

Landesrechnungshof Niedersachsen
Frau Heidrun Saucke
Herrn Jürgen Voigt
Justus-Jonas-Straße 4
31137 Hildesheim

Vorab per Telefax: 05121-938600

Dienstgebäude Schürenkamp 16
49324 Melle
Amt für Finanzen und
Liegenschaften
Auskunft erteilt Uwe Strakeljahn
Zimmer 89
Tel. Durchwahl 05422/965-289
Zentrale 05422/965-0
Fax 05422/965-437
E-Mail u.strakeljahn@stadt-melle.de
(kein Zugang im Sinne des § 3a VwVfG)
DE-E-Mail info@stadt-melle.de-mail.de
Ihr/Mein Zeichen 6.3.10712-11-459024/3-1/16 /
2022-7/1
Datum 19.12.2016

Überörtliche Prüfung der Stadt Melle "Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen"

Sehr geehrte Frau Saucke,

zu dem mir übersandten Entwurf der Prüfungsmitteilung nehme ich wie folgt Stellung:

- a) *Zu Ziffer 2 und 4.1 (Bildung von Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen durch über- und außerplanmäßige Aufwendungen ohne vorherige Zustimmung des Rates über der Bagatellgrenze)*

Zunächst ist nachvollziehbar, dass die Bildung von Rückstellungen ohne vorherige Beteiligung des die Budgethoheit obliegenden Rates, zu Bedenken führt. Allerdings wurde mit der Doppikeinführung gerade Wert darauf gelegt, dass der Ressourcenverbrauch zutreffend abgebildet wird, um zu vermeiden, dass Vermögen ausgewiesen wird, das faktisch nicht mehr den ausgewiesenen Werten entspricht.

Folgerichtig ist somit zum Jahresabschluss auch eine Bewertung vorzunehmen, ob wesentliche Instandhaltungsmaßnahmen, die zum Werterhalt des Vermögens hätten durchgeführt werden müssen, das ausgewiesene Anlagevermögen nachteilig beeinträchtigen.

Hierzu besteht nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die Verpflichtung aus § 123 Abs. 2 NKomVG entsprechende Rückstellungen zu bilden. Da die Rückstellungen mit Liquidität zu hinterlegen sind, wird hierdurch bestehende Liquidität gebunden und gleichzeitig sichergestellt, dass die notwendigen Maßnahmen auch nach Jahresabschluss finanziert werden können. Hieraus ergibt sich m. E. allerdings nicht eine automatische

Ermächtigung, tatsächlich die erforderlichen Maßnahmen auszuführen. Dies wäre in der Tat eine Umgehung des Budgetrechts des Rates. Erst wenn der Rat entweder durch außer- oder überplanmäßige Aufwendungen die Ermächtigung geschaffen hat, liegt die Ermächtigung vor.

Entsprechend wurde bei der Stadt Melle verfahren. Dabei wurde der Jahresabschluss durch den Rat gem. § 58 Abs. 1 Nr. 10 NKomVG erst beschlossen, nachdem der erforderliche Beschluss über die über- und außerplanmäßigen Aufwendungen gefasst wurde. Insoweit ist der Hinweis, die vorherige Zustimmung des Rates sei nicht eingeholt worden, unzutreffend.

Des Weiteren ist nicht nachvollziehbar begründet, woran die Voraussetzung der zeitlichen Unabweisbarkeit einer über- oder außerplanmäßigen Aufwendung scheitern sollte. Maßgeblich für die Bildung von Rückstellungen ist die Situation am 31.12. des in Rede stehenden Haushaltsjahres, in dem notwendige Instandhaltungsarbeiten unterlassen wurden und nicht der Zeitpunkt des erst nachträglich aufzustellenden Jahresabschlusses. Daneben geht es bei der Entscheidung über über- oder außerplanmäßigen Aufwand nicht darum, ob die Finanzmittel bereitstehen, sondern ob der Aufwand u.a. zeitlich unabweisbar ist. Das ist er bereits am 31.12. Käme es dagegen darauf an, welcher Aufwand in Folgejahren im Haushalt abgebildet werden kann, so würde der Sinn und Zweck der Bildung von Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen ad absurdum geführt.

