

**Rechnungsprüfungsamt  
der  
Stadt Nienburg/Weser**

---



# **Schlussbericht**

**über die**

**Prüfung des Jahresabschlusses**

**für das**

# **Haushaltsjahr**

# **2018**

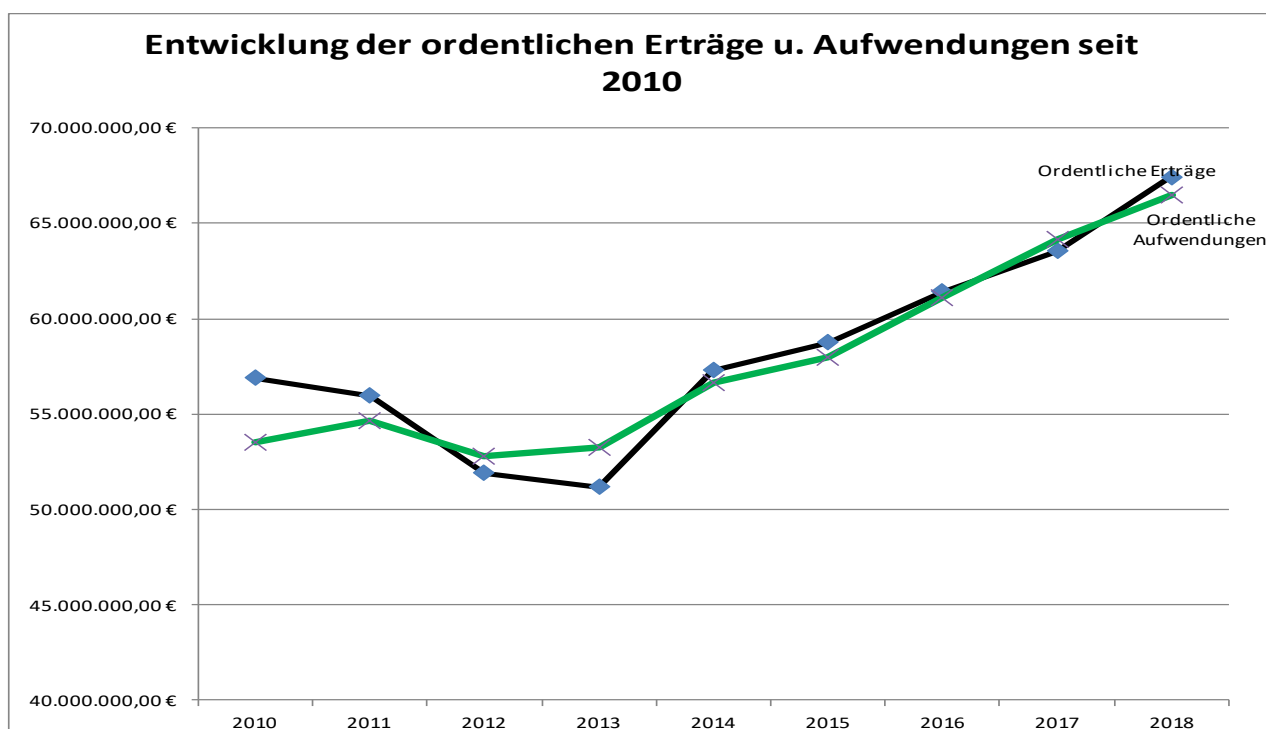
## Inhaltsverzeichnis

Deckblatt.....	1
Inhaltsverzeichnis.....	2
1. Vorbemerkung.....	3
2. Aufgaben der Stadt Nienburg und Prüfungsauftrag.....	5
2.1 Aufgaben der Stadt Nienburg.....	5
2.2 Rechnungsprüfungsauftrag.....	5
3. Grundsätzliche Feststellungen.....	7
Stellungnahme zur Lagebeurteilung durch den Bürgermeister.....	7
I. Vermögens- und Schuldenlage der Stadt Nienburg.....	7
II. Voraussichtliche Entwicklung der Stadt Nienburg.....	9
4. Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung.....	12
4.1 Gegenstand der Prüfung.....	12
4.2 Art und Umfang der Prüfung.....	12
5. Feststellungen und Erläuterungen zur Rechnungslegung.....	13
Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung.....	13
5.1 Eröffnungsbilanz.....	13
5.2 Buchführung und weitere geprüfte Unterlagen.....	14
5.3 Jahresabschluss.....	15
6. Entlastung, Veröffentlichung und Vorjahresabschluss.....	16
7. Feststellungen zur Haushaltswirtschaft.....	17
7.1 Grundlagen der Haushaltswirtschaft.....	17
7.2 Haushaltsplanverfahren, Haushaltssatzung, Nachtragssatzungen.....	17
7.3 Vorläufige Haushaltsführung.....	18
7.4 Haushaltssicherung 2018 und dauernde Leistungsfähigkeit.....	19
7.5 Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung.....	19
8. Schlussvermerk.....	20

## 1. Vorbemerkung:

1. Mit dem Jahresabschluss 2018 und diesem Prüfungsbericht liegt bereits der elfte doppelte Jahresabschluss der Stadt Nienburg/W vor.

Das Jahresergebnis 2018 weist einen Gesamtüberschuss in Höhe von 2.236.886,82 € aus. Damit konnten gegenüber der Haushaltsplanung rd. 2 Mio. € mehr Überschuss erwirtschaftet werden.



Maßgeblich für das rechnerisch gute Ergebnis ist vor allem der hohe außerordentliche Ertrag in Höhe von rd. 1,3 Mio. €, der insbesondere aufgrund der Veräußerung von Grundstücken oberhalb des Buchwertes – im Wesentlichen Grundstücke im Bereich Ziegelkampstraße – erzielt werden konnte.

Ferner konnten aufgrund der sehr guten konjunkturellen Lage höhere Steuereinnahmen generiert werden. Als weiterer Zusatzeffekt konnten Rückstellungen ertragswirksam aufgelöst werden.

**Ohne diese Sondereffekte wäre das Jahresergebnis negativ ausgefallen, dies sollte angesichts der im Jahr 2018 noch außerordentlich guten konjunkturellen Lage ein Warnsignal für die zukünftige Ausrichtung der finanziellen Steuerung des Haushaltes der Stadt Nienburg sein.**

2. Das Rechnungsprüfungsamt (RPA) prüft auch unterjährig die Haushaltswirtschaft der Stadt Nienburg und begleitet Maßnahmen von besonderer Bedeutung bereits präventiv, bzw. pro aktiv.

Weiterhin werden Feststellungen von untergeordneter Bedeutung in Einzelberichten verfasst, die unterjährig mit den Fachbereichen, bzw. dem Bürgermeister und ggfs. auch in den entsprechenden Ausschüssen erörtert werden und nicht mehr oder nicht mehr im Detail Gegenstand dieses Berichtes sind.

Das RPA nimmt aus v.g. Gründen daher auch in diesem Jahresabschlussbericht Bemerkungen zu Einzelprüfungsfällen nur mit auf, wenn diese aus haushaltswirtschaftlicher Sicht beachtenswert sind oder aber nicht nur geringfügige Auswirkungen auf das Ergebnis des Jahresabschlusses haben oder die Beanstandungen nicht ausgeräumt werden konnten.

Die Gesamtprüfung ist im Übrigen auf das Gesamtvolumen des städtischen Ergebnishaushaltes in Höhe von rd. 70 Mio. € ausgerichtet, so dass – auch wenn aus Gründen der Berichtspflicht in verschiedenen Bereichen in diesem Bericht Feststellungen zu treffen waren - die Haushaltswirtschaft insgesamt als geordnet zu bezeichnen ist.

Die übrigen Feststellungen wurden ebenfalls bereits mit den Fachbereichen erörtert und werden - soweit erforderlich - außerhalb dieses Berichtes prüfungstechnisch weiter begleitet werden.

Dies gilt auch für Feststellungen, Empfehlungen und Hinweise aus Schlussberichten der Vorjahre, sofern diese noch nicht aufgegriffen, bzw. beachtet wurden.

Gemäß § 129 Abs.1 des Nieders. Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) ist der Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Der Rat beschließt über den Jahresabschluss bis spätestens zum 31. Dezember des Jahres, das auf das Haushaltsjahr folgt.

Der Jahresabschluss 2018 wurde erst am 10.12.2019 durch den Bürgermeister festgestellt, so dass keine Prüfung und somit auch keine rechtmäßige Beschlussfassung durch den Rat mehr möglich war.

Aus Gründen der Effizienz wurde festgelegt, dass dieser verspätete Jahresabschluss 2018 im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes gemeinsam mit dem Jahresabschluss 2019 durch das RPA geprüft wird. Aus diesem Grund wird in diesem Berichtsteil nur über die ausschließlich das Jahr 2018 betreffenden Sachverhalte berichtet.

In einem gemeinsamen gesonderten Berichtsteil wird über Ergebnisse und Analysen der Jahre 2018 und 2019 zusammengefasst berichtet.

## **2. Aufgaben der Stadt Nienburg und Prüfungsauftrag:**

### **2.1 Aufgaben der Stadt Nienburg:**

Die Stadt Nienburg hat gemäß § 110 NKomVG ihre Haushaltswirtschaft unter Beachtung der Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit so zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.

Um dies zu gewährleisten, sind organisatorische und technische Kontrollmechanismen in die Verwaltungs – und Entscheidungsprozesse der Stadt integriert.

Unabhängig davon prüfen das örtliche Rechnungsprüfungsamt und der Landesrechnungshof als überörtliche Prüfungsinstanz die Haushaltswirtschaft.

Zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres hat die Stadt einen Jahresabschluss nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung unter Berücksichtigung der besonderen gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen aufzustellen.

Er hat sämtliche Vermögensgegenstände, Schulden, Rückstellungen, Rechnungsabgrenzungsposten, Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen – und Auszahlungen zu enthalten und die tatsächliche Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Stadt darzustellen.

Hierüber gibt der Bürgermeister mit der Aufstellung des Jahresabschlusses eine Vollständigkeitserklärung ab.

### **2.2 Rechnungsprüfungsauftrag:**

Dem RPA obliegt gem. § 155 Abs.1 Ziff.1 NKomVG in Verbindung mit § 156 Abs.1 NKomVG die Prüfung des Jahresabschlusses.

Für das Haushaltsjahr 2018 erfolgte danach die Prüfung des Jahresabschlusses insbesondere unter folgenden Aspekten:

- Ist der Haushaltsplan eingehalten worden?
- Sind die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) eingehalten worden?
- Wurde bei den Erträgen und Aufwendungen sowie den Einzahlungen und Auszahlungen des kommunalen Geld- und Vermögensverkehrs nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren?

- Enthält der Jahresabschluss sämtliche Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten, Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen und stellt er die tatsächliche Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage dar?

Der Jahresabschluss wurde in diesem Kontext dahingehend geprüft, ob er ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Stadt unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ergibt.

Der Rechenschaftsbericht ist darauf zu prüfen, ob er mit dem Jahresabschluss in Einklang steht und ob seine sonstigen Angaben nicht eine falsche Vorstellung von der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Stadt erwecken.

Die Prüfung des Jahresabschlusses beginnt bereits unterjährig vor dessen Fertigstellung, in dem das Rechnungsprüfungsamt gem. § 155 Abs. 1 Nr. 3 NKomVG zur Vorbereitung die Kassenvorgänge und die Belege laufend prüft.

Das RPA hat seine Bemerkungen in einem Schlussbericht zusammenzufassen (§ 156 Abs. 3 NKomVG).

Von der Ermächtigung des § 155 Abs. 3 NKomVG, die Prüfung nach pflichtgemäßem Ermessen auf Schwerpunkte zu beschränken, wurde Gebrauch gemacht. Dabei wurde insbesondere –bedingt durch die zeitlich verzögerte Fertigstellung des Jahresabschlusses- Wert auf eine zeitgerechte Prüfung gemeinsam mit dem verspätet aufgestellten Jahresabschluss 2018 gelegt, so dass die Prüfung auf wesentliche Risikofelder beschränkt werden musste. Dementsprechend wurde die Prüfung von den Prüferinnen und Prüfern in eigener Verantwortung nach pflichtgemäßem Ermessen durchgeführt.

Für die Prüfung wurden der Jahresabschluss mit allen Anlagen, die Bücher, Belege und sonstigen Unterlagen der Stadtkasse sowie angeforderte Akten und Stellungnahmen der Fachbereiche herangezogen.

