



Landkreis Lüneburg

RECHNUNGSPRÜFUNGSAMT

Außenstelle Lüchow

Bericht

über die

Prüfung der 1. Eröffnungsbilanz

zum 01.01.2004

der

Samtgemeinde Dannenberg (Elbe)

Inhaltsübersicht

1	Vorbemerkungen	4
1.1	Prüfungsauftrag	4
1.2	Durchführung der Prüfung	4
2	Eröffnungsbilanz	5
2.1	Wesentliche Aussagen zur Eröffnungsbilanz	5
2.2	Ordnungsmäßigkeit der Eröffnungsbilanz und des Anhangs	6
2.2.1	Beachtung der Bilanzierungsgrundsätze	6
2.2.2	Vermögenserfassung, Inventur, Inventar	7
2.2.3	Vermögensbewertung	7
3	Feststellungen und Erläuterungen zur Eröffnungsbilanz	8
3.1	Aktiva	9
3.1.1	Immaterielles Vermögen	9
3.1.2	Sachvermögen	9
3.1.3	Finanzvermögen	9
3.1.4	Liquide Mittel	10
3.2	Passiva	10
3.2.1	Nettoposition	10
3.2.2	Schulden	11
3.2.3	Rückstellungen	11
4	Anhang	12
5	Bestätigungsvermerk	12

Abkürzungen

GemHKVO	Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung
MI	Nieders. Ministerium für Inneres und Sport
Neuordnungsg	Gesetz zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts und zur Änderung gemeindewirtschaftsrechtlicher Vorschriften
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NHK 2000	Normalherstellungskosten 2000 (im Rahmen der Gebäude-Wertermittlung)
Tz	Textziffer
WertR	Wertermittlungs-Richtlinie des Bundes

1 Vorbemerkungen

1.1 Prüfungsauftrag

Nach § 120 Abs. 2 NGO obliegt in Gemeinden, in denen ein Rechnungsprüfungsamt nicht besteht, die Rechnungsprüfung im Rahmen des § 119 Abs. 1 NGO dem Rechnungsprüfungsamt des Landkreises (§ 67 NGO). Dies gilt auch gemäß Art. 6 Abs. 8 NeuordnungsgG für die Prüfung der 1. Eröffnungsbilanz.

1.2 Durchführung der Prüfung

Gegenstand der Prüfung war die 1. Eröffnungsbilanz zum 01.01.2004 mit der beige-fügten Dokumentation, die einem Anhang im Sinne von § 55 GemHKVO entspricht, beschränkt auf die für die Bilanz nötigen Angaben. Eine erste Fassung dieser Bilanz beschloss der Rat der Samtgemeinde Dannenberg (Elbe) am 27.10.2006, eine geänderte zweite Fassung der Rat der nunmehrigen Samtgemeinde Elbtalaue am 14.06.2007. Wenige Tage später wurde mit der Prüfung begonnen, die nach mehrfachen längeren Unterbrechungen im März 2009 abgeschlossen werden konnte. Aufgrund von Prüfungsfeststellungen und anderen neuen Erkenntnissen zeigte sich hierbei ein erheblicher Berichtigungsbedarf für die Bilanz. Es erwies sich daher als zweckmäßig, die Prüfung als begleitende Prüfung auf dem Weg zu einer dritten, vom Rat der Samtgemeinde noch zu beschließenden Fassung der Bilanz zu gestalten.

Grundlage für diesen Schlussbericht ist letztgenannte, von Herrn Kämmerer Kern erstellte, Fassung von 1. Eröffnungsbilanz und Dokumentation. Auf die wesentlichen Abweichungen zu den vorherigen Fassungen wird unter Tz 2.1 näher eingegangen.

Neben Bilanz und Dokumentation lagen zur Prüfung die Gesamtdokumentation über das Doppikprojekt der Samtgemeinde Dannenberg (Elbe) als damalige Pilotanwenderin zur Einführung des doppelischen Rechnungswesens sowie umfangreiche begründende Unterlagen vor, die die Herleitung bzw. Zusammensetzung der einzelnen Bilanzpositionen erläutern. Weitere Unterlagen wurden nach Bedarf herangezogen und Auskünfte eingeholt.