Es überzeugt dagegen auch nicht, dass hinsichtlich der Bildung von Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen andere Maßstäbe anzusetzen sind, als für die Bildung von Pensionsrückstellungen. Auch die Bildung von Pensionsrückstellungen erfolgt ggf. budgetüberschreitend, ohne dass die vorherige Zustimmung des Rates vorliegt. Erst nach Jahresabschluss werden in den finanzmathematischen Gutachten festgestellt, welche Rückstellungen faktisch zu bilden sind. Die Bildung der Rückstellungen ist insoweit auch nicht durch die zuvor im Haushalt veranschlagten Budgets begrenzt oder gar durch etwaig im neuen Haushaltsjahr vorgesehene Ansätze zu decken. Die Verfahrensweise hinsichtlich der Pensionsrückstellungen ist nachvollziehbar und konsequent, da sie dem Grundgedanken folgt, den faktischen Ressourcenverbrauch abzubilden.

Wenn und soweit hinsichtlich der Bildung von Rückstellungen für Instandhaltungen andere Maßstäbe angesetzt werden und diese nur zu bilden sind, sofern vorab entsprechende Budgets im Haushalt abgebildet wurden, so verkennt diese Vorgehensweise das Ziel, eine den Tatsachen entsprechende Bilanzierung des Vermögens vorzunehmen. Einen unterschiedlichen Ansatz für die Bildung der in Rede stehenden Rückstellungen ist im Übrigen dem Gesetz m.E. nicht zu entnehmen.

b) Zu Ziffer 2 und 4.2 (Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen sind spätestens nach 3 Jahren aufzulösen)

Die Auffassung des Landesrechnungshofes Niedersachsen wird geteilt. Die Stadt Melle wird die betroffenen Rückstellungen auflösen und die Maßnahmen neu veranschlagen.

Der Ausschuss für Finanzen, Wirtschaft und Gebäudemanagement des Rates der Stadt Melle wurde in seiner Sitzung vom 28.11.2016 über den Entwurf Ihrer Prüfungsmitteilung informiert. Den Auszug aus dem vorläufigen Protokoll (noch nicht genehmigt) hinsichtlich der geführten Debatte füge ich zur Kenntnis bei.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Dirk Hensiek', written over a faint, illegible stamp or background.

Dirk Hensiek
Stadtrat

Anlage:
1 Protokollauszug

**Auszug aus dem Protokoll zur 1. Sitzung des Ausschusses für Finanzen,
Wirtschaft und Gebäudemanagement**

vom 28.11.2016

für: Landesrechnungshof Niedersachsen

F.d.R.:

J. Strakeljahn

Zu TOP : 4

Bericht der Verwaltung

(...)

Herr Strakeljahn trägt vor, dass die Prüfungsmittelung des Landesrechnungshofes zur Prüfung der Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen im Entwurf vorliegt. Vom Recht zur Stellungnahme soll Gebrauch gemacht werden. Drei wesentliche Kritikpunkte wurden vom Landesrechnungshof festgestellt. Dies Prüfungsmittelung kommt zu folgendem Prüfungsergebnis.

„Kurzfassung der Prüfungsergebnisse

Die geprüften Kommunennutzen Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen in unterschiedlichem Umfang. Sie bildeten und verwendeten die Rückstellungen weitgehend rechtskonform.

- *Die bei der Stadt Melle gebildeten Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen führten zu erheblichen überplanmäßigen Aufwendungen. Überschreiten überplanmäßige Aufwendungen die vom Rat festgesetzte Bagatellgrenze, muss die Verwaltung die vorherige Zustimmung des Rats einholen.*
- *Überplanmäßige Aufwendungen für unterlassene Instandhaltungen, die allein darauf abzielen, Rückstellungen zu bilden, sind nicht zulässig.*
- *Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen sind spätestens nach drei Jahren aufzulösen.“*

Das Ergebnis erfreut Herrn Hensiek nicht. Es habe eine Reihe von Diskussionen mit den Prüfern gegeben. Seiner Meinung nach ist die Prüfung inkonsequent, da zwar landesweit Daten aufgenommen wurden, diese aber nicht immer vergleichbar sind. So gibt es eine Reihe von Kommunen, die Probleme haben den Haushalt auszugleichen. Bei der Stadt Melle sind die Rückstellungen sicherlich exorbitant hoch. Die bisherige Beurteilung ist stark kaufmännisch ausgelegt. Alle gebildeten Rückstellungen haben sich zwangsläufig ergeben.

Der Landesrechnungshof bemängelt, dass bei der Bildung der überplanmäßigen Aufwendungen die notwendige politische Willensbildung fehle, wenn die Rückstellungen erst mit dem Jahresabschluss politisch legitimiert werden.

Wie bei dem Jahresabschluss 2016 mit den benannten Mängeln umgegangen werden soll ist noch nicht abschließend geklärt. Vermutlich werden alte Rückstellungen, die bereits länger als drei Jahre bestehen, ergebniswirksam aufgelöst werden. Als mögliches Beispiel nennt er die Brandschutzmaßnahmen im Stadthaus. Hier ist ein Zeitraum für die Durchführung noch nicht bekannt. Ob dann wiederum Veranschlagungen erfolgen, ist unklar.

