



Stadt Burgdorf
Der Bürgermeister

Vorlage Nr.:	BV 2018 0680
Datum:	27.08.2018
Fachbereich/Abteilung:	2/20
Sachbearbeiter(in):	Lars Hammermeister
Aktenzeichen:	

Beschlussvorlage

öffentlich

Betreff: Jahresabschluss zum 31.12.2016

Beratungsfolge:

	Datum	Zuständigkeit	Abstimmungsergebnis		
			Ja	Nein	Enth.
Ausschuss für Haushalt, Finanzen u. Verwaltungsangelegenheiten	17.09.2018	Vorberatung			
Verwaltungsausschuss	18.09.2018	Empfehlung			
Rat	29.10.2018	Entscheidung			

Beschlussvorschlag:

Der Rat nimmt den Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2016 der Stadt Burgdorf zur Kenntnis und fasst folgende Beschlüsse:

- 1. Der Rat beschließt gemäß § 58 Abs. 1 Nr. 10 i. V. m. § 129 Abs. 1 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) den Jahresabschluss des Jahres 2016.** Mit dem Beschluss über den Jahresabschluss stimmt er gleichzeitig den über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen des Haushaltsjahres 2016, die über 10.000 € liegen und die bisher nicht nach § 58 Abs. 1 Ziff. 9 u. § 117 Abs. 1 NKomVG genehmigt worden sind, nachträglich zu. Darüber hinaus nimmt er die über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen des Haushaltsjahres 2016 bis 10.000 € (bei denen die Zuständigkeit gem. § 117 NKomVG i. V. m. § 6 der Haushaltssatzung 2016 beim Bürgermeister lag) zur Kenntnis.

Der Rat beschließt den Überschuss der außerordentlichen Erträge über die außerordentlichen Aufwendungen im Ergebnishaushalt 2016 (699.824,32 €) zur anteiligen Deckung des Fehlbetrags des ordentlichen Ergebnisses in Höhe von - 1.072.091,82 € zu verwenden.

(Baxmann)

Sachverhalt und Begründung:

Gemäß § 128 NKomVG hat die Stadt zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen.

Der Jahresabschluss muss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung klar und übersichtlich aufgestellt werden. Im Jahresabschluss ist die tatsächliche Vermögens-, Ertrags-, und Finanzlage der Kommune mit sämtlichen Vermögensgegenständen, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten, Erträgen, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen darzustellen.

Der Jahresabschluss besteht aus der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, der Bilanz und einem Anhang. Dem Anhang sind ein Rechenschaftsbericht, eine Anlagenübersicht, eine Schuldenübersicht, eine Forderungsübersicht und eine Übersicht über die in das folgende Jahr zu übertragenden Haushaltsermächtigungen beizufügen.

Der Jahresabschluss 2016 wurde durch die Finanzabteilung aufgestellt und der Bürgermeister hat die Vollständigkeit und Richtigkeit des Jahresabschlusses nach § 129 Abs. 1 NKomVG festgestellt.

Der Jahresabschluss 2016 mit Anhang - einschließlich der Anlagen zum Anhang - und der Schlussbericht der Rechnungsprüfung sind dem Rat gemäß § 129 Abs. 1 S. 2 NKomVG vorzulegen. Die aufgeführten Unterlagen liegen dieser Vorlage als Anlage bei (auf Grund des erheblichen Umfangs wurde beim Jahresabschluss darauf verzichtet, sämtliche Anlagen nachweise und die einzelnen Teilergebnis- und Teilfinanzrechnungen der einzelnen Produkte dieser Vorlage beizufügen. Sie liegen vollständig vor und waren Gegenstand der Jahresabschlussprüfung des städtischen Rechnungsprüfungsamtes).

Der vorliegende Jahresabschluss 2016 der Stadt Burgdorf schließt mit folgenden Eckwerten ab:**Ergebnisrechnung**

Die Ergebnisrechnung 2016 schließt beim ordentlichen Ergebnis mit einem Fehlbetrag in Höhe von -1.072.091,82 € ab. Im Vergleich zum Haushaltsplan 2016, der ein Defizit im ordentlichen Ergebnis in Höhe von -4.780.300,00 € vorsah, verbesserte sich das ordentliche Ergebnis um 3.708.208,18 €.

Das außerordentliche Ergebnis weist einen Überschuss in Höhe von 699.824,32 € aus, was gegenüber dem Haushaltsplan, der einen Überschuss von 326.000,00 € vorsah, eine Verbesserung von 373.824,32 € bedeutet.

Das Jahresergebnis der Ergebnisrechnung 2016 schließt mit einem Fehlbetrag in Höhe von -372.267,50 € ab (Haushaltsplan 2016 = -4.454.300,00 €).

Finanzrechnung

Im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit hat sich in der Finanzrechnung 2016 ein positiver Saldo in Höhe von 3.697.718,79 € ergeben (Haushalt 2016 = -1.215.000,00 €).

Der Saldo aus Investitionstätigkeit liegt im Jahr 2016 bei -12.201.490,19 € (Haushalt 2016

= -25.777.300,00 €).

Neuaufnahmen von Krediten für Investitionen erfolgten im Jahr 2016 in Höhe von 9.900.000,00 €. Die Auszahlungen für die (ordentliche) Tilgung der bestehenden Darlehen lagen bei 525.402,06 €, so dass sich bei der Finanzierungstätigkeit im Jahr 2016 ein positiver Saldo in Höhe von 9.374.597,94 € ergibt.

Des Weiteren ergibt sich bei den haushaltsunwirksamen Ein- und Auszahlungen ein negativer Saldo in Höhe von -125.188,05 €

Insgesamt ergibt sich im Finanzhaushalt eine Erhöhung der liquiden Mittel um 745.638,49 €.

Die Gesamtfinanzzrechnung weist zum 31. Dezember 2016 einen positiven Endbestand an Zahlungsmitteln von 5.462.687,06 € aus, der in der Bilanz auf der Aktivseite bei den „Liquiden Mitteln“ steht.

Bilanz

Das Volumen der Bilanz hat sich von 233.149.022,86 € (Stand Schlussbilanz zum 31.12.2015) um 9.281.537,31 € auf 242.430.560,17 € (Stand Schlussbilanz zum 31.12.2016) erhöht.

Zu den Einzelheiten des Jahresabschlusses verweise ich auf die Erläuterungen im anliegenden Anhang zur Jahresrechnung und im Rechenschaftsbericht.

Prüfung der Jahresrechnung der Stadt Burgdorf für das Haushaltsjahr 2016

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Burgdorf (RPA) hat die Jahresrechnung der Stadt Burgdorf für das Haushaltsjahr 2016 geprüft und das Ergebnis der Prüfung im Schlussbericht vom 29.06.2018 zusammengefasst.

Rechtsgrundlage für die Prüfung sind die §§ 155, 156 NKomVG.

Das Rechnungsprüfungsamt bestätigt, dass

- der Haushaltsplan eingehalten wurde,
- die einzelnen Buchungsvorgänge und Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch in vorschriftsmäßiger Weise begründet und belegt sind,
- bei den Erträgen und Aufwendungen sowie bei den Einzahlungen und Auszahlungen des Geld- und Vermögensverkehrs nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren wurde und
- das Vermögen richtig nachgewiesen ist.
- Ferner hat die Prüfung ergeben, dass der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage vermittelt,
- die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung beachtet worden sind und
- bei den Erträgen, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen nach den geltenden Vorschriften verfahren wurde.

Das Ergebnis der Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2016 der Stadt Burgdorf wird wie folgt zusammengefasst:

Der Jahresabschluss zum 31.12.2016, der Rechenschaftsbericht und die Buchführung der Stadt entsprechen nach pflichtgemäßer Prüfung den Rechtsvorschriften. Die Haushaltsführung erfolgt ordnungsgemäß. Die Entwicklung der Finanz- und Vermögenslage, der Liquidität und der Rentabilität geben zu Beanstandungen keinen Anlass.

Gegen eine Entlastungserteilung bestehen keine Bedenken.

Der Schlussbericht des RPA ist mit der Feststellung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Jahresrechnung durch den Bürgermeister sowie ggfs. seiner Stellungnahme zu dem Schlussbericht des RPA dem Rat zur Beschlussfassung über die Jahresrechnung und Entlastung des Bürgermeisters vorzulegen.

Der Schlussbericht des RPA ist der Vorlage als Anlage 2 beigelegt.

Der Schlussbericht zum Jahresabschluss 2016 weist folgenden erläuterungsbedürftigen Bestandteil auf, zu dem wie folgt Stellung genommen wird.

Beanstandung

Über die Vorlage Nr. 2013 0353 vom 22.04.2013 erhielt das RPA erstmals Kenntnis von dem geplanten Bauvorhaben, die zum größten Teil maroden Holzfenster im Rathaus I zu sanieren.

Obwohl das RPA im vorgesehenen Ausbau und der Sanierung der Fenster ein unwirtschaftliches Handeln sah und die Fachabteilung sowie den für Denkmalschutz zuständigen Mitarbeiter darauf hinwies, dass es durchaus andere Möglichkeiten gibt, die Maßnahme durchzuführen und diese mit dem Denkmalschutzgesetz im Einklang stehen, wurde die Leistung wie vorgesehen durchgeführt.

In einem ähnlichen Fall, es handelt sich um die Ausschreibung zur Sanierung bzw. Erneuerung der denkmalgeschützten Fenster der Realschule/ IGS im Jahr 2017 war ursprünglich auch eine Sanierung vorgesehen. Nach Rücksprache der Fachabteilung mit der unteren Denkmalschutzbehörde der Stadt Burgdorf wurde von einer Sanierung abgesehen und der Einbau neuer, baugleicher Holzfenster zugelassen. Diese Entscheidung wurden mit Erstaunen vom RPA zur Kenntnis genommen, da bei der Fenstersanierung des Rathauses I noch anders argumentiert wurde. Die gesetzliche Grundlage hatte sich zwischenzeitlich aber nicht geändert.

Im Anzeiger von Burgdorf wurde am 10.11.2017 über die Sanierung des ältesten Hauses der Stadt Burgdorf berichtet. Dort hatte die untere Denkmalschutzbehörde den Einbau von neuen Holzfenstern nach alten Vorlagen zugelassen. Nach Auffassung des RPA's hat das Gebäude auf Grund seines Alleinstellungsmerkmals auch einen Vorbildcharakter. Hier wurde aber anders als beim RH I entschieden.

Im Vorfeld der Maßnahme gab es durch den baubegleitenden Architekten eine Gesamtkostenschätzung in Höhe von 381.000,- € über alle erforderlichen Gewerke incl. Architektenhonorar. Diese Kostenschätzung wurde in den Folgejahren im Rahmen der einzelnen Bauabschnitte überarbeitet und stellt sich wie folgt dar:

2013	120.000,- €
2014	185.000,- €
2015	124.000,- €
2016	99.500,- €
Gesamt	528.500,- €

Abgerechnet wurde die Gesamtmaßnahme laut Bautagebuch mit einer Summe von **475.431,64 €**.

Die einzelnen Bauabschnitte wurden beschränkt ausgeschrieben. Während in den ersten beiden Bauabschnitten zur Submission noch jeweils drei Angebote vorlagen, ist beim dritten und vierten Bauabschnitt jeweils nur ein Angebot eingegangen. Alle Bauabschnitte wurden von derselben Firma ausgeführt.

Die Ausschreibungs- und Abrechnungsergebnisse für die reinen Tischlerarbeiten sind der folgenden Übersicht zu entnehmen:

	Auftrag	Nachträge	Schlussrechnung
Bauabschnitt I 2013	87.979,37 €	-1.867,71 €	83.588,82 €
Bauabschnitt II 2014	126.104,48 €		123.579,17 €
Bauabschnitt III 2015	102.767,21 €		98.113,24 €
Bauabschnitt IV 2016	78.582,10 €		77.844,14 €
Gesamt	395.433,16 €		383.125,23 €

Das RPA hat eine Fachfirma gebeten für verschiedene Fenster aus den einzelnen Bauabschnitten Einheitspreise für die Neubeschaffung von Holzfenstern in gleicher Ausführung anzubieten. Diese Preise wurden den Kosten für die Sanierung der Fenster gegenübergestellt. Es ergaben sich folgende prozentuale Unterschiede:

Bauabschnitt I	42,44 %
Bauabschnitt II	68,25 %
Bauabschnitt III	33,02 %
Bauabschnitt IV	54,76 %
Durchschnitt	49,62 %

Das Ergebnis zeigt eindeutig, dass der Einbau neuer, dem alten Baustil angepasster Fenster kostengünstiger gewesen wäre. Selbst bei einem Aufschlag von 15 % wegen Unvorhergesehenem. Berücksichtigt man diesen Aufschlag reduziert sich der Unterschiedsbetrag auf 34,62 % = 132.637,95 €.

Um auch andere Auffassungen zur Vorgehensweise bei sanierungsbedürftigen Fenstern zu erhalten, setzte sich das RPA mit Unteren Denkmalschutzbehörden von Städten in Verbindung, in denen eine Vielzahl von denkmalgeschützten Gebäuden stehen. Ziel war es herauszufinden, wie andere Denkmalbehörden mit der Problematik umgehen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es sich bei der Beurteilung der Vorgehensweise wie die denkmalgerechte Sanierung durchgeführt werden muss, immer um eine Einzelfallentscheidung handelt, d.h., nach Begutachtung des Gebäudes bzw. des Bauteiles wird Art und Umfang der Sanierung festgelegt. Bei der Planung sind allerdings wirtschaftliche Gesichtspunkte immer zu berücksichtigen. Es ist immer die Frage zu stellen, ob ein zu hoher, kostenintensiver Aufwand, gerechtfertigt ist. Obwohl öffentliche Gebäude einen Vorbildcharakter haben, muss die Maßnahme in einem vertretbaren finanziellen Rahmen verwirklicht werden. Auch ist selbst für einen Fachmann bei einem gestrichenen Fenster schwierig zu erkennen, ob es sich um ein neues oder ein aufgearbeitetes Holzfenster handelt.

Die umfangreichen Recherchen des RPA's bestätigen die Auffassung des RPA zu Beginn der Maßnahme, dass es sich hier um eine unwirtschaftliche Vorgehensweise handelt. Das RPA geht hier von einer Schadenssumme von mindestens **132.637,95 €** aus.

Stellungnahme

Das RPA zielt in seiner Beanstandung darauf ab, dass die Überarbeitung der historischen Fenster gegenüber einer Erneuerung nach altem Vorbild teurer sei und damit unwirtschaftlich gehandelt wurde.

Die Entscheidung, ob die Fenster in einem Einzeldenkmal zu erhalten sind oder erneuert werden dürfen, trifft allein die zuständige Denkmalschutzbehörde.

Diese Entscheidung ist, wie auch in der Beanstandung richtig festgestellt, immer eine Einzelfallentscheidung und ist abhängig von verschiedenen Faktoren, die sich ausschließlich aus dem betroffenen Denkmal ergeben. So hat die untere Denkmalschutzbehörde in diesem Fall die Überarbeitung der Fenster gefordert. Dieser Forderung ist zwingend nachzukommen.

Die Entscheidung der unteren Denkmalschutzbehörde wurde im Vorfeld der Baumaßnahmen bereits wie folgt begründet und erläutert:

Die Pflicht zu Erhaltung der Originalfenster ergibt sich aus § 6 DSchG, der bereits mit Pflicht zur „Erhaltung“ überschrieben ist.

Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 DSchG sind Kulturdenkmale instandzuhalten, zu pflegen und vor Gefährdung zu schützen. Dazu heißt es im Kommentar zum Niedersächsischen Denkmalschutzgesetz: „Instandhalten“ bedeutet: Es sind alle Maßnahmen zu treffen, die jeweils zur Erhaltung des Kulturdenkmals erforderlich sind. Das Kulturdenkmal und seine Teile sind, soweit erforderlich, ordnungsgemäß zu überwachen, zu warten und zu reinigen.“

„Wie das Wort „pflegen“ betont, ist insbesondere alles das zu bewahren, was jeweils die geschichtliche, künstlerische oder städtebauliche Bedeutung des Denkmals ausmacht ...“. Den Fenstern eines Gebäudes kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, da sich an diesen sehr gut die technischen und handwerklichen Fertigungsprozesse der Entstehungszeit der Fenster ablesen lassen. Dieses gilt insbesondere in Fällen wie dem vorliegenden, in denen eine große Anzahl von Fenstern aus einer bestimmten Epoche vorhanden sind, die das Erscheinungsbild des Gebäudes entscheidend prägen.

Eine Instandsetzung eines Kulturdenkmals kommt nur infrage, „wenn <es> nötig“ ist, den erwünschten Zustand eines Objektes, in dem es war, aber nicht mehr ist, wiederherzustellen. Diesen Sachverhalt galt es jedoch durch die Aufarbeitung der Fenster zu vermeiden.

Der Ersatz der historischen Fenster würde den Denkmalwert des Gebäudes erheblich beeinträchtigen. Eine solche Beeinträchtigung ist jedoch durch § 6 Abs. 2 DSchG ausgeschlossen: „(2) Kulturdenkmale dürfen nicht zerstört, gefährdet oder so verändert oder von ihrem Platz entfernt werden, dass ihr Denkmalwert beeinträchtigt wird.“

In § 2 DSchG „Denkmalschutz und Denkmalpflege als öffentliche Aufgaben“ ist in Abs. 2 die besondere Pflicht des Landes, der Gemeinden, Landkreise und sonstigen Kommunalverbände, die ihnen gehörenden und die von ihnen genutzten Kulturdenkmale zu pflegen“ festgelegt.

Die Entbindung von der Erhaltungspflicht, bzw. die Zulassung von Eingriffen (z.B. der Einbau neuer Fenster) in ein Kulturdenkmal, aus Gründen der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit ist in § 7 DSchG geregelt und gilt demnach nicht für das Land, die Gemeinden, die Landkreise und sonstige Kommunalverbände.

Aus den genannten Gründen kann die Untere Denkmalschutzbehörde der Stadt Burgdorf die Genehmigung für die Aufarbeitung der Fenster erteilen. Dem Einbau von neuen Fenstern hingegen ist die Genehmigung zu versagen, da diese Maßnahme gegen das Niedersächsische Denkmalschutzgesetz verstoßen würde.

An diese Genehmigung hat sich die Gebäudewirtschaftsabteilung gehalten. Die Leistungen wurden ausgeschrieben und es wurde auf das wirtschaftlichste Angebot der Zuschlag erteilt. Somit ist deshalb kein Schaden entstanden. Für die gezahlten Kosten hat die Stadt die entsprechende Leistung erhalten. Insofern handelt es sich hier eventuell um Mehrkosten im Vergleich zu der vom RPA aufgeführten Variante des Ersatzes der Fenster, die aber bauordnungs- bzw. denkmalrechtlich nicht zulässig ist. Die Berechnung der Mehrkosten ist daher aufschlussreich, aber nicht ausschlaggebend.

Die Gebäudewirtschaftsabteilung ist der Meinung, dass die Restaurierung der Fenster zu einem sehr guten Ergebnis geführt hat und den Wert des Gebäudes als Kulturdenkmal auf jeden Fall erhöht hat.

Beschluss des Jahresabschlusses und Verwendung des Jahresergebnisses

Der Rat beschließt gemäß § 58 Abs. 1 Nr. 10 i. V. m. § 129 Abs. 1 S. 3 NKomVG über den Jahresabschluss. Der Beschluss bildet die Grundlage für die Entlastung des Bürgermeisters. Mit dem Beschluss bringt der Rat zum Ausdruck, dass die Haushaltswirtschaft im Haushaltsjahr ordnungsgemäß geführt worden ist.

Mit dem Beschluss über den Jahresabschluss stimmt der Rat gleichzeitig den außer- und überplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen des Haushaltsjahres zu, die im Rahmen des Jahresabschlusses ohne seine nach § 58 Abs. 1 Nr. 9 i. V. m. § 117 Abs. 1 NKomVG erforderliche Zustimmung geleistet worden sind (s. Anhang Jahresabschluss 2016, Seiten 68 und 69). Darüber hinaus nimmt er die über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen des Haushaltsjahres 2016 bis 10.000 € - bei denen die Zuständigkeit gem. § 117 NKomVG i. V. m. § 6 der Haushaltssatzung 2016 beim Bürgermeister lag- zur Kenntnis (s. Anhang Jahresabschluss 2016, Seiten 70 bis 74).

Verwendung des Jahresergebnisses

Im Rahmen des Jahresabschlusses hat der Rat gemäß § 58 Abs. 1 Nr. 10 i. V. m. § 110 Abs. 7 S. 3, § 123 Abs. 1 S. 1 NKomVG zugleich über die Verwendung des Jahresüberschusses oder die Behandlung des Jahresfehlbetrages zu beschließen.

Wie bereits oben erwähnt, hat sich in der Jahresrechnung 2016 beim ordentlichen Ergebnis ein Fehlbetrag in Höhe von -1.072.091,82 € und beim außerordentlichen Ergebnis ein Überschuss in Höhe von 699.824,32 € ergeben.

Ein Fehlbetrag beim ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushaltes soll zuerst mit der aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses gebildeten Rücklage gedeckt werden. Sind keine Überschussrücklagen vorhanden, kann der Fehlbetrag auch mit einem Überschuss beim außerordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushaltes oder aus der mit Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses der Vorjahre gebildeten Rücklage gedeckt werden.

Da bei der Stadt Burgdorf keine Überschussrücklagen aus Vorjahren gebildet werden konnten, kommt hier nur der Überschuss des außerordentlichen Ergebnisses zur Deckung des Fehlbetrages im ordentlichen Ergebnis in Frage.

Die Verwaltung empfiehlt daher, den Überschuss der außerordentlichen Erträge über die außerordentlichen Aufwendungen im Ergebnishaushalt 2016 in Höhe von 699.824,32 € zur anteiligen Deckung des Fehlbetrages des ordentlichen Ergebnisses in Höhe von -1.072.091,82 € zu verwenden.

Anlagen

Anlage 1 - Jahresabschluss der Stadt Burgdorf zum 31.12.2016

Anlage 2 - Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2016 der Stadt Burgdorf

