



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Kommunalbericht 2017

Nr. 4 Kommunale Finanzstatistik - Validität durch fehlerhafte Meldungen beeinträchtigt

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 4 Kommunale Finanzstatistik - Validität durch fehlerhafte Meldungen beeinträchtigt

1 Allgemeines

Die Ergebnisse der kommunalen Haushaltswirtschaft werden periodisch in amtlichen Statistiken erfasst³¹⁰. So sind u. a. die Ein- und Auszahlungen der Gemeinden und Gemeindeverbände

- jährlich in der Jahresrechnungsstatistik³¹¹ sowie
- vierteljährlich in der Kassenstatistik³¹² nachzuweisen.

Die Jahresrechnungsstatistik liefert detaillierte Angaben über Ein- und Auszahlungsarten³¹³ sowie über die von den Zahlungen betroffenen Aufgabenbereiche (Produkte)³¹⁴. Deren Ergebnisse stehen allerdings nicht zeitnah zum Jahresende zur Verfügung³¹⁵, da das Aufbereitungsverfahren aufwändig ist und die kommunalen Jahresabschlüsse erst spät im Folgejahr vorliegen. So müssen in Rheinland-Pfalz die kommunalen Jahresabschlüsse bis 30. Juni des Folgejahres aufgestellt und bis 31. Dezember des Folgejahres vom Gemeinderat festgestellt werden³¹⁶. Um dennoch über aktuelle finanzstatistische Daten zu verfügen, werden mit der Kassenstatistik quartalsweise Ein- und Auszahlungen nach Arten auf der Grundlage der kassenmäßigen Ergebnisse dargestellt.

Die rheinland-pfälzischen Gebietskörperschaften übermitteln ihre Daten für diese Bundesstatistiken an das Statistische Landesamt³¹⁷. Dort werden die Angaben auf Plausibilität geprüft, in der Regel zu Gebietskörperschaftsgruppen aggregiert und die Landesergebnisse an das Statistische Bundesamt weitergemeldet. Sowohl das Bundesamt als auch die Landesämter veröffentlichen die erhobenen Daten, zum Beispiel in ihren statistischen Berichten.

Die Ergebnisse der kommunalen Finanzstatistiken sind Ausgangspunkt zahlreicher finanzwirtschaftlicher Analysen, die wiederum als Grundlage von Entscheidungen in Politik, Verwaltung und Rechtsprechung dienen³¹⁸. Aufsichtsbehörden, kommunale Spitzenverbände und Rechnungshöfe ziehen die Angaben zur Beurteilung der Finanzlage von Gebietskörperschaften sowie für interkommunale Vergleiche heran.

³¹⁰ Rechtsgrundlage hierfür ist das Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG).

³¹¹ § 3 Abs. 2 Nr. 1 FPStatG.

³¹² § 3 Abs. 2 Nr. 2 FPStatG.

³¹³ Zum Beispiel Zahlungen für Personal, Sachaufwand, Steuern und Zuweisungen.

³¹⁴ Zum Beispiel Schulen, Gemeindestraßen und soziale Hilfen.

³¹⁵ Auf Bundesebene werden die kommunalen Ergebnisse etwa ein Jahr und acht Monate nach Abschluss des Rechnungsjahres veröffentlicht (vgl. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Qualitaetsberichte/FinanzenSteuern/Rechnungsergebnissekommunal.pdf?__blob=publicationFile).

³¹⁶ §§ 108 Abs. 4, 114 Abs. 1 GemO.

³¹⁷ § 4 Abs. 1 Landesstatistikgesetz (LStatG).

³¹⁸ So hat sich zum Beispiel der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seiner Entscheidung zum Landesfinanzausgleichsgesetz im Jahr 2012 (VGH N 3/11) mehrfach auf Ergebnisse der Finanzstatistik gestützt.