Entsprechend § 120 Abs. 1 Satz 3 NGO wurde der Prüfungsumfang nach pflichtgemäßem Ermessen eingeschränkt, hierbei jedoch berücksichtigt, dass aufgrund der rechtlichen und tatsächlichen Ungewissheiten bzw. Schwierigkeiten, denen ein Pilotanwender zwangsläufig ausgesetzt war, Einschränkungen im Prüfungsumfang nur

begrenzt möglich waren. Zu einem Prüfungsschwerpunkt entwickelte sich aufgrund der erheblichen Auswirkungen auf die Bilanz die Bewertung der Immobilien.

2 Eröffnungsbilanz

Die 1. Eröffnungsbilanz wurde in Kontoform aufgestellt und entspricht in ihrer Gliederung § 54 Abs. 2 und Abs. 4 GemHKVO. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Bilanz lag noch kein verbindlicher Kontenrahmen vor. Eine nachträgliche Anpassung könnte ablaufbedingt nur unter unverhältnismäßig hohem Aufwand vorgenommen werden. (Dieser Sachverhalt gilt auch für die nachfolgenden Jahresabschlüsse. Eine Anpassung an den verbindlichen Kontenrahmen ist zum nächstmöglichen geeigneten Zeitpunkt vorzunehmen.)

2.1 Wesentliche Aussagen zur Eröffnungsbilanz

Die 1. Eröffnungsbilanz zum 01.01.2004 in der dritten, vom Samtgemeinderat noch zu beschließenden Fassung, ist als Anlage beigefügt. Gegenüber der im EDV-Verfahren „new system“ nachgewiesenen Bilanzdarstellung weist diese Fassung einige Berichtigungen auf. Ein Betrag in Höhe von 38.064,55 € für sonstige bewegliche Sachanlagen war richtig der Betriebs- und Geschäftsausstattung (Bilanzposition Aktiva 2.7) zuzuordnen und nicht den bebauten Grundstücken (Aktiva 2.2). Die früher so bezeichneten Rücklagen für Gebührenaussgleich (Passiva 1.2) sind richtig als Sonderposten für Gebührenaussgleich (Passiva 1.4.3) zu bilanzieren. Der Aufwand für eine nachträgliche Anpassung der EDV-Darstellung wäre unverhältnismäßig (siehe auch Tz 2).

Die 1. Eröffnungsbilanz ist auf der Aktivseite geprägt vom Überwiegen des Anlage- und insbesondere des Sachvermögens, was für Kommunen typisch ist. Innerhalb des Sachvermögens liegt der Schwerpunkt auf dem Infrastrukturvermögen.

Der Blick auf die Passivseite zeigt die relativ ungünstige Finanzierungssituation der Samtgemeinde. So errechnet sich eine Fremdkapitalquote von 81,1 %, sodass die wünschenswerterweise nicht zu überschreitende 50 %-Grenze deutlich überschritten wird. Bei dem Restbetrag handelt es sich weit überwiegend um Rückstellungen, wodurch die Eigenkapitalquote nur 1,5 % beträgt, d.h. bei einer Nettoposition von 500.496,92 € ist kaum Eigenkapital vorhanden. Bei einer weiteren Verschlechterung der Finanzierungssituation naht die Überschuldung (negative Nettoposition). Entsprechend ungünstig gestaltet sich der Verschuldungsgrad. Idealerweise sollte das

Fremdkapital das Eigenkapital nicht übertreffen (goldene Finanzierungsregel). Tatsächlich ergibt sich ein Verhältnis von 53,7 : 1.