Die Auflösung von Rückstellungen wird zu deutlichen Ergebnisverbesserungen und einer Entlastung der Liquidität führen. Sie bilden aber nicht die wahren Verhältnisse ab. Wenn Rückstellungen aufgelöst werden, kann die zuvor gebundene Liquidität für Investitionsmaßnahmen genutzt werden. Damit verringern sich mögliche Kreditaufnahmen. Allerdings wird es dann eventuell notwendig sein, für Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen, die keine Investitionen darstellen, Liquiditätskredite aufzunehmen, wenn die Liquidität später erschöpft ist.

In diesem Zusammenhang verweist Herr Hensiek darauf, dass der zweite Nachtrag 2017 in Arbeit sei und möglichst früh eine Ratssitzung in 2017 erfolgen solle.

Herr Reehuis fragt, ob die Rückstellungen zuvor rechtskonform gebildet wurden. Zudem möchte er wissen, ob dem Bericht Folge geleistet werden muss. Nach den Folgen für die Stadt erkundigt sich auch Frau Tiemann. Aus Sicht der Prüfer des Landesrechnungshofes wurden die Rückstellungen nicht rechtskonform gebildet, erwidert Herr Hensiek. Der Landesrechnungshof erklärt damit seine Rechtsauffassung zu den Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen. Für eine Bildung von Rückstellungen spricht sich Herr Reehuis aus. Rückstellungen für die Oberschule Neuenkirchen sind zu bilden, da die Umsetzung absehbar ist. Die Überschüsse aus der ertragswirksamen Auflösung werden nicht zu vermeiden sein und können eventuell ja auch wieder als Rückstellung eingeplant werden.

Die Argumentation des Prüfungsamtes ist nachvollziehbar, hebt Herr Thöle hervor. In den vorgegebenen drei Jahren konnte die Stadt einige Maßnahmen nicht umsetzen und der Landesrechnungshof hat darauf hingewiesen. Eine Auflösung der Rückstellungen ist somit sinnvoll. Allerdings ist die ertragswirksame Auflösung nicht verständlich.

Herr Strakeljahn weist darauf hin, dass es ein wesentliches buchhalterisches Instrument ist, Rückstellungen zu bilden. Davon wird jetzt abgewichen. Er halte die Vorgehensweise somit für inkonsequent, weil

- a. nicht einheitlich mit Pensionsrückstellungen und Instandhaltungsrückstellungen umgegangen wird und
- b. dadurch vom Ressourcenverbrauchskonzept als elementarer Bestandteil der Doppik abgewichen wird. Vielmehr ermöglicht es Kommunen in schwierigen Haushaltslagen den Haushaltsausgleich leichter zu erzielen sowie Investitionen zu planen ohne die Vermögensunterhaltung durchgeführt zu haben und außerdem
- c. würde dem Rat damit bei der Ausübung seines Budgetrechtes erschwert den Blick auf die Gesamtsituation der Kommune zu haben.

Es müsse nun überlegt werden, wie der weitere Planungsprozess auszusehen habe.

Ob ein Gespräch zu den Berichtsergebnissen erfolgt und ob auf eine Stellungnahme seitens des Landes eingegangen wird, erkundigt sich Herr Kruse. Stellungnahmen werden aus Erfahrung zur Kenntnis genommen, ändern aber das Ergebnis wohl nicht mehr, entgegnet Herr Hensiek. Eine Möglichkeit zu einem Abschlussgespräch wird gegeben, ergänzt Herr Strakeljahn.

Herr Spiekermann möchte wissen, ob die gebildeten Rückstellungen für die Berechnung und Begründung von Zuweisungen maßgeblich sind. Das verneint Herr Hensiek. Förderkriterien sind andere.

Für eine Auflösung der noch nicht planbaren Maßnahmen, wie z.B. die Brandschutzmaßnahmen am Stadthaus, spricht sich Herr Reehuis aus. Rückstellungen für absehbare Maßnahmen sollten jedoch bestehen bleiben. Herr Hensiek erläutert, dass die Verwaltung sich jede Maßnahme einzeln anschauen werde.

Herr Kruse fragt nach, welche Auffassung die Kommunalaufsicht des Landkreises Osnabrück vertritt. Herr Strakeljahn erklärt, dass der Landesrechnungshof diese Prüfung durchgeführt hat und das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Melle hier als Prüfinstanz vor Ort tätig wird.

(...)