An dieser Stelle bedankt sich das RPA ausdrücklich bei den Fachbereichen für die kooperative Mitarbeit, um das gemeinsame Ziel zu verfolgen, mit dem Jahresabschluss die Entlastung des Bürgermeisters zu erreichen.

Eine explizite Stellungnahme seitens des Bürgermeisters zu einzelnen Feststellungen in diesem Bericht wird aufgrund der v.g. Prüfungssystematik nicht erwartet.

### 3. Grundsätzliche Feststellungen:

In dem Rechenschaftsbericht zum Jahresabschluss werden gemäß § 57 der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (KomHKVO) den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend der Verlauf der Haushaltswirtschaft und die finanzwirtschaftliche Lage der Stadt dargestellt. Dabei wird eine Bewertung der Jahresabschlussrechnungen vorgenommen.

Dieser Rechenschaftsbericht unterliegt der prüfungstechnischen Analyse.

#### **Stellungnahme zur Lagebeurteilung durch den Bürgermeister:**

##### **I. Vermögens - und Schuldenlage der Stadt Nienburg:**

Der Verlauf des Haushaltsjahres wird, insbesondere auch unter Berücksichtigung der zum Teil erheblichen Abweichungen zu den Planansätzen, in dem Rechenschaftsbericht detailliert dargestellt.

Im Jahresabschluss 2018 wird in der ordentlichen Ergebnisrechnung ein Jahresüberschuss in Höhe von **938.984,23 €** festgestellt.

Das außerordentliche Ergebnis weist einen Überschuss in Höhe von **1.297.902,59 €** auf, so dass ein kumulierter Jahresüberschuss in Höhe von 2.236.886,82 € festgestellt wird.

In der nachfolgenden Tabelle wird ein Soll - Ist Abgleich zu den Ausführungen in dem Vorbericht zur Haushaltsplanung 2018 dargestellt, um aus Sicht der Prüfung die wesentlichen Kernabweichungen zu dem tatsächlich erzielten Jahresergebnis transparent darstellen zu können.

##### **Wesentliche Kernaussagen der Haushaltswirtschaft im Vergleich Planung - Ergebnis:**

Ausführungen im Haushaltsvorbericht:	Planung	Ergebnis
Defizit im ordentlichen Ergebnishaushalt	-362.900,00 €	938.984,23 €
Überschuss im außerordentlichen Ergebnishaushalt	578.000,00 €	1.297.902,59 €
Geplanter Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit zur Deckung der ordentlichen Tilgung v. Krediten	1.224.000,00 €	4.153.696,49 €
ordentliche Tilgung	3.932.300,00 €	3.736.362,96 €
Saldo Verrechnung mit Tilgung	-2.708.300,00 €	417.333,53 €
Konnte das Erfordernis von § 17 KomHKVO	Nein	Ja

erfüllt werden?

Nettoneuverschuldung	6.959.900,00 €	-936.362,96 €
----------------------	----------------	---------------

**Unseres Erachtens ist auf 7 folgende Kernaussagen in dem Rechenschaftsbericht zur Vermögens- und Schuldenlage der Stadt besonders hinzuweisen:**

1. Im Haushaltsjahr 2018 haben sich die veranschlagten ordentlichen Erträge, insbesondere bedingt durch höhere Gewerbesteuererinnahmen, Einkommensteueranteile und Schlüsselzuweisungen positiver entwickelt, als zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung zu erwarten gewesen war.

2. Die Haushaltslage der Stadt ist nach wie vor sehr angespannt, und der unerwartet hohe Jahresüberschuss resultiert vorrangig aus einmaligen Geschäftsvorfällen im außerordentlichen Ergebnisbereich.

3. Der kumulierte Jahresüberschuss in Höhe von 2.236.886,82 € kann dazu verwendet werden, den in den Vorjahren entstandenen Fehlbetrag von insgesamt 8.500.027,99 € auf nunmehr 6.263.141,17 € zu reduzieren.

4. Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit überschreiten im Haushaltsjahr 2018 die Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit um 4.153.696,49 €, so dass das Ergebnis um 2.929.696,49 € besser ausgefallen ist, als in der Planung veranschlagt war. Damit reichen die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aus, um die Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit sowie die ordentliche Tilgung in Höhe von 3.736.362,96 € zu decken.

5. Der Schuldenstand bei den investiven Krediten ist im Jahr 2018 von 34,24 Mio. € auf 33,30 Mio. € gesunken.

Zu diesem Ergebnis wird jedoch angemerkt, dass die Auszahlungsermächtigung für Investitionstätigkeit lediglich zu 35,3 % umgesetzt wurde.

Als Hauptursache werden die im Jahr 2018 nicht fertig gestellten Investitionen genannt.

Das städtische Investitionsvolumen lag – bedingt durch die Baumaßnahme Südring – über dem Wertverlust, der sich aus den ordentlichen Abschreibungen ergeben hat, so dass im zurückliegenden Haushaltsjahr die Reinvestitionsquote bei rd. 132 % lag. Die Substanzminderung beim städt. Vermögen seit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008 konnte



im Jahr 2018 dadurch abgemindert werden.

6. Die Nettoneuverschuldung ist im Jahr 2018 um rd. 936.000 € gesunken. Geplant war ein Anstieg von rd. 6,9 Mio. €.

7. Aufgrund der Verzögerung der Auszahlungen bei Investitionen waren Haushaltsausgabereste in Höhe von 18,5 Mio. € auf das Haushaltsjahr 2019 zu übertragen.

## **II. Voraussichtliche Entwicklung der Stadt Nienburg:**

**Unseres Erachtens sind folgende 7 Kernaussagen in dem Rechenschaftsbericht hervorzuheben:**

1. Als Risiko wird die mittelfristig weiter zunehmende Belastung des städtischen Haushalts mit Zins- u. Tilgungsleistungen für die Investitionskredite und die Liquiditätskredite angeführt. Der Sockelbetrag für die Liquiditätskredite lag zum Jahresabschluss 2018 bei 10 Mio. €. Der Kreditbedarf wird sich durch die anstehenden Investitionen bis Ende 2023 voraussichtlich bei rd. 47,7 Mio. € bewegen, so dass von einer Nettoneuverschuldung in Höhe von rd. 25,2 Mio. € ausgegangen wird. Es wird darauf hingewiesen, dass in der mittelfristigen Finanzplanung bisher nur die veranschlagungsreifen Projekte enthalten seien, so dass künftig hinzukommende Maßnahmen eine noch höhere Verschuldung verursachen würden.

2. Es wird darauf hingewiesen, dass die Haushaltslage der Stadt nach wie vor als angespannt zu betrachten ist.

3. Es wird darauf hingewiesen, dass sich die problematische Haushaltssituation der Stadt durch eine ggfs. erforderliche Anpassung an ungünstigere konjunkturelle Rahmenbedingungen noch weiter verschärfen könnte.

4. Hinsichtlich der mittelfristigen Aussichten bei der städt. Holding ist zu befürchten, dass zukünftig städt. Zahlungen zum Defizitausgleich der Holding geleistet werden müssen. Dies gilt vor dem Hintergrund, wenn die defizitären Gesellschaften steigende Verluste verzeichnen, während andere im Holdingverbund befindliche Gesellschaften geringere Gewinne erzielen und die Dividendenerträge schwächer ausfallen sollten.

5. Weiterhin werden als finanzwirtschaftliche Risiken auf den bereits bestehenden Instandhaltungsstau hingewiesen, so dass längst notwendige Sanierungsmaßnahmen an öffentlichen Gebäuden und städt. Straßen und Brücken voraussichtlich weiterhin zurückgestellt werden müssen und ein weiterer Substanzverfall nicht nachhaltig gestoppt werden kann. In diesem Zusammenhang wird hinsichtlich der mittelfristigen Investitionsplanung bis 2018 insbesondere auf das Projekt Südring verwiesen, mit dem auch die Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe und die Schaffung neuer Arbeitsplätze verknüpft wird, um so strukturell über die Gewerbesteuer und den städt. Anteil an der Einkommenssteuer eine Haushaltsentlastung herbeizuführen.

Ferner wird auf die Risiken aus der Finanzierung weiterer Großprojekte verwiesen.

6. Es wird auf die finanzwirtschaftlichen Risiken hingewiesen, die sich aus dem demografischen Wandel ergeben und Anpassungen bei den öffentlichen Einrichtungen zur Folge haben könnten – insbesondere in dem Bereich der Kitas und der Schulen.

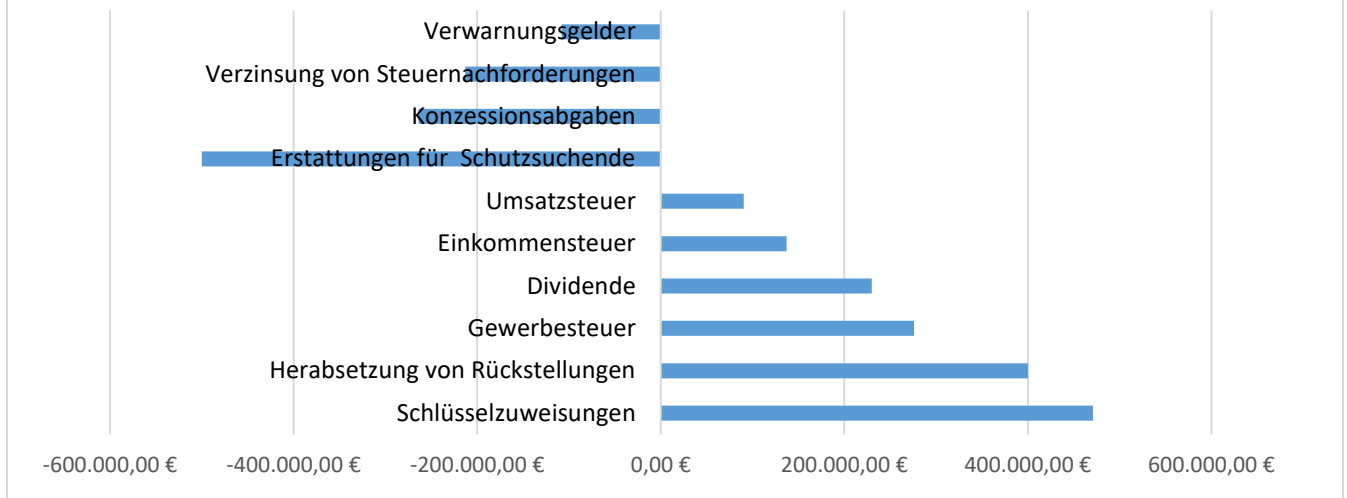
7. Es wird auf den überproportionalen Anstieg der freiwilligen Aufgaben hingewiesen und die damit verbundenen Aufwandssteigerungen, die dazu führen, dass Politik und Verwaltung gemeinsam neue Konsolidierungspotenziale erschließen müssen. Es werden eine entschlossene Aufgabenkritik und damit verbundene Reduzierungen im Bereich der freiwilligen Leistungen gefordert.

Wir halten die Darstellung und Beurteilung des Bürgermeisters über die Lage der Stadt Nienburg und die Darstellung der Risiken der zukünftigen Entwicklung, wie sie im Jahresabschluss und im Rechenschaftsbericht zum Ausdruck kommen, im Wesentlichen für zutreffend, hätten jedoch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht - wie in vergangenen Prüfungsberichten empfohlen - auch eine stärkere Betrachtung der finanzwirtschaftlichen Chancen erwartet. Zutreffend wurde auf die Risiken aus dem Instandhaltungsstau und der Folgekosten für künftige Investitionen hingewiesen.

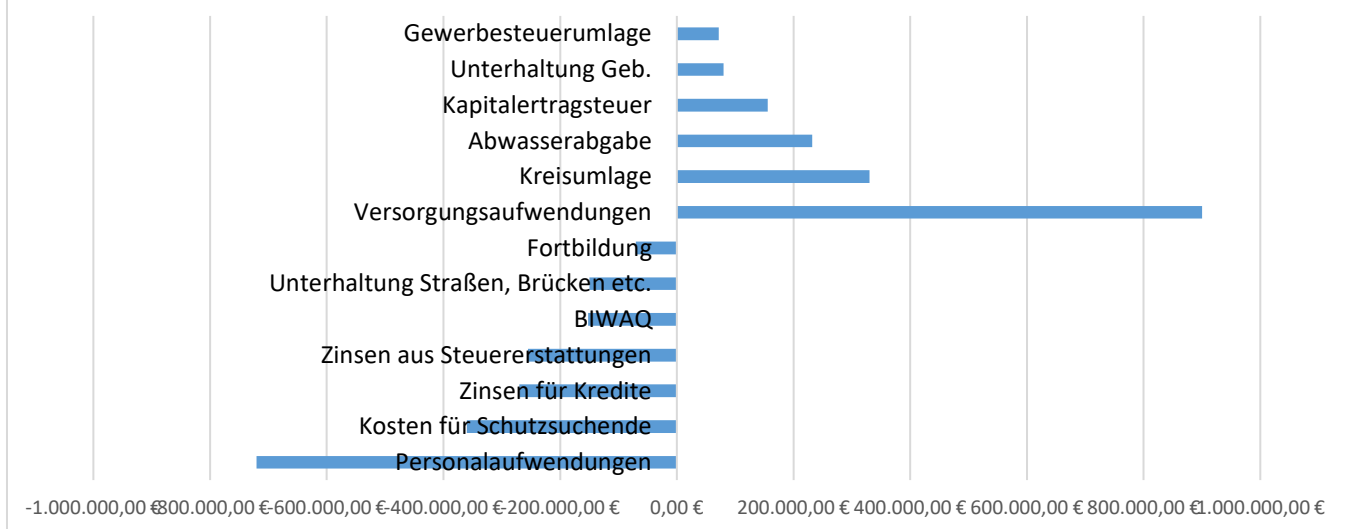
**Es ist jedoch aus Sicht der Prüfung darauf hinzuweisen, dass die Haushaltswirtschaft auch entsprechend der v.g. Leitlinien geführt werden sollte.**

Die wesentlichen Abweichungen in der Umsetzung in der Ergebnisrechnung sind anhand der folgenden Diagramme ersichtlich:

### Wesentliche Abweichungen bei den Erträgen 2018 im Vergleich zum Haushaltsansatz



### Wesentliche Abweichungen bei den Aufwendungen 2018 im Vergleich zum Haushaltsansatz



Das isoliert betrachtet gute Jahresergebnis 2018 resultiert daher im Wesentlichen aus Einmaleffekten im außerordentlichen Ergebnisbereich sowie höheren Erträgen aufgrund der sehr guten konjunkturellen Lage sowie von Einsparungen aufgrund der verzögerten Umsetzung von Maßnahmen.

Das Jahresergebnis ist daher immer im Kontext zu dem Grad der Zielerreichung der mit dem Haushalt gesetzten Ziele und Wirkungen zu sehen.

Im Übrigen ist der Jahresüberschuss um rd. 547.000 € zu hoch ausgefallen –s. Feststellungen in diesem Bericht.

## **4. Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung:**

### **4.1 Gegenstand der Prüfung:**

Im Rahmen des § 156 Abs. 1 NKomVG wurden die Buchführung, der Jahresabschluss – bestehend aus Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung, Teilergebnis- und Teilfinanzrechnungen nebst Anhang – sowie der Rechenschaftsbericht auf die Beachtung der für die Rechnungslegung geltenden gesetzlichen Vorschriften einschließlich der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und der gebotenen Wirtschaftlichkeit geprüft. Die Inventur, das Inventar und die Einhaltung der landesrechtlich festgelegten Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände wurden in die Prüfung einbezogen. Die Prüfung der Einhaltung anderer gesetzlicher Vorschriften ist nur insoweit Gegenstand der Abschlussprüfung, als sich aus diesen Vorschriften üblicherweise Auswirkungen auf den Jahresabschluss oder den Rechenschaftsbericht ergeben.

Der Rechenschaftsbericht wurde daraufhin geprüft, ob er mit dem Jahresabschluss und den im Rahmen der Prüfung gewonnen Erkenntnissen in Einklang steht und ob seine sonstigen Angaben nicht eine falsche Vorstellung von der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Stadt Nienburg/Weser erwecken. Dabei wurde auch geprüft, ob die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung der Stadt Nienburg zutreffend dargestellt wurden.

### **4.2 Art und Umfang der Prüfung:**

Die vom Institut der Rechnungsprüfer (IDR) im Jahr 2008 entwickelten Prüfungsleitlinien zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft (260) und zur Berichterstattung (720) wurden bei dieser Abschlussprüfung mit einbezogen. Prüfungsstandards zur Prüfung des Jahresabschlusses und Rechenschaftsberichtes einer Gebietskörperschaft fanden Berücksichtigung. Danach wurde die Prüfung so geplant und durchgeführt, dass mit hinreichender Sicherheit beurteilt werden kann, ob die Buchführung, der Jahresabschluss und der Rechenschaftsbericht frei von wesentlichen Mängeln sind.

Die Prüfung des Jahresabschlusses wurde mit der Zielsetzung angelegt, Unrichtigkeiten und Verstöße gegen die gesetzlichen Vorschriften zur Rechnungslegung zu erkennen, die sich auf die Darstellung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage wesentlich auswirken.

Auf der Grundlage eines Risiko - und systemorientierten Prüfungsansatzes wurde zunächst eine Prüfungsstrategie entwickelt. Diese basiert auf einer Einschätzung des rechtlichen und wirtschaftlichen Umfeldes und der Darlegung über die wesentlichen Ziele, Strategien und Geschäftsrisiken der Stadt Nienburg/Weser. Ergänzend wurden analytische Prüfungshandlungen durchgeführt, um eine vorläufige Beurteilung der Lage Nienburgs und des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems vornehmen zu können. Art und Umfang, sowie die Ergebnisse der Prüfungshandlungen wurden in unseren Arbeitspapieren dokumentiert.

Es wurde weiter geprüft, ob die Geschäfte ordnungsgemäß, d.h. mit der erforderlichen Sorgfalt und in Übereinstimmung mit den einschlägigen kommunalverfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorschriften und den Beschlussfassungen des etatzberechtigten Organs geführt worden sind.

## **5. Feststellungen und Erläuterungen zur Rechnungslegung:**

### **Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung:**

#### **5.1 Eröffnungsbilanz:**

Die Eröffnungsbilanz der Stadt Nienburg/Weser zum Stichtag 01.01.2008 wurde gem. Artikel 6 Absatz 8 Satz 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts und zur Änderung gemeindefinanzieller Vorschriften (GemHausRNeuOG ND 2005) vom Rat in seiner Sitzung am 24.03.2009 beschlossen und bildet seitdem die Grundlage der Bilanzierung der Stadt Nienburg/W.

Berichtigungen der ersten Eröffnungsbilanz sind gemäß den Regelungen in § 62 Abs.1 KomHKVO durchzuführen. Die Berichtigung der Bilanz konnte danach bei der Stadt letztmalig für den Jahresabschluss 2011 vorgenommen werden.

Nach der seit dem 01.01.2017 geltenden KomHKVO können gem. § 62 Abs.3 für eine wesentliche Position der ersten Eröffnungsbilanz, deren Korrekturnotwendigkeit nach dem v.g. Fristablauf festgestellt wurde, bis zum zehnten auf die Eröffnungsbilanz folgenden Jahresabschluss Änderungen vorgenommen werden.

Im Jahresabschluss 2018 wurden prüfungsseitig keine unzulässigen Änderungen der Eröffnungsbilanz festgestellt.

## **5.2 Buchführung und weitere geprüfte Unterlagen:**

### **Organisation der Buchführung:**

Die Stadt Nienburg erstellt ihren Jahresabschluss gemäß den Vorschriften des NKomVG und der KomHKVO sowie in Anlehnung an handelsrechtliche Vorschriften. Das Rechnungswesen ist seit dem Haushaltsjahr 2008 nach dem System der doppelten Buchführung eingerichtet. Die Verarbeitung der Buchungsbelege erfolgt über eine elektronische Datenverarbeitungsanlage der Firma H+H.

Die Stadt hat gemäß § 37 Abs.7 KomHKVO für die Sicherung des Buchungsverfahrens zu sorgen. Die erforderlichen Regelungen dazu enthält § 37 Abs.5 Ziff. 1 - 6 KomHKVO.

Das RPA hat im Zuge der Jahresabschlussprüfung 2013 empfohlen, sich von H+H bestätigen zu lassen, dass das Programm mit dem geltenden Recht in Niedersachsen übereinstimmt und auch die übrigen Voraussetzungen des § 37 durch die Software gewährleistet sind. Eine entsprechende Bescheinigung wurde seitens der Firma am 15.09.2014 vorgelegt. Hier wird eine jährliche Aktualisierung empfohlen.

Ferner hat das RPA empfohlen, für die Freigabe der Programme, bzw. Updates, eine Regelung i.S. des § 37 Abs.5 Ziff.1 KomHKVO zu treffen. Eine entsprechende Regelung dazu steht auch zum Jahresabschluss 2018 noch aus.

Als Grundlage für die Buchführung wurde am 18.11.2008 gem. der §§ 40, 41 GemHKVO eine Dienstanweisung zum Ordnungswesen, zur Buchführung und zum Zahlungsverkehr bei der Stadt Nienburg/Weser erlassen. In ihr sind die für städtische Buchführung grundlegenden, die gesetzlichen Vorschriften ergänzenden Vorgaben niedergeschrieben.

Die Fortschreibung des städtischen Anlagevermögens erfolgte gem. Ziffer 5.3 der Inventurrichtlinie für die Erfassung und -bewertung des beweglichen und immateriellen Anlagevermögens sowie des Vorratsvermögens bei der Stadt Nienburg/Weser im Haushaltsjahr 2018 in der von der Stadtkämmerei geführten Anlagenbuchhaltung.

Aufgrund einer Prüfungsempfehlung wurde dieses System am 19.04.2010 durch den Erlass einer Richtlinie für die dezentrale Vermögensverwaltung und die Fortschreibung der Vermögenswerte weiter optimiert.

### **5.3 Jahresabschluss:**

Die Pflicht zur Aufstellung eines Jahresabschlusses ergibt sich aus § 128 Abs.1 NKomVG. Die Prüfungspflicht des Jahresabschlusses ergibt sich für die Stadt Nienburg grundsätzlich aus § 129 Abs. 1 Satz 2 NKomVG. Der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2018 nebst Anhang wurde nach geltenden Vorschriften des NKomVG und der KomHKVO aufgestellt.

Die Gliederung der Ergebnis- und Finanzrechnung sowie der Bilanz erfolgte nach dem differenzierten Schema der §§ 50 ff. KomHKVO.

Die Bilanz, die Ergebnisrechnung, die Finanzrechnung sowie die jeweiligen Teilrechnungen sind aus der Buchführung abgeleitet. Ansatz, Ausweis und Bewertungsvorschriften wurden grundsätzlich beachtet, soweit nicht in diesem Bericht wesentliche Bemerkungen erforderlich waren.

Der Anhang enthält bis auf die nach § 58 Abs.4 KomHKVO erforderlichen abgabenrechtlichen Nebenrechnungen die gemäß den gesetzlichen Vorschriften (§ 56 KomHKVO) erforderlichen Angaben.

Am 10.12.2019 stellte der Bürgermeister gemäß § 129 Abs.1 NKomVG die Vollständigkeit und Richtigkeit des Jahresabschlusses für das Haushaltsjahr 2018 fest. Ab dem 19.12.2019 lag dem RPA der Jahresabschluss zur Prüfung vor.

**Der gesetzliche Termin zur Aufstellung des Jahresabschlusses zum 31.03.2019 wurde für den Jahresabschluss 2018 nicht eingehalten und ist prüfungsseitig zu beanstanden.**

Auch im Jahr 2018 waren sowohl unterjährig, als auch im Zuge der Prüfung des Jahresabschlusses, Feststellungen und Korrekturen des RPA hinsichtlich der Buchungssystematik erforderlich. Die wesentlichen Bemerkungen sind in diesem Bericht mit integriert.

Als maßgebliche Ursache hierfür ist – wie bereits in den Vorjahren – die dezentrale Finanzbuchhaltung mit einer relativ hohen Anzahl an Buchungsberechtigten zu benennen. Aus Sicht der Prüfung würden entweder eine zentrale Finanzbuchhaltung oder eine dezentral zentrale Finanzbuchhaltung mit weniger Buchungsberechtigten in den einzelnen Fachbereichen, sowie regelmäßige Schulungen zu einer erheblichen Reduzierung der mit hohem Ressourcenaufwand verbundenen Korrekturbuchungen führen.

Dadurch könnte die Effizienz weiter erheblich optimiert werden.

## **6. Entlastung, Veröffentlichung und Vorjahresabschluss:**

Das Ergebnis der Prüfung ist gemäß § 156 Abs. 3 NKomVG in diesem Schlussbericht zusammenzufassen. Beachtliche Prüfungsbemerkungen, die bereits im Rahmen der kontinuierlichen Prüfung durch die Fachbereiche ausgeräumt wurden, sind auch in diesem Jahr nicht mehr in diesem Bericht enthalten.

Prüfungsbemerkungen, denen keine grundlegende Bedeutung beigemessen wurde, sind in diesem Bericht nicht explizit aufgeführt, sondern werden mit den Fachbereichen im Rahmen der ganzjährigen Prüfungstätigkeit erörtert und – soweit erforderlich – in Einzelfall bezogenen Prüfungsberichten dokumentiert.

Mängel und Fehler von qualitativ und quantitativ untergeordneter Bedeutung sind nachstehend ebenfalls nicht aufgeführt. Derartige Vorgänge werden periodisch wiederkehrend einer Nachschau unterzogen, um analysieren zu können, ob es sich um Einzelfehler handelt oder strukturelle Veränderungen erforderlich sind.

Nach § 156 Abs. 4 NKomVG ist der um die Stellungnahme des Bürgermeisters ergänzte Schlussbericht des RPA frühestens nach seiner Vorlage im Rat an sieben Tagen öffentlich auszulegen. Die Auslegung ist öffentlich bekannt zu machen.

Aufgrund des § 129 Abs. 1 NKomVG stellt der Bürgermeister die Vollständigkeit und Richtigkeit des Jahresabschlusses, der innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen ist, fest. Er legt diesen unverzüglich mit dem Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes und seiner eigenen Stellungnahme zu diesem Bericht dem Rat vor.

Nach der Umstellung auf die Doppik ist jetzt neben dem Jahresabschluss für den Kernhaushalt auch ein sog. Konsolidierter Gesamtabschluss unter Einbeziehung der städtischen Beteiligungen gem. § 128 Abs. 4 - 6 NKomVG zu erstellen und ebenfalls vom Rat zu beschließen.

Der konsolidierte Gesamtabschluss für das Jahr 2018 war zum Zeitpunkt dieser Berichtserstellung noch nicht fertiggestellt.

Der Rat beschließt gem. § 129 NKomVG über den Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres; zugleich entscheidet er über die Entlastung des Bürgermeisters.

Der Schlussbericht des RPA stellt somit nach der Systematik der NKomVG die Grundlage für die Entlastung des Bürgermeisters durch den Rat dar.



Im Berichtsjahr 2018 wurde der Jahresabschluss 2018, wie bereits ausgeführt wurde, erst verspätet am 10.12.2019 festgestellt, so dass keine Beschlussfassung durch den Rat erfolgen konnte. Durch die Zusammenfassung mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2019 wird erst noch ein Beschluss über die Entlastung des Bürgermeisters erfolgen.

## **7. Feststellungen zur Haushaltswirtschaft:**

### **7.1 Grundlagen der Haushaltswirtschaft:**

Im Rahmen der Jahresabschlussprüfung ist die Einhaltung der in dem NKomVG und der KomHKVO kodifizierten Grundsätze der Haushaltswirtschaft geprüft worden.

### **7.2 Haushaltsplanverfahren, Haushaltssatzung, Nachtragssatzungen:**

**7.2.1.** Die Haushaltssatzung für das Jahr 2018 wurde vom Rat aufgrund der §§ 58 und 112 ff. NKomVG in seiner Sitzung am 13.03.2018 beschlossen. Weiterhin hat der Rat in gleicher Sitzung die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung im Sinne des § 118 NKomVG beschlossen.

**7.2.2** Gemäß § 114 Abs. 1 NKomVG ist die vom Rat beschlossene Haushaltssatzung mit ihren Anlagen der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen. Die Haushaltssatzung wurde dem Landkreis Nienburg als Kommunalaufsichtsbehörde mit Schreiben vom 15.03.2018 vorgelegt. Die vorgeschriebene Frist zur Vorlage konnte daher nicht eingehalten werden.

Mit Verfügung vom 31.05.2018 hat der Landkreis Nienburg als Kommunalaufsichtsbehörde die Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2018 hinsichtlich

1. des in § 2 festgesetzten Gesamtbetrages der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen u. Investitionsförderungsmaßnahmen in Höhe von **10.892.200 €**,
2. des in § 3 festgesetzten Gesamtbetrages der Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von **8.292.000 €** und

3. des in § 4 festgesetzten Höchstbetrages, bis zu dem Kassenkredite aufgenommen werden dürfen, in Höhe von 18.000.000 €

ohne Vorbehalte genehmigt.

Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die dauernde Leistungsfähigkeit aufgrund des hohen Fehlbetrages, der in der mittelfristigen Finanzplanung nicht ausgeglichen werden kann, kritisch zu sehen ist.

Ferner wurde angemerkt, die allgemeine Haushaltssituation der Stadt angespannt ist und es auch in den Folgejahren bleiben wird. Nach Darstellung der Kommunalaufsichtsbehörde muss die Stadt Nienburg daher auch weiterhin konsequent Haushaltssicherung betreiben, auch wenn durch die ausgeglichenen Ergebnishaushalte das formelle Erfordernis eines Haushaltssicherungskonzeptes nicht besteht.

**7.2.3** Die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung für das Jahr 2018 erfolgte in der Tageszeitung "Die Harke" am 02.06.2018. Der Haushaltsplan mit seinen Anlagen hat im Anschluss an die Bekanntmachung an sieben Tagen während der Dienststunden öffentlich ausgelegen.

In Kraft trat die Haushaltssatzung mit dem Tag nach dem Ende der öffentlichen Auslegung, also am 13.06.2018.

**Es ist vom RPA festzustellen, dass die Haushaltssatzung für das Jahr 2018 rechtsgültig beschlossen wurde und somit die wirksame Rechtsgrundlage für die Haushaltswirtschaft bildete.**

Das RPA weist in diesem Zusammenhang jedoch erneut darauf hin, dass gemäß § 1 Abs.2 Ziff. 9 der KomHKVO als Anlage zum Haushaltsplan auch die zuletzt aufgestellten Wirtschaftspläne und die neuesten Jahresabschlüsse der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 vom Hundert beteiligt ist, gehören.

Diese Anlagen waren auch dem Haushaltsplan 2018 nicht beigelegt.

### **7.3 Vorläufige Haushaltsführung:**

Die Haushaltssatzung der Stadt Nienburg ist erst am 13.06.2018 in Kraft getreten.

Daher galten bis einschließlich 12.06.2018 die Regelungen des § 116 NKomVG über die vorläufige Haushaltsführung. Der Gesetzgeber hat den Kommunen mit dieser Bestimmung enge

Grenzen, insbesondere für die Leistung von Ausgaben gesetzt. Danach dürfen die Kommunen nur Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind oder die für die Weiterführung notwendiger Ausgaben unaufschiebbar sind und in diesem Rahmen insbesondere Investitionen, für die im Haushaltsplan des Vorjahres Beträge vorgesehen waren, fortsetzen.

Durch die ständige Belegprüfung war durch das RPA sichergestellt, dass die Grundsätze der vorläufigen Haushaltsführung eingehalten wurden.

#### **7.4 Haushaltssicherung 2018 und dauernde Leistungsfähigkeit:**

Nach § 24 Abs. 2 der seit dem 01.01.2017 geltenden KomHKVO ist die Deckung eines Fehlbetrages zum nächstmöglichen Zeitpunkt vorzunehmen, sie soll jedoch spätestens im sechsten Jahr nach der Feststellung des Fehlbetrages im Jahresabschluss erreicht werden. Ein entsprechender Ausgleich ist nach der Haushaltsplanung der Stadt nicht vorgesehen.

#### **7.5 Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung:**

Gem. § 118 NKomVG hat die Stadt eine mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung für fünf Jahre aufzustellen und diese dem Rat mit dem Entwurf der Haushaltssatzung vorzulegen. Als Grundlage dieser Planung ist ein Investitionsprogramm aufzustellen. Das Investitionsprogramm ist vom Rat gem. § 58 Abs.1 Ziff. 9 NKomVG zu beschließen.

**Der Rat hat in seiner Sitzung am 13.03.2018 das Investitionsprogramm beschlossen und die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung zur Kenntnis genommen. Formell lagen somit die erforderlichen Beschlüsse vor.**

## **8. Schlussvermerk:**

Nach dem abschließenden Ergebnis unserer gesetzlichen Prüfungspflicht des Jahresabschlusses zum 31.12.2018, der vom Bürgermeister am 10.12.2019 i.S. des § 129 Abs.1 NKomVG festgestellt wurde, ist abschließend folgendes festzustellen:

“Wir haben den Jahresabschluss – bestehend aus Bilanz, Ergebnisrechnung, Finanzrechnung, Teilergebnisrechnungen, Teilfinanzrechnungen sowie Anhang – unter Einbeziehung der Buchführung, der Inventur, des Inventars, der Übersicht über örtlich festgelegte Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände und den Rechenschaftsbericht der Stadt Nienburg für das Haushaltsjahr vom 01. Januar bis 31. Dezember 2018 geprüft.

Die Buchführung und die Aufstellung dieser Unterlagen nach den gemeinderechtlichen Vorschriften des NKomVG und der KomHKVO und den ergänzenden Bestimmungen der Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen liegen in der Verantwortung des Bürgermeisters.

Unsere Aufgabe ist es, auf der Grundlage der von uns durchgeführten Prüfung eine Beurteilung über den Jahresabschluss unter Einbeziehung der Buchführung, der Inventur, des Inventars und der Übersicht über örtlich festgelegte Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände nach Maßgabe der Regelungen des § 156 Abs.1 NKomVG abzugeben.

Wir haben unsere Jahresabschlussprüfung nach § 155 und § 156 NKomVG und ergänzenden Vorschriften vorgenommen. Danach ist die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße, die sich auf die Darstellung des durch den Jahresabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und durch den Rechenschaftsbericht vermittelten Bildes der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage wesentlich auswirken, mit hinreichender Sicherheit erkannt werden.

Bei der Festlegung der Prüfungshandlungen werden die Kenntnisse über die Tätigkeit und über das wirtschaftliche und rechtliche Umfeld der Stadt sowie die Erwartungen über mögliche Fehler berücksichtigt. Im Rahmen der Prüfung werden die Wirksamkeit des rechnungsbezogenen internen Kontrollsystems sowie Nachweise für die Angaben in Buchführung, Inventar, Übersicht über örtlich festgelegte Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände, Jahresabschluss und Rechenschaftsbericht überwiegend auf Basis von Stichproben beurteilt.

Die Prüfung umfasst die Beurteilung der angewandten Bilanzierungsgrundsätze und der wesentlichen Einschätzungen des Bürgermeisters der Stadt, sowie die Würdigung der Gesamtdarstellung des Jahresabschlusses und des Rechenschaftsberichts.

Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung des Jahresabschlusses und der stichprobenweisen Prüfung des Verwaltungshandelns sind in diesem Schlussbericht zusammengefasst.

Unsere Prüfungsfeststellungen in diesem Bericht und der unterjährigen Prüfung wirken sich insgesamt nicht so wesentlich auf den Jahresabschluss aus, dass sie einem Beschluss und einer Entlastung des Bürgermeisters gemäß § 58 Abs.1 Nr.10 NKomVG entgegenstehen.

**Unter Beachtung der v.g. Ausführungen und Feststellungen vermittelt der Jahresabschluss unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben, sowie der GoB im Wesentlichen noch ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Nienburg, auch wenn der ermittelte Jahresüberschuss um rd. 547.000 € zu hoch ausgefallen ist. Die Veranschlagung der Investitionen gemäß § 12 KomHKVO ist zu beanstanden.“**

Eine Entlastungsempfehlung durch das RPA ist nach der Rechtslage in Niedersachsen zwar nicht vorgesehen, jedoch hat das RPA nach den v.g. Feststellungen keine Bedenken gegen die Entlastung des Bürgermeisters gem. § 58 Abs.1 Nr. 10 NKomVG durch den Rat.

Nienburg, den 18.11.2020

(Pielhop)

**Prüfungsteam:**

Vanessa von Ohlen

Matthias Vullmer

Rainer Pielhop