Darüber hinaus liefert die Finanzstatistik Basisdaten zur Stabilitätsberichterstattung über den Finanzierungssaldo des Sektors Staat an das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat)³¹⁹.

Diese Zwecke können nur erfüllt werden, wenn die Gemeinden und Gemeindeverbände belastbare Daten für die Statistiken melden. Dies ist nicht hinreichend gewährleistet. Das Statistische Landesamt stellt jedes Jahr bei der Überprüfung der Angaben eine Vielzahl von Fehlern fest. Deren Berichtigung erfordert umfangreiche Rückfragen bei den Kommunen und ist mit einem erheblichen personellen Aufwand verbunden. So traten beispielsweise bei den Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik 2014 über 4.600 Fehler infolge unzulässiger Kombinationen aus Produkten und Konten mit einem Finanzvolumen von 1,6 Mrd. € auf. Nach Angaben des Statistischen Landesamts sind seit vielen Jahren alle von den Kommunen in sog. Lieferdateien gemeldeten Daten mangelhaft.

Auch die überörtliche Prüfung des Rechnungshofs zeigt immer wieder Unstimmigkeiten im kommunalen Rechnungswesen auf, die sich auf die Finanzstatistik auswirken. So meldeten zum Beispiel einige Kommunen über Jahre Personalkostenzuschüsse für Kindertagesstätten unzutreffend als sonstige soziale Leistungen³²⁰. Bei einer kreisfreien Stadt wurden 2015 dadurch 21,3 Mio. € falsch zugeordnet.

Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung bei sieben kreisfreien Städten stichprobenweise die Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik und zur Kassenstatistik - insbesondere für das Jahr 2014³²¹ - geprüft³²².

Die nachfolgend dargestellten Prüfungsergebnisse zeigen wesentliche Ursachen für fehlerhafte statistische Meldungen auf. Den Gemeinden und Gemeindeverbänden wird empfohlen, ihre statistischen Meldungen anhand dieser Hinweise zu untersuchen.

2 Meldungen zur Kassenstatistik - eigene Plausibilitätsprüfungen erforderlich

Im Rahmen der Querschnittsprüfung hat der Rechnungshof die Ein- und Auszahlungen nach den Jahresabschlüssen mit den jeweiligen Ergebnissen der Jahresrechnungs- und der Kassenstatistik verglichen. Dabei ergaben sich zum Teil erhebliche Abweichungen, wie das Beispiel einer Stadt zeigt:

³¹⁹ Artikel 3 Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates vom 25. Mai 2009, geändert durch Verordnung (EU) Nr. 679/2010 des Rates vom 26. Juli 2010. Fehlerhafte Meldungen können gegenüber dem Mitgliedsstaat gerügt oder mit Geldstrafen geahndet werden.

³²⁰ Vgl. Kommunalbericht 2016 Nr. 1, Tz. 3.2.2.

³²¹ Letzter Berichtszeitraum, für den zu Beginn der örtlichen Erhebungen die genannten Statistiken bereits veröffentlicht waren.

³²² Daneben waren die kommunalen Meldungen zur Schuldenstatistik ebenfalls Gegenstand der Prüfung. Hier zeigten sich vergleichsweise wenige Fehler, sodass hierauf nachfolgend nicht eingegangen wird.

Abweichungen zwischen Jahresabschlüssen und Finanzstatistiken			
Einzahlungs- und Auszahlungsarten	Jahresabschluss	Jahresrechnungstatistik	Kassenstatistik
Steuern und ähnliche Abgaben	302,3	288,5	321,6
Zuwendungen, allgemeine Umlagen und sonstige Transfereinzahlungen	53,0	72,7	54,2
Einzahlungen der sozialen Sicherung	81,0	75,5	78,1
Zuwendungen, Umlagen und sonstige Transferauszahlungen	52,3	72,4	57,4
Auszahlungen der sozialen Sicherung	172,5	152,9	171,7

Die Abweichungen sind zum Teil „systembedingt“, da die Ein- und Auszahlungen für die Jahresabschlüsse und für statistische Zwecke zu unterschiedlichen Zeitpunkten verarbeitet werden und somit keine gleichen Ergebnisse ausweisen.

Allerdings waren die Differenzen hauptsächlich Folge von Berichtigungen der kommunalen Datenlieferungen, die das Statistische Landesamt vornahm. So ordnete beispielsweise das Landesamt bei der o. a. Stadt für die Jahresrechnungstatistik insgesamt 126 Ein- und Auszahlungen mit einem Finanzvolumen von 172,5 Mio. € abweichend von den Angaben im Jahresabschluss anderen Produkten oder Konten zu. Dagegen wurden in deutlich geringerem Umfang Korrekturen bei den Meldungen zur Kassenstatistik vorgenommen. Die Gliederung der Jahresrechnungstatistik nach Zahlungsarten und Aufgabenbereichen bietet dem Statistischen Landesamt deutlich mehr Möglichkeiten zur Plausibilitätsprüfung als die nur nach Zahlungsarten gegliederte Kassenstatistik. Berichtigungen der Meldungen zur Jahresrechnungstatistik führen daher nicht auch zu Änderungen an den für die Kassenstatistik gelieferten Daten.

Die Kommunen müssen deshalb selbst untersuchen, ob die vom Statistischen Landesamt erhaltenen Fehlerhinweise zu den von ihnen zur Jahresrechnungstatistik gemeldeten Daten Anpassungen im Rechnungswesen erfordern, um auch zutreffende Angaben in der Kassenstatistik zu gewährleisten.

3 Jahresabschlüsse - verspätete Aufstellung beeinträchtigt Qualität der Meldungen

Die Daten für die Jahresrechnungstatistik sind dem Statistischen Landesamt im Juli des Folgejahres zu übermitteln. Zum Zeitpunkt der Meldungen für die Statistiken der Jahre 2014 und 2015 verfügten die in die Prüfung einbezogenen Städte bis auf eine Ausnahme nicht über aufgestellte Jahresabschlüsse für diese Jahre:

Aufstellung von Jahresabschlüssen				
Gebietskörperschaft	letzter aufgestellter Jahresabschluss am			
	15.07.2015 ³²³		15.07.2016 ³²³	
	Jahr	aufgestellt am	Jahr	aufgestellt am
Kreisfreie Stadt 1	2013	30.06.2015	2014	29.04.2016
Kreisfreie Stadt 2	2009	27.01.2015	2011	10.06.2016
Kreisfreie Stadt 3	2014	01.06.2015	2015	08.06.2016
Kreisfreie Stadt 4	2011	25.06.2015	2012	16.02.2016
Kreisfreie Stadt 5	2010	23.02.2015	2011	04.04.2016
Kreisfreie Stadt 6	2012	09.03.2015	2014	15.03.2016
Kreisfreie Stadt 7	2009	03.06.2013	2009	03.06.2013

³²³ Jeweiliger Meldetermin für die Jahresrechnungstatistik.

Die teils erheblichen Verzögerungen bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen³²⁴ führten dazu, dass die statistischen Meldungen oftmals nur einen vorläufigen Stand der Haushaltswirtschaft wiedergaben. Umbuchungen zur Berichtigung unzutreffender Kontierungen und Produktzuordnungen, zur Bereinigung ungeklärter Zahlungsvorgänge sowie die Auflösung sonstiger „Sammelposten“³²⁵ bewirkten Änderungen, die in der Jahresrechnungsstatistik nicht mehr berücksichtigt wurden. Beispielsweise buchte eine Stadt 2012 Einzahlungen aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke von 0,7 Mio. € fälschlicherweise als Einzahlungen für sonstige Sonderposten. Diese Fehlerfassung berichtigte sie erst 2014 anlässlich der Abschlussarbeiten für das Jahr 2012. In der Jahresrechnungsstatistik 2012 konnte die Korrektur daher nicht mehr berücksichtigt werden. Dieselbe Stadt ordnete ihre Versorgungsauszahlungen erst im Rahmen von Jahresabschlussarbeiten den einzelnen Produkten zu. Da dies jedoch regelmäßig erst nach Abgabe der Jahresrechnungsstatistik geschah, fehlten in den statistischen Meldungen die Versorgungsauszahlungen - allein 8,1 Mio. € im Jahr 2014.

Werden Jahresabschlüsse abweichend von den gesetzlichen Vorgaben mit deutlicher Verspätung aufgestellt, kann dies die Qualität der statistischen Meldungen erheblich beeinträchtigen. Eine zeitnahe Erstellung der Jahresabschlüsse ist sicherzustellen³²⁶.

4 Produkt- und Kontenrahmenpläne - verbindliche Vorgaben nicht immer beachtet

Die Kommunen ordnen die Ein- und Auszahlungen in ihrer Finanzbuchhaltung anhand örtlicher Produkt- und Kontenpläne zu. Sie sind jedoch bei der Gestaltung dieser Pläne nicht völlig frei. Um eine einheitliche Haushaltssystematik sicherzustellen, hat das Land verbindliche Mindestvorgaben in einem Produktrahmenplan³²⁷ und einem Kontenrahmenplan³²⁸ aufgestellt³²⁹. Das soll u. a. gewährleisten, dass die finanzstatistischen Anforderungen bei der Buchführung beachtet werden.

Außerhalb dieser Mindestvorgaben sind die Gemeinden und Gemeindeverbände grundsätzlich frei bei der Einrichtung von Produkten und Leistungen sowie Konten und Unterkonten. Bestimmte Konten/Unterkonten sind aber aus statistischen Gründen zwingend einzurichten³³⁰. Dem wurden die Kontenpläne der in die Prüfung einbezogenen Kommunen nicht immer gerecht.

Einige Städte hatten für die Statistik verbindliche Konten und Unterkonten in ihrem Rechnungswesen nicht eingerichtet. So fehlte im Kontenplan einer Stadt das Unterkonto für Einzahlungen aus der Leistungsbeteiligung des Bundes nach dem SGB II für Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets nach § 28 SGB II. Die entsprechenden Einzahlungen buchte sie u. a. als Einzahlungen aus der Leistungsbeteiligung des Bundes nach dem SGB II für die Kosten von Unterkunft und Heizung.

³²⁴ So hatte eine Stadt Ende 2016 die Abschlüsse 2011, 2012 und 2013 noch nicht festgestellt.

³²⁵ Auf Sammelposten werden zum Beispiel Auszahlungen für Verbrauchsmittel und Versorgungsauszahlungen bis zur endgültigen Aufteilung auf die betroffenen Produkte erfasst.

³²⁶ Weitere Nachteile, die mit verspätet vorgelegten Jahresabschlüssen verbunden sind, hat der Rechnungshof im Kommunalbericht 2011 (Nr. 2, Tz. 2) dargestellt.

³²⁷ Einteilung nach Hauptproduktbereichen, Produktbereichen und Produktgruppen.

³²⁸ Einteilung nach Kontenklassen, Kontengruppen und Kontenarten.

³²⁹ Nr. 1 VV Gemeindehaushaltssystematik - VV-GemHSys.

³³⁰ Nr. 4.1 Satz 3 VV-GemHSys.

Eine andere Stadt fasste mehrere verbindlich auszuweisende Auszahlungskonten, zum Beispiel für Schülerbeförderungskosten und für Verbrauchsmittel³³¹, zu einem Konto zusammen.

Die Mängel der örtlichen Produkt- und Kontenpläne führten zu fehlerhaften Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik und zur Kassenstatistik. Dies betraf allein nach Stichproben bei zwei Städten Zahlungen von 23,1 Mio. €.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sollten prüfen, ob ihre Produkt- und Kontenpläne alle statistischen Anforderungen erfüllen.