Nach den früheren Bilanzfassungen hätte sich für die Samtgemeinde eine günstigere Lage ergeben, wie die nachfolgende Übersicht zeigt (Beträge in €):

	Fassung 27.10.2006	Fassung 14.06.2007	Geltende Fassung
Aktiva			
Immaterielles Vermögen	78.851,71 €	78.851,71 €	78.851,71 €
Sachvermögen	36.857.696,30 €	37.149.987,90 €	30.053.814,48 €
Finanzvermögen	1.962.759,85 €	1.617.738,95 €	2.417.430,41 €
liquide Mittel	359.527,63 €	359.527,63 €	571.979,43 €
Passiva			
Nettoposition	7.270.637,29 €	7.217.907,99 €	500.496,92 €
Schulden	26.665.644,29 €	26.665.644,29 €	26.878.096,09 €
Rückstellungen	5.322.553,91 €	5.322.553,91 €	5.743.483,02 €
Bilanzsumme	39.258.835,49 €	39.206.106,19 €	33.122.076,03 €

Die Verringerung von Bilanzsumme und damit letztlich Nettoposition wurde weitgehend durch die niedrigere Bewertung des Sachvermögens herbeigeführt, die Folge der notwendigen Neubewertung der bebauten Grundstücke war. Diese Bilanzposition (Aktiva 2.2) verminderte sich um über 7 Mio. €.

2.2 Ordnungsmäßigkeit der Eröffnungsbilanz und des Anhangs

Bei der Prüfung einer ersten Eröffnungsbilanz ist festzustellen, ob diese ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Lage der Kommune unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ergibt.

2.2.1 Beachtung der Bilanzierungsgrundsätze

Die sich aus den §§ 42 - 47 GemHKVO ergebenden Bilanzierungsgrundsätze gelten gemäß § 60 GemHKVO auch für die 1. Eröffnungsbilanz; sie beruhen auf den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung.

Wie unter Tz 1.2 ausgeführt, war die Samtgemeinde Dannenberg (Elbe) Pilotanwenderin zur Einrichtung eines doppischen Rechnungswesens. Inventur und Bewertung wurden weitgehend 2003 / 2004 vorgenommen, als die GemHKVO und die dazu ge-

hörigen Ausführungsbestimmungen noch nicht vorlagen. Mit Zustimmung des MI wurde das sogenannte Speyerer Verfahren angewandt, sodass sich bezüglich der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung keine wesentlichen Abweichungen zur späteren Rechtslage ergeben. Erkenntnisse aufgrund der später gegebenen abweichenden Rechtssituation wurden im Zuge der Überarbeitung der 1. Eröffnungsbilanz berücksichtigt.

Verstöße gegen Bilanzierungsgrundsätze konnten im Rahmen der Prüfung nicht festgestellt werden. Die in der nunmehrigen Fassung der 1. Eröffnungsbilanz bilanzierten Aktiva und Passiva sind genügend belegt und begründet.

2.2.2 Vermögenserfassung, Inventur, Inventar

Die Vermögenserfassung anlässlich der Erstellung der 1. Eröffnungsbilanz ist in § 60 i.V.m. §§ 37 und 38 GemHKVO geregelt. Eine körperliche Bestandsaufnahme der Vermögensgegenstände wurde im Juni 2003 durchgeführt. Durch Fortschreibung war gesichert, dass der Bestand zum Eröffnungstichtag ohne weitere Inventur festgestellt werden konnte. Für die Bereiche der kostenrechnenden Einrichtungen Abwasser, Bestattungswesen und Straßenreinigung konnten die Vermögensgegenstände aus den vorhandenen Bestandsverzeichnissen übernommen werden (permanente Inventur im Sinne von § 38 Abs. 1 Satz 2 GemHKVO).

Die Grundsätze ordnungsgemäßer Inventur wurden beachtet und die Inventur in einem Inventar dokumentiert. Anhaltspunkte für Mängel bei der Inventur oder Bedenken hinsichtlich der Plausibilität des Inventars fanden sich bei der stichprobenweisen Prüfung nicht.

2.2.3 Vermögensbewertung

Für die Vermögensbewertung anlässlich der Erstellung der 1. Eröffnungsbilanz sind § 96 NGO und § 60 i.V.m. § 44 - 47 GemHKVO zu beachten. Die Vermögensgegenstände und Schulden wurden 2003 / 2004 bewertet. Abweichend hiervon konnten die Anlagenwerte für die durch permanente Inventur festgestellten Vermögensgegenstände (siehe Tz 2.2.3) direkt übernommen werden.

Insbesondere für die bebauten Grundstücke fand 2008 eine Neubewertung aufgrund der bisherigen Feststellungen im Rahmen der Prüfung und der inzwischen vorliegenden genaueren rechtlichen Bestimmungen über das Bewertungsverfahren und die

Abschreibungszeiträume statt. Diese Neubewertung wirkt sich erheblich auf die Bilanz aus, wie in Tz. 2.1 dargestellt. Bei der Gebäudebewertung wurde fast ausschließlich auf dem rückindizierten Zeitwert gemäß § 96 Abs. 4 Satz 3 GemHKVO zurückgegriffen. Die rückindizierten Zeitwerte wurden gemäß den WertR auf der Grundlage der NHK 2000 ermittelt, wobei als Korrekturfaktoren für das Land 0,8 und die Ortsgröße 0,9 festgelegt wurden.

Entsprechend ist auch bei einigen neueren Bauten verfahren worden. Gleichwohl vertritt die Samtgemeinde hierzu die Auffassung, dass der Herstellungswert nicht mit vertretbarem Aufwand hätte ermittelt werden können. Da jedoch erhebliche Abweichungen zwischen diesen Wertansätzen nicht zu vermuten sind, wird von einer Prüfungsbemerkung abgesehen.

Straßengrundstücke sollen gemäß den Inventurvereinfachungshinweisen mit einem Anteil von 10 - 25 % des Bodenrichtwertes der Umgebung bewertet werden, mindestens mit 1 €/m². Die Samtgemeinde wich aus nachvollziehbaren Gründen teilweise hiervon ab, indem von einem Einheitswert von 1 € / m² ausgegangen wurde, entsprechend der dortigen Praxis, Straßengrundstücke generell höchstens mit dem doppelten Ackerlandwert zu erwerben.

Die Bewertungen in der geltenden 1. Eröffnungsbilanz sind nicht zu beanstanden. Sämtliche Vermögensgegenstände und Schulden sind in der Eröffnungsbilanz und im Anhang (als Dokumentation bezeichnet) sachgerecht ausgewiesen bzw. verständlich erläutert.

3 Feststellungen und Erläuterungen zur Eröffnungsbilanz

Nachfolgend sind lediglich wesentliche Anmerkungen zu den einzelnen Bilanzpositionen erfasst, Einzelheiten sind der Dokumentation der Samtgemeinde zur Eröffnungsbilanz zu entnehmen. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass weder aktive noch passive Rechnungsabgrenzungsposten gebildet wurden. Nach Auffassung der Samtgemeinde können beim Übergang zur Doppik in der 1. Eröffnungsbilanz keine Abgrenzungsposten dargestellt werden, da die Einnahmen bzw. Ausgaben im letzten kamerale Abschluss vollständig enthalten waren. Diese Auffassung wird nicht geteilt, da die kamerale Begriffe Einnahmen und Ausgaben mit den doppischen Begriffen Ertrag und Aufwand nicht bedeutungsgleich sind. (Rechnungsabgrenzungsposten wä-

ren gewissermaßen „Leistungsreste“ für noch ausstehende Leistungen analog der Kassenreste für noch ausstehende Zahlungen.) Die Bedeutung dieser Bilanzpositionen wäre insgesamt jedoch zu gering und der Aufwand für die nachträgliche Ermittlung eventueller Abgrenzungsposten zu hoch, sodass von einer Prüfungsbemerkung abgesehen wird.

3.1 Aktiva

3.1.1 Immaterielles Vermögen

Nachgewiesen sind Software-Lizenzen im Wert von 78.851,71 €.

3.1.2 Sachvermögen

Vom Gesamtbetrag i.H.v. 30.053.814,48 € entfallen 114.466,79 € auf unbebaute Grundstücke, 8.457.521,58 € auf bebaute Grundstücke sowie 19.929.272,74 € auf das Infrastrukturvermögen (Verkehrsanlagen 2.517.548,49 €, Abwassereinrichtungen 14.707.413,42 €, Friedhöfe 117.806,09 € sowie Schwimmbäder, Campingplatz usw. 2.586.504,74 €).

Auf die Bewertung der bebauten Grundstücke und der Straßengrundstücke wurde in Tz 2.2.2 eingegangen.

Ebenfalls zum Sachvermögen zählen Kulturdenkmäler (3,-- €), Maschinen, technische Anlagen, Fahrzeuge (837.513,41 €), die Betriebs- und Geschäftsausstattung (286.407,47 €) und drei Anlagen im Bau (Elbe-Radweg, Anbau Feuerwehrrätehaus Klein Gusborn und Abwassersammler Dannenberg, zusammen 428.629,49 €).

3.1.3 Finanzvermögen

Die insgesamt 2.417.430,41 € verteilen sich auf 3 Beteiligungen (Wasserverband Dannenberg / Hitzacker, Elbtalaue-Wendland Touristik GmbH, Volksbank Osterburg Lüchow-Dannenberg, zusammen 799.724,91 €), den Eigenbetrieb „Betriebshof“ als Sondervermögen mit Sonderrechnung (234.022,93 €), Ausleihungen (351.566,42 €) und Forderungen (1.032.116,15 €).

Bei den Ausleihungen handelt es sich mit Ausnahme eines Arbeitgeberdarlehns (169,00 €) um Darlehn an den Eigenbetrieb „Betriebshof“ entsprechend dem Wert des

übertragenen Anlagevermögens, die bei diesem als Verbindlichkeiten zu Gunsten der Samtgemeinde bilanziert sind.

Die Forderungen konnten nur als Gesamtbetrag widergespiegelt werden, da bei der Umstellung auf die Doppik nur auf ein Bilanzkonto gebucht werden konnte. Als Konto wurde „sonstige privatrechtliche Forderungen“ ausgewählt, entsprechend ist auch die Bezeichnung in der Bilanz. Tatsächlich sind die Bilanzpositionen öffentlich-rechtliche Forderungen und Forderungen aus Transferleistungen hier ebenfalls ausgewiesen. Insofern konnte der Bilanzgliederung nach § 54 Abs. 2 GemHKVO bezüglich der Forderungen nicht entsprochen werden.

3.1.4 Liquide Mittel

Die Samtgemeinde weist liquide Mittel in Höhe von 571.979,43 € aus, von denen allerdings 212.451,80 € zugleich als Verbindlichkeiten gegenüber Mitgliedsgemeinden bilanziert sind. Es handelt sich hierbei um jene Beträge der vorherigen kameralen allgemeinen Rücklage dieser Mitgliedsgemeinden, die als liquide Mittel vorhanden waren. Damit diese Beträge den Gemeinden weiterhin für Investitionen zur Verfügung stehen, wurden sie formell an die Samtgemeinde ausgeliehen und von dieser am 02.01.2004 zurückgezahlt sowie bei der jeweiligen Mitgliedsgemeinde als investive Einzahlung gebucht.

Vom Gesamtbetrag stehen der Samtgemeinde daher nur 359.527,63 € als liquide Mittel für eigene Zwecke zur Verfügung.

3.2 Passiva

3.2.1 Nettoposition

Die Nettoposition entspricht dem handelsrechtlichen Eigenkapital und setzt sich bei der Samtgemeinde Dannenberg (Elbe) aus Sonderposten i.H.v. 12.899.854,35 € und dem Basis-Reinvermögen i.H.v. -12.399.357,43 € zusammen.

Die Sonderposten bestehen im Einzelnen aus Sonderposten für Investitionszuweisungen und –zuschüsse (10.431.885,02 €), die parallel zum hierdurch mitfinanzierten Anlagegut bzw. als zweckneutrale Beträge innerhalb von 30 Jahren aufgelöst (abgeschrieben) werden sowie aus (Kanalbau-)Beiträgen (2.508.072,08 €) und Sonderposten für den Gebührenausgleich (-40.102,75 €). Diese wurden im kameralen Haushalt Mitte der 90er Jahre als „Rücklagen“ für die 5 kostenrechnenden Einrichtungen einge-

führt, um die Unterabschnitte ausgleichen zu können. Daher kann der Bestand durchaus negativ werden, wenn mehr Verluste als Gewinne eingestellt sind. Doppisch handelt es sich um Sonderposten, die im EDV-Verfahren „new system“ allerdings unter der Bezeichnung Rücklagen gebucht werden.

Das Reinvermögen ist der Differenzbetrag zwischen Aktiva und Passiva und somit im Gegensatz zu den anderen Bilanzpositionen eine reine Rechengröße. Für die Samtgemeinde Dannenberg (Elbe) ergeben sich 2.211.014,30 €. Ein Soll-Fehlbetrag aus dem letzten kamerale Abschluss belastet jedoch das Reinvermögen. Abzüglich der darin enthaltenen Haushaltsausgabereste musste daher der verbliebene Soll-Fehlbetrag von 14.610.371,73 € aus dem kamerale Abschluss 2003 gegengerechnet werden, wonach als Saldo das Basis-Reinvermögen von -12.399.357,43 € auszuweisen ist. Unter Hinzurechnung der erwähnten Sonderposten erhält man die Nettoposition von 500.496,92 €. Ihre Bedeutung für die Bilanz ist in Tz. 2.1 dargestellt.

3.2.2 Schulden

Die Schulden (26.878.096,09 €) setzen sich zusammen aus Geldschulden und Verbindlichkeiten. Die Geldschulden bestehen aus Darlehn für Investitionen i.H.v. 10.684.488,56 € und Liquiditätskrediten i.H.v. 15.500.000,00 €.

Die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen werden mit 693.607,53 € bilanziert. Mit enthalten sind jedoch die den Mitgliedsgemeinden für Investitionen am 02.01.2004 ausgezahlten 212.451,80 €, auf die in Tz 3.1.4 näher eingegangen wurde. Somit verbleiben Verbindlichkeiten im eigentlichen Sinn i.H.v. 481.155,73 €.

3.2.3 Rückstellungen

Auf Rückstellungen entfallen 5.743.483,02 €, die sich aufgliedern in Pensionsrückstellungen (4.580.443,00 €), Rückstellungen für Altersteilzeit, Überstunden und Urlaub (420.929,11 €, davon Altersteilzeit 49.900,51 €, Überstunden 70.821,00 €, Urlaub 300.207,60 €) und andere Rückstellungen (742.110,91 €). Letztere umfassen die aus dem kamerale Jahresabschluss 2003 übertragenen Haushaltsausgabereste (633.374,72 €) sowie Mittel für nicht abgeschlossene Vorhaben, die auf Verwahungskonten nachgewiesen wurden (108.736,19 €).

Soweit feststellbar fanden sich keine Anhaltspunkte für Mängel bei der Festlegung der Rückstellungen.

4 Anhang

Die 1. Eröffnungsbilanz ist gemäß Artikel 6 Abs. 8 Neuordnungsg in einem Anhang zu erläutern. Die Samtgemeinde erfüllt diese Anforderung durch die „Dokumentation zur Eröffnungsbilanz 2004 der Samtgemeinde Dannenberg (Elbe)“, die bezüglich einiger verfahrensmäßiger Einzelheiten auf die Gesamtdokumentation über das Dop-pikprojekt zurückgreift. Die Dokumentation erläutert in knapper, doch ausreichender Form die Bilanzierung mit der Bewertung der einzelnen Positionen sowie die Bilanz- positionen selbst mit ihren jeweiligen Bestandteilen. Sie wurde im Gegensatz zur er- wählten Gesamtdokumentation an den jeweiligen Stand der 1. Eröffnungsbilanz an- gepasst.

5 Bestätigungsvermerk

Aufgrund der bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse wird bestätigt, dass die 1. Eröffnungsbilanz zum 01.01.2004 nebst Anhang den gesetzlichen Vorschriften ent- spricht. Sie vermittelt unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchfüh- rung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Schuldenlage der Samtgemeinde.

Die 1. Eröffnungsbilanz in der nunmehr geltenden und geprüften Fassung ist nach Ar- tikel 6 Abs. 8 Neuordnungsg vom Samtgemeinderat der Samtgemeinde Elbtalaue zu beschließen und der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen.

Lüchow, den 22. April 2009

Anlage: 1. Eröffnungsbilanz zum 01.01.2004