestand die Gefahr, dass die Kassensicherheit unmittelbar gefährdet war.

*Prüfung von
Vergaben*

Alle RPÄ prüften Vergaben (§ 155 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. Abs. 3 NKomVG). Dies geschah oberhalb intern festgelegter Wertgrenzen vor Auftragserteilung⁸² auch bei Eigenbetrieben. Die Wertgrenzen bewegten sich zwischen 1.000 € und 15.000 € für Vergaben nach der VOL sowie zwischen 2.500 € und 25.000 € für Vergaben nach der VOB. Die RPÄ prüften in den Berichtsjahren jährlich jeweils zwischen 13 und 414 Vergaben. Tendenzi-

⁸¹ Ehemals kamerale Zahlstellen, Geldannahmestellen und Handvorschüsse.

⁸² Siehe dazu auch Freese in Praxis der Kommunalverwaltung, § 155 NKomVG, Rn. 24.

ell führten die RPÄ mit vergleichsweise geringen Wertgrenzen die meisten Vergabeprüfungen durch. In mindestens fünf Kommunen prüften die RPÄ auch Vergaben unterhalb der festgelegten Wertgrenzen. Soweit personelle Ressourcen dafür zur Verfügung stehen, hält die überörtliche Kommunalprüfung solche Prüfungen mit Blick auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns für hilfreich.

Ein RPA prüfte Vergaben nach der VOL selbst und ließ Vergaben nach der VOB durch das RPA einer anderen Kommune prüfen. Ein weiteres RPA prüfte auch alle Vergaben einer Nachbarkommune. Beiden Kooperationen war gemein, dass jeweils in einer der beteiligten Kommunen nur eine Person für die Rechnungsprüfung zuständig war. Die überörtliche Kommunalprüfung hält eine interkommunale Zusammenarbeit bei solchen Konstellationen für sinnvoll und beispielgebend.

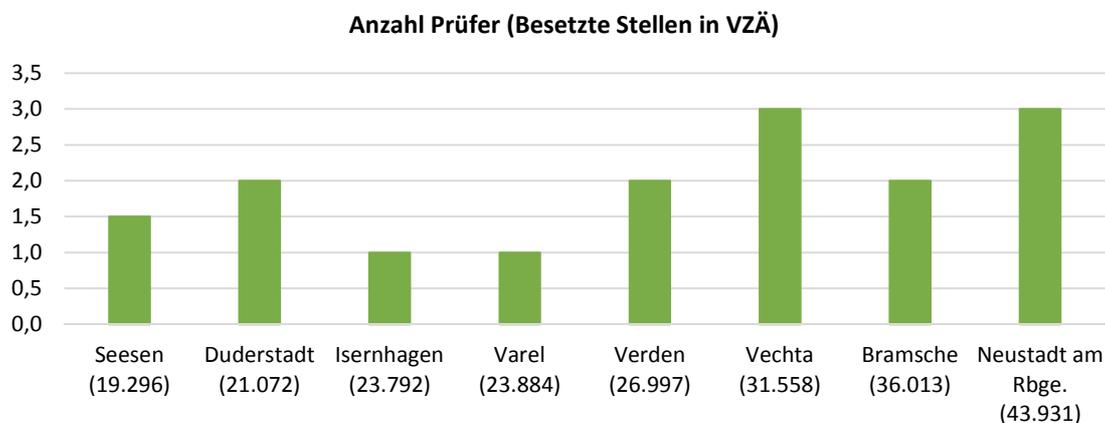
In allen Kommunen wurden den RPÄ neben den gesetzlichen Pflichtaufgaben weitere Aufgaben übertragen. In sechs Kommunen erließen die Vertretungen dazu Rechnungsprüfungsordnungen. Die älteste datierte aus dem Jahr 1997. Diese Prüfungsordnungen enthielten auch von der Vertretung übertragene Aufgaben des Katalogs nach § 155 Abs. 2 NKomVG, die teilweise gegenstandslos waren. So sollten RPÄ Eigenbetriebe oder Stiftungen prüfen, obwohl es solche Einrichtungen in den Kommunen nicht gab.

Sonstige Aufgaben

Nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung sollten nur solche Aufgaben dauerhaft übertragen werden, die die Kommune betreffen und die vom RPA mit deren Personal und Sachmittelausstattung bewältigt werden können, ohne die gesetzlichen Pflichtaufgaben zu vernachlässigen. Insoweit sollte die Aktualität der Rechnungsprüfungsordnungen mit Blick auf die tatsächlichen Erfordernisse hin überprüft und angepasst werden.

Die personelle Ausstattung der acht RPÄ ist der folgenden Ansicht zu entnehmen.

Personalkapazitäten



Ansicht 30: Besetzte Stellen in den RPÄ (Einwohner Stand: 31.12.2015)

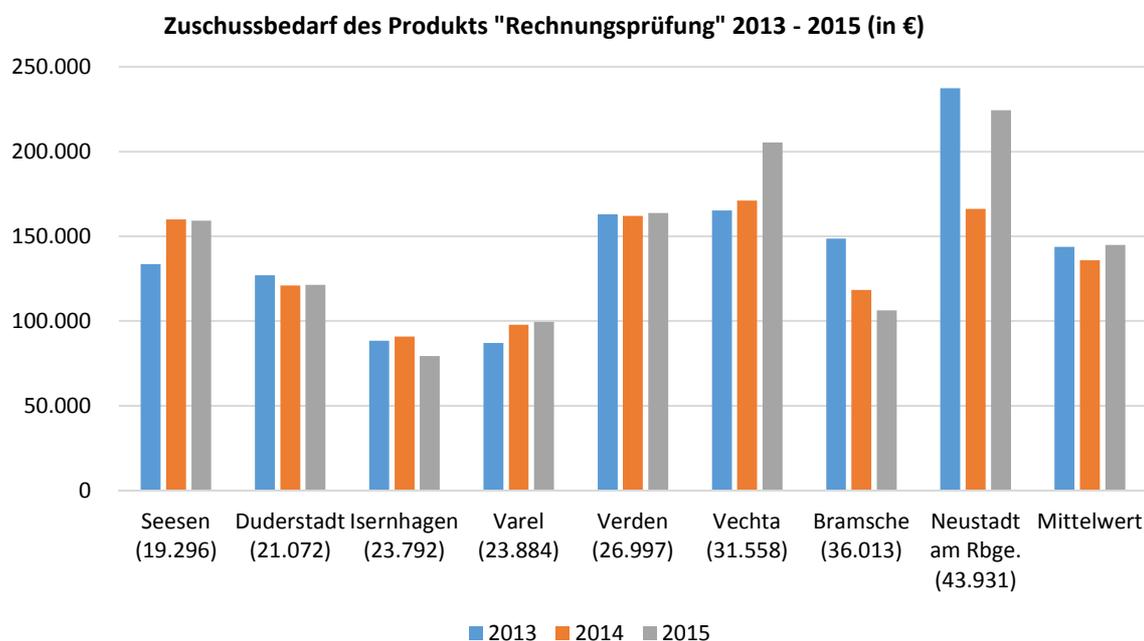
Danach waren zwei RPÄ mit einer Person besetzt. Diese RPÄ konnten Ausfallzeiten des Personals (Urlaub, Krankheit) nicht adäquat auffangen. Während dieser Zeiten fand keine Rechnungsprüfung statt bzw. die zu prüfenden Vorgänge konnten erst nach Rückkehr der Prüfungskraft weiter bearbeitet werden.

Die Besetzung des RPA mit einer Person hatte auch den Nachteil, dass zumeist nicht alle benötigten formalen Qualifikationen vorhanden waren. Verwaltungskennntnisse und zugleich technische Kennntnisse sind selten in einer Person vereint. So fehlte in beiden geprüften Kommunen mit dieser Konstellation das Know-how zur Durchführung von technischen Vergabepfahrungen. Die Gemeinde Isernhagen hat eine gute Lösung gefunden, indem sie mit der Region Hannover eine Zweckvereinbarung über die Wahrnehmung der Aufgaben der technischen Prüfung durch deren RPA schloss.

Die Personalausstattung der RPÄ muss so bemessen sein, dass zumindest die Erfüllung der Pflichtaufgaben durchgehend gewährleistet ist. Sofern eine Besetzung mit mehr als einer Person – ggf. aufgeteilt in zwei Teilzeitstellen – nach Ansicht der Kommune nicht gerechtfertigt erscheint, empfiehlt sich, eine kommunale Zusammenarbeit zu prüfen.

Der Zuschussbedarf⁸³ des Produkts Rechnungsprüfung ist aus der nachfolgenden Übersicht erkennbar:

Zuschuss-
bedarf



Ansicht 31: Zuschussbedarf Rechnungsprüfung (Einwohner Stand: 31.12.2015)

⁸³ Alle Kommunen stellten ihre vorläufigen Ergebnisrechnungen für die geprüften Jahre zur Verfügung. Diese waren auf Produktebene in der Regel bereits abschließend bebucht.

Eine Vergleichbarkeit der Werte war nur sehr eingeschränkt möglich. Zum einen differierte der den Aufwendungen zugrundeliegende Aufgabenumfang. Zum anderen gab es auch buchungstechnische Unterschiede. So waren in einer Stadt noch nicht alle Aufwendungsarten im Produkt gebucht. Zwei Städte erzielten ordentliche Erträge aus der Prüfung Dritter. Bei einer weiteren Stadt erhöhten Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen (ILB) den Zuschussbedarf. Dem gegenüber erzielte das RPA einer anderen Stadt bis zum Jahr 2014 nennenswerte Erträge aus ILB. Die übrigen Gemeinden buchten ILB noch gar nicht. Letztlich beeinflussten auch Änderungen der Zuordnung einzelner Aufwendungsarten innerhalb des geprüften Zeitraums das Bild. Selbst bei den Kommunen, bei denen sich eine deutliche Veränderung des Zuschussbedarfs im betrachteten Zeitraum ergab, beruhte dies nicht auf einer verbesserten Erfassung der ILB. Insgesamt war das festgestellte Ergebnis bemerkenswert, da die RPÄ die Einhaltung doppischer Regelungen zu überprüfen haben, selbst aber noch Handlungsbedarf haben.

Nur bei einer nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und den örtlichen Bedürfnissen eingerichteten KLR und der entsprechenden Zuordnung der Aufwendungen zu den verursachenden Produkten lassen sich fundierte Steuerungsentscheidungen treffen. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt allen Kommunen, die Verrechnung der ILB in der Weise angemessen auf- bzw. auszubauen, sodass fundierte Steuerungsentscheidungen getroffen werden können.

Die geprüften RPÄ kamen ihren Prüfungsverpflichtungen bis auf eine Ausnahme weitgehend nach. Ihr Hauptproblem lag darin, dass ihnen Jahresabschlüsse und konsolidierte Gesamtabchlüsse nicht oder nicht rechtzeitig zur Prüfung vorgelegt wurden. Eine risikoorientierte Schwerpunktbildung bei der Ausrichtung des Prüfungsumfangs könnte stärker Berücksichtigung finden.

Fazit