5 Rechnungswesen - Ursache fehlerhafter Meldungen

5.1 Lieferdateien

Die Gemeinden und Gemeindeverbände müssen ihre statistischen Daten grundsätzlich elektronisch übermitteln³³². Dazu erzeugen sie Lieferdateien, die sie dem Statistischen Landesamt über ein Online-Verfahren³³³ bereitstellen. Die Angaben werden in der Regel dem IT-Verfahren für die Buchführung entnommen. Die dortigen Einstellungen entsprachen jedoch häufig nicht den statistischen Anforderungen. Dadurch wurden Ein- und Auszahlungen in den Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik auf anderen Konten ausgewiesen als in den Meldungen zur Kassenstatistik oder sie waren unzutreffenden Berichtszeiträumen zugeordnet. Beispiele:

- Eine Stadt wies in ihren Meldungen zur Kassenstatistik 2014 Zinsauszahlungen aus Derivatgeschäften (2,2 Mio. €) auf einem zutreffenden Konto, in den Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik hingegen auf dem unzutreffenden Konto „Kreditbeschaffungskosten“ aus.
- Eine weitere Stadt führte 2014 Umbuchungen anlässlich der Aufstellung der Jahresabschlüsse 2012 und 2013 durch (insgesamt 2,9 Mio. €). Da die Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik dieser beiden Jahre bereits vorgenommen worden waren, ordnete das IT-Verfahren die Buchungen automatisch der Lieferdatei zur Jahresrechnungsstatistik 2014 zu.

Die in der Buchhaltung jeweils eingesetzten IT-Verfahren müssen Daten vollständig und richtig verarbeiten und ausgeben³³⁴. Das schließt ein, dass auch die Anforderungen der Finanzstatistik eingehalten werden.

Die Verfahren sollten hierauf überprüft und ggf. angepasst werden.

5.2 Unzutreffende Kontierung von Geschäftsvorfällen

Sämtliche in die Prüfung einbezogenen Städte meldeten fehlerhafte Finanzdaten zur Jahresrechnungsstatistik und zur Kassenstatistik, da Ein- und Auszahlungen im Rechnungswesen nicht auf den zutreffenden Konten und Produkten nachgewiesen wurden. Dies betraf u. a. unzulässige Kombinationen von Produkten und Konten im Umfang von 304,0 Mio. € bei den Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik 2014. So hatte zum Beispiel eine Stadt Einzahlungen aus Konzessionsabgaben³³⁵ von 9,8 Mio. € der Produktgruppe „Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft“ zugeordnet. Einschlägig wäre die Produktgruppe „Gemeindestraßen“ gewesen.

³³¹ Zum Beispiel für Lehr- und Unterrichtsmittel an Schulen.

³³² § 11 Abs. 1 Satz 3 FPStatG.

³³³ Verfahren „Internet Datenerhebung im Verbund“ (IDEV).

³³⁴ § 28 Abs. 10 Nr. 2 GemHVO.

³³⁵ Konzessionsabgaben sind Entgelte, die Kommunen dafür erhalten, dass sie Versorgungsträgern das Recht einräumen, Leitungen im öffentlichen Verkehrsraum zu verlegen und zu betreiben.

Besonders häufig traten Fehler bei folgenden Geschäftsvorfällen auf:

Fehlerhafte Kontierungen			
Zahlungsvorgang	Fehlerbetroffenes Finanzvolumen 2014 - Mio. € -	Korrekte Produkt- gruppe	Korrektes Konto bzw. Unterkonto
Entschuldungshilfe aus dem kommunalen Entschuldungsfonds	41,0	611	6132
Bundeserstattung nach § 46a SGB XII	28,3	311	62311
Landeserstattung nach dem Landesaufnahmegesetz	3,0	313	62391
Landeserstattungen nