

Sitzungsvorlage

Nr. 2013/589

Antrag der CDU-Kreistagsfraktion vom 22.10.2013 - "Mögliches Fehlverhalten der Kommunalaufsicht und somit auch des Landrates bei der Überprüfung der Haushaltsführung der Mitgliedsgemeinden und der Samtgemeinde Elbtalau"

Kreisausschuss	18.11.2013	TOP
Kreistag	17.12.2013	TOP

S t e l l u n g n a h m e**zum Antrag der CDU-KT-Fraktion vom 22.10.2013 „Mögliches Fehlverhalten der Kommunalaufsicht und damit auch des Landrates bei der Überprüfung der Haushaltsführung der Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinde Elbtalau“:**

Alle Kommunen haben nach §§ 128, 129 Abs. 1 Satz 3 NKomVG innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen, über den die Vertretung nach § 129 Abs. 1 Satz 3 NKomVG bis zum Ende des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres zu beschließen hat. Gleichzeitig oder in besonderem Beschluss ist über die Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten zu entscheiden. Mit der Entlastung wird diesem Personenkreis seitens der jeweiligen Vertretung bescheinigt, dass die Haushalts- und Kassenführung aus deren Sicht zu keinen Beanstandungen geführt hat.

Das Verfahren gliedert sich in folgende Einzelschritte:

1. Aufstellung des Jahresabschlusses
2. Feststellung des Hauptverwaltungsbeamten über die Richtigkeit und Vollständigkeit des Abschlusses,
3. Beschluss des Rates gem. § 58 Abs. 1 Nr. 10 NKomVG über den Jahresabschluss und die Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten,
4. Prüfung einschl. Abschlussbericht durch das Rechnungsprüfungsamt,
5. Stellungnahme des Hauptverwaltungsbeamten zum Prüfungsbericht,
6. Unterrichtung der Kommunalaufsichtsbehörde,
7. Bekanntmachung, dass die Jahresrechnung beschlossen und dem Hauptverwaltungsbeamten Entlastung erteilt wurde.

Aus dieser Folge der Zuständigkeiten und – vor allem – dem Inhalt der Entscheidung über die Entlastung ergibt sich, dass die Hauptverwaltungsbeamten in erster Linie ein Interesse daran haben müssen, das Verfahren sowohl in Gang zu setzen als auch abzuschließen. Die Initiative muss daher primär von diesem Personenkreis ausgehen und geht auch in aller Regel von diesem aus. Im Fall der Samtgemeinde Elbtalau und deren Mitgliedsgemeinden ist das jedoch nicht geschehen. Die Gründe hierfür sind vielfältig und werden nachstehend erläutert. Andererseits muss von den Vertretungen als Beschlussorgane erwartet werden, dass sie ihrerseits an die Vorlage der Jahresabschlüsse erinnern. Dies folgt sowohl aus der Zuständigkeit für die Beschlüsse über die Jahresabschlüsse als auch aus der Stellung der Vertretung als Hauptorgan der Samt-/ Gemeinde (§ 45 Abs. 1 Satz 1 NKomVG), und auch aus der Eigenschaft der beamtenrechtlichen Obersten Dienstbehörde gegenüber den Hauptverwaltungsbeamten (§ 107 Abs. 5 Satz 1 NKomVG).

Ob das geschehen ist und ob und ggf. in welcher Weise die Hauptverwaltungsbeamten hierauf reagiert haben ist nicht bekannt .

Diese grundsätzlichen Ausführungen voraus geschickt, beantworte ich die Fragen der CDU-Fraktion wie folgt:

1. Aus welchem Jahr datiert der letzte Jahresabschluss / die letzte Jahresrechnung der SG Dannenberg und Hitzacker, bzw. Elbtalau sowie der jeweiligen Mitgliedsgemeinden und wann erfolgte dessen Prüfung durch das RPA?

Die letzten geprüften Jahresrechnungen der Mitgliedsgemeinden der damaligen SG Dannenberg betrafen das Haushaltsjahr 2003. Die Eröffnungsbilanzen dieser Gemeinden zum 01.01.2004 wurden sämtlich geprüft, nachstehend ist das Datum der jeweiligen Prüfberichte angegeben:

Damnatz 31.08.2011, Stadt Dannenberg 19.05.2009, Gusborn 28.09.2010, Jameln 04.05.2009, Karwitz 11.09.2009, Langendorf 01.11.2012, Zernien 25.06.2013.

Mit Ausnahme des Jahresabschlusses der Gemeinde Langendorf wurden die Jahresabschlüsse 2004 zwischenzeitlich zur Prüfung vorgelegt. Der Abschluss Langendorf dürfte nach Mitteilung der SG Ende November folgen.

Die letzten geprüften Jahresrechnungen der Mitgliedsgemeinden der damaligen SG Hitzacker betrafen das Haushaltsjahr 2006. Die Prüfberichte datieren wie folgt: Göhrde 06.12.2007, Stadt Hitzacker 16.07.2007, Neu Darchau 24.10.2007. Die Eröffnungsbilanz der Gemeinde Göhrde zum 01.01.2007 wurde zur Prüfung vorgelegt, die der Stadt Hitzacker und der Gemeinde Neu Darchau sollen lt. Mitteilung der SG Ende November folgen.

Der Prüfbericht für die letzte Jahresrechnung 2006 der SG Hitzacker selbst stammt vom 03.08.2007.

Der Prüfbericht für den letzten - bereits doppischen - Jahresabschluss 2006 der SG Dannenberg wurde am 11.10.2011 gefertigt.

Die Eröffnungsbilanz der SG Elbtalau zum 01.01.2007 liegt zur Prüfung vor.

2. Welchen Bearbeitungsstand haben die noch fehlenden Jahresabschlüsse (bzw. Entwürfe) der o.g. Kommunen und wann ist mit der Vorlage beim RPA zu rechnen?

Nachdem das Thema mit Vermerk des Fachdienstes 20 – Finanzen und Kommunalaufsicht vom 23.07.2013 zusammengefasst und an den Landrat herangetragen wurde, hat am 06.09.2013 ein Gespräch mit dem Samtgemeindebürgermeister und den Bürgermeister/innen der betroffenen Kommunen stattgefunden. Folgende Vereinbarungen zum Abbau des Bearbeitungsstaus wurden getroffen.

1. die fehlenden Eröffnungsbilanzen der SG und ihrer Mitgliedsgemeinden sind bis spätestens 31.12.2013, möglichst früher, dem RPA zur Prüfung vorzulegen
2. in den Fällen, in denen bereits Eröffnungsbilanzen vorliegen, ist mindestens der erste darauf folgende Jahresabschluss ebenfalls bis spätestens 31.12.2013, möglichst früher, dem RPA zur Prüfung vorzulegen.

Zwischenzeitlich wird im Hause der Samtgemeinde Elbtalau an der Erstellung der Jahresabschlüsse gearbeitet. Der Kämmerer wurde von anderen Aufgaben im Verwaltungsvorstand freigestellt. Zudem wurde eine zusätzliche Teilzeitstelle für die dortige Kämmerei geschaffen, um das vorgenannte vereinbarte Ziel erreichen zu können. Nähere Einzelheiten müssen von der Samtgemeinde Elbtalau erfragt werden.

Zu beachten ist aber, dass mit dem ersten Jahresabschluss nach Einführung der Doppik sinnvollerweise erst begonnen werden kann, wenn die Prüfung der Eröffnungsbilanz inhaltlich abgeschlossen ist. Auch für die folgenden Haushaltsjahre empfiehlt es sich, mindestens nach jedem zweiten Abschluss die Prüfung der Vorperiode abzuwarten. Da die Dauer einer Prüfung umständebedingt ungewiss ist, dürfte auch die Samtgemeinde zumindest für die späteren Haushaltsjahre keine näheren Aussagen machen können.

3. Welchen realistischen Zeitplan gibt es für die Vorlage der Jahresabschlüsse und in welchem Zeitfenster kann/soll die Prüfung durch das RPA erfolgen?

Ergibt sich aus der Antwort zu 2. Zwar wäre es wohl vorstellbar, einen groben Zeitplan zu entwerfen, angesichts des Arbeitsumfanges und der darum notwendigen langen "Planarbeitszeit" wäre dieser

aber mittel- und insbesondere langfristig so vielen Unwägbarkeiten ausgesetzt, dass eine realistische Schätzung kaum gelingen dürfte.

Vorrangiges Ziel der unter Nr. 2 genannten Vereinbarungen ist es, für die Samtgemeinde (aufgelöst und neu gebildet) einen Beschluss über die Entlastung noch vor dem Termin der Neuwahlen der Hauptverwaltungsbeamten (25.05.2014) und für die Mitgliedsgemeinden noch vor dem Termin der allgemeinen Neuwahlen der Vertretungen (September 2016) fassen zu lassen. Im Übrigen siehe Ausführungen unter Nr. 2.

Die Samtgemeinde Elbtalaue hat in der Verhandlung am 06.09.2013 angeboten und zugesagt, ggf. Bedarfsgerecht externe Aufträge (z. B. Wirtschaftsprüfer) zusätzlich zu erteilen.

4. Inwieweit sind beim RPA die notwendigen Fach- und Personalressourcen für eine zeitnahe Prüfung vorhanden?

Bezogen auf das Personal der RPA-Außenstelle Lüchow ist zu bemerken, dass man auch bei einer Vorrangbehandlung für die Aufarbeitung der Rückstände die Tätigkeiten für den Landkreis, die anderen Samtgemeinden und für sonstige Obliegenheiten zwar vorübergehend auf ein Minimum zurückschrauben, aber zwangsläufig nicht einstellen kann. Im Wege der RPA-Kooperation war es möglich, die Arbeitszeit einer hiesigen Prüferin vom 01.11.2013 bis vorerst 31.03.2014 um fünf auf 25 Stunden aufzustocken sowie demnächst einen Lüneburger Prüfer an der Abarbeitung der eintreffenden Abschlüsse zu beteiligen.

Die hiesigen Prüfer sind - mit Ausnahme des technischen Prüfers – fachlich qualifiziert, um die Jahresabschlussprüfungen durchzuführen. Dementsprechend stehen für die Prüfung 5 Prüfer (davon eine Prüferin in Teilzeit) zur Verfügung.

Im Übrigen wurde auch der Leitung des RPA in der Verhandlung am 06.09.2013 zugesagt, ggf. bedarfsgerecht externes Personal (z. B. Wirtschaftsprüfer) einzuschalten.

5. Gibt es Vereinbarungen oder Absprachen nach Einführung des Doppik-Haushaltes in der Samtgemeinde / Gemeinde zwischen Elbtalaue – Kommunalaufsicht – RPA und Land (Ministerium) über die Vorlage der Jahresabschlüsse oder die Eröffnungsbilanzen?

Im Zuge der Prüfung der Eröffnungsbilanz der SG Dannenberg zum 01.01.2004 war zur Klärung diverser Fachfragen Prof. Horstmann (Dozent am Nds. Studieninstitut, Fachbuchautor) zu einer Besprechung am 20.11.2007 in Dannenberg eingeladen, an der Vertreter der Kämmerei des Landkreises (zugleich Kommunalaufsicht) und des RPAs teilnahmen. Über die Besprechung wurde ein Protokoll gefertigt und im Hinblick auf den Umfang der Korrekturarbeiten dort unter "7. Vorlage der Bilanzen" festgehalten: "Die Kommunalaufsicht billigt der Samtgemeinde zu, dass die Bilanzveränderungen und die tlw. notwendigen Vorarbeiten einige Zeit in Anspruch nehmen. Sie wird daher die Haushalte der Samtgemeinde Elbtalaue und ihrer Mitgliedsgemeinden wegen der fehlenden Bilanzen nicht beanstanden." Weitere Vereinbarungen wurden nicht getroffen.

Wegen des beabsichtigten Abschlusses eines Entschuldungsvertrages und der hierfür erforderlichen konkreten Abschlusszahlen des gesamten Samtgemeindebereichs wurde das MI über die nicht geprüften Eröffnungsbilanzen / Jahresabschlüsse unterrichtet.

Gleichzeitig hat der Landrat erklärt, seine vorgesehene Unterschrift zum Zukunftsvertrag nur unter dem Vorbehalt der baldigen Vorlage der Jahresabschlüsse leisten zu können. Von einer Verweigerung der Unterschrift war nie die Rede. Eine Verhinderung des Entschuldungsvertrages, die mit einer Verweigerung einher gehen würde ist vom Landrat selbstverständlich nicht beabsichtigt.

6. Wann hat das RPA erstmals durch internen Vermerk und / oder offizielles Anschreiben sowie in sonstigen Prüfungsbemerkungen gegenüber dem Landrat / der Kommunalaufsicht das Fehlen der Abschlüsse aller betroffenen Kommunen angezeigt bzw. darauf hingewiesen?

Wie sich aus der Beantwortung zu 5. schon entnehmen lässt, waren der Kommunalaufsicht auf Fachdienstebene die Rückstände ebenso bekannt wie dem RPA. Eine gesonderte Nachricht an den Landrat ist nicht erfolgt.

7. Wann hat das RPA erstmals durch offizielles Anschreiben oder in sonstigen Prüfbermerkungen gegenüber den betroffenen Kommunen das Fehlen der Abschlüsse angezeigt bzw. darauf hingewiesen?

Der Samtgemeinde Elbtalau war die Situation bekannt. Da der Gesetzgeber eine derartige Zeitverzögerung bei der Abwicklung von Jahresabschlüssen nicht vorausgesehen hat, gibt es für das RPA keine rechtlichen Möglichkeiten, eine Erledigung zu erwirken. Es wäre auch nicht angemessen, wenn das RPA den Sachverhalt gewissermaßen über die Köpfe von Kommunalaufsicht und Samtgemeinde hinweg gegenüber den Mitgliedsgemeinden kommuniziert hätte. Zudem konnte nicht davon ausgegangen werden, dass bei den Gemeinden der Sachverhalt unbekannt war, nachdem über Jahre keine Beschlüsse über Jahresabschlüsse und Entlastungen zu treffen waren.

8. Wurden hinsichtlich der Vorlage der Jahresabschlüsse Fristen gegenüber den betroffenen Kommunen gesetzt? Falls ja, wann geschah das erstmals? Durch wen erfolgte diese Fristsetzung?

Auf die Ausführungen zu Ziffer 2. wird verwiesen.

9. Wann hat der Landrat (vertreten durch die Kommunalaufsicht) erstmals von dem Fehlen der Jahresabschlüsse erfahren? Wodurch und durch wen hat der Landrat / die Kommunalaufsicht dies erfahren?

Der Landrat ist erstmals durch den unter Ziffer 2 genannten Vermerk vom 23.07.2013 vom Fehlen der Beschlüsse in Kenntnis gesetzt worden. Dem Fachdienst 20 – Finanzen und Kommunalaufsicht war dies bereits von Beginn an bekannt. Der Vermerk ging vorab noch über das RPA und wurde dem Landrat am 14.08.2013 erstmals vorgelegt.

10. Hat der Landrat / die Kommunalaufsicht gegenüber den betroffenen Kommunen bemängelt? Wenn ja, wann erstmals und in welcher Form?

In den vergangenen Jahren wurden mit Vertretern der Samtgemeinde diverse Gespräche auch unter Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes geführt, deren Ergebnisse aber – mit Ausnahme des unter Ziffer 5 aufgeführten Vermerkes - nicht dokumentiert wurden.

Das Innenministerium hat mit Runderlass vom 26.10.2012 darauf hingewiesen, dass die Eröffnungsbilanz zu den notwendigen Unterlagen gehört, welche der Kommunalaufsicht zusammen mit der Haushaltssatzung vorzulegen sind, so dass bei Fehlen der Eröffnungsbilanz die Vorlage der Haushaltssatzung als unvollständig zurückgewiesen werden kann. Ob die Eröffnungsbilanz zwingend von der Kommunalaufsicht gefordert wird, ist im Einzelfall zu entscheiden.

Dieser Erlass wurden den Gemeinden und Samtgemeinden mit Schreiben vom 06.11.2012 übersandt und gleichzeitig darauf hingewiesen, dass die vom MI vorgegebene Folge der Nichtgenehmigung von Haushalten im Einzelfall anzuwenden sei.

Letztmalig wurde zu diesem Thema ein Gespräch mit der 1. Samtgemeinderätin am 17.05.2013 geführt.

Als auch hieraus keine Resultate folgten, hat der Fachdienst 20 den bereits mehrfach genannten Vermerk vom 23.07.2013 verfasst und die Angelegenheit damit an den Landrat herangetragen. Formliche kommunalaufsichtsbehördliche Verfügungen (Beanstandungen, Anordnungen o.ä.) hat es bis dahin nicht gegeben.

11. Wurden durch den Landrat / die Kommunalaufsicht die Haushalte der Kommunen der Elbtalau genehmigt? Wurden in den Genehmigungen Hinweise gegeben oder Maßgaben hinsichtlich der fehlenden Abschlüsse aufgegeben? Wenn ja in welcher Form?

Die Haushaltssatzungen der Samtgemeinde Elbtalau und ihrer Mitgliedsgemeinden wurden – soweit sie genehmigungspflichtig waren – in der Vergangenheit grundsätzlich genehmigt. Sollte die Genehmigung im Einzelfall nicht erteilt worden sein, so lag die Begründung in anderen Umständen, jedoch nicht in der behandelten Problematik. Hinweise zum Fehlen der Jahresabschlüsse hat es auch in den Haushaltsbegleitverfügungen gegeben.

12. Falls dem Landrat / der Kommunalaufsicht die Sachverhalte bekannt waren, warum hat er / sie keine kommunalaufsichtlichen Maßnahmen ergriffen?

Wie bereits unter Ziffer 9. ausgeführt, waren dem Landrat die Sachverhalte bis August diesen Jahres nicht bekannt.

Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Umstellung der Haushalts- und der Buchführung von der Kameralistik auf die Doppik als Pilotprojekt zusammen mit der Stadt Uelzen zum 01.01.2004 und damit zu einem Zeitpunkt erfolgte, zu dem noch keinerlei Rechtsvorschriften vorlagen. Die Umstellung und die Erstellung der Eröffnungs- und der weiteren Bilanzen wurden weitestgehend aufgrund der kaufmännischen Rechtsvorschriften (z.B: HBG) vorgenommen. Die für die Kommunen jetzt (im Nachhinein) geltenden Vorschriften in Form der seinerzeit noch geltenden aber veränderten NGO und der ebenfalls veränderten GemHKVO wurden erst Jahre später - letztere erst 2010 - erlassen. Diese damals noch vorhandene Gesetzeslücke hat es erforderlich gemacht, die bereits erstellten Jahresabschlüsse und die daraus entwickelten Eröffnungs- und weiteren Bilanzen z.T. wesentlich und umfangreich zu verändern. Auch dies hat zu der hier behandelten Verzögerung beigetragen.

Seitens der Kommunalaufsicht wurden keine Maßnahmen ergriffen, weil zunächst (Ende 2007) eine entsprechende Vereinbarung getroffen wurde. Nachfolgend wurden von der Samtgemeinde Elbtalau und ihren Kommunen vielfältige weitere - für die Kommunalaufsicht nachvollziehbare - Hinderungsgründe (erhöhter Arbeitsaufwand durch die Fusion der Samtgemeinden Dannenberg und Hitzacker, Probleme der daraus resultierenden Zusammenführung der Bilanzen, erhöhter Arbeitsaufwand durch das Projekt Verwaltungsmodernisierung und Antrag Zukunftsvertrag) geltend gemacht. Die Nachvollziehbarkeit der Hinderungsgründe hat seitens der Kommunalaufsicht zu dem langen „Stillhalten“ der Kommunalaufsicht geführt.

13. Auf welcher Grundlage konnte der Landrat / die Kommunalaufsicht im Rahmen der Haushaltsgenehmigungen die ordentliche und wirtschaftliche Haushaltsführung der Kommunen der Elbtalau beurteilen?

Wie bekannt, enthält der Haushaltsplan im Ergebnis- und Finanzhaushalt neben der jeweiligen Spalte des betreffenden Haushaltsjahres auch eine Spalte mit dem Jahresergebnis des vorvergangenen Haushaltsjahres. Diese Jahresspalte gibt das Rechnungsergebnis dieses Haushaltsjahres auf der Ebene der Kostenstelle wieder. Zur Beurteilung der Haushalts- und Finanzlage werden diese Jahresspalten regelmäßig herangezogen, da das herunter gebrochene Ergebnis auf die Kostenstelle hierfür weitaus besser geeignet ist, als die Gesamtsummen der beiden Haushalte. Weiterhin enthält der jeweilige Vorbericht das zusammen gefasste Ergebnis. An der Richtigkeit dieser Angaben, die im Einzelfall auch hinterfragt wurden, bestanden für den Landkreis als Kommunalaufsichtsbehörde keinerlei Zweifel.

Bei strenger Anwendung des RdErl.'es des MI vom 26.10.2012 (sh. Stellungnahme zu Frage 10) hätten die Haushaltssatzungen, soweit sie genehmigungspflichtig sind, schon ab dem Haushaltsjahr 2013 nicht mehr genehmigt werden können. Das hätte zur Folge gehabt, dass die Grundsätze der "vorläufigen Haushaltsführung" i.S.d. § 116 NKomVG während des gesamten Haushaltsjahres 2013 (davor galt diese Verwaltungsvorschrift noch nicht) mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen gegolten hätten. Konsequenzen wären z.B. gewesen, dass Aufwendungen und Auszahlungen nur in dem Umfang und in der Höhe zulässig gewesen wären, wie eine rechtliche Verpflichtung bestanden oder es zur Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar gewesen wäre. Die Kommunalaufsicht hat sich aus den unter 12) genannten Gründen für 2013 letztmalig als Auslaufjahr entschieden, Haushaltspläne zu akzeptieren, die nicht aus geprüften Abschlusszahlen der Vorjahre entwickelt sind.

14. Auf welcher Grundlage wurden vom Land die Bedarfszuweisungen gewährt, wenn es keine geprüften Haushalte seit 2004 gibt?

In den Bedarfszuweisungsbescheiden war regelmäßig die Formulierung „Die Festsetzung erfolgt vorbehaltlich der endgültigen Bestätigung des Rechnungsergebnisses des Vorjahres durch das Rechnungsprüfungsamt. Ich bitte, mich nach Abschluss der Prüfung über das Prüfungsergebnis zu unterrichten.“ enthalten.

Darüber hinaus kann diese Frage nur vom MI beantwortet werden.

15. Welche sachlichen und ggf. persönlichen Rückschlüsse / Konsequenzen zieht der Landrat aus dieser Tatsache

Nach persönlichem Bekanntwerden der Umstände am 14.08.2013 durch Kenntnisnahme und Abzeichnung des vorgelegten Informationsvermerks der Kommunalaufsicht hat der Landrat umgehend gehandelt. Er persönlich hat die Sache von ihrer Tragweite so eingeschätzt, wie sie nun auch in der Öffentlichkeit gewertet wird. Er hat umgehend eine formale rechtliche Anhörung der handelnden Personen der Samtgemeindeverwaltung eingeleitet, die am 06.09.2013 stattfand und zur Vermeidung kommunalaufsichtsbehördlicher Anordnungen zu den zitierten verbindlichen Absprachen führte. Diese wurden protokolliert und gegengezeichnet. Anschließend fand auf Veranlassung durch den Landrat am gleichen Tage eine Information aller Bürgermeister aus dem Raum der Samtgemeinde Elbtalau statt. Weitere Schritte/Veranlassungen werden erst nach Ablauf der vereinbarten Fristen zum Jahresende eingeschätzt werden können und zwar nach Beurteilung der bis dahin abgearbeiteten Zusagen der Samtgemeindeverwaltung und ihres Hauptverwaltungsbeamten.

Hausintern in der Kreisverwaltung wurde schon zum 01.09.2013 die Nachfolge des 2015 ausscheidenden Hauptsachbearbeiters der Kommunalaufsicht geregelt und zwar zur kontinuierlichen Bearbeitung und weitsichtigen Einarbeitung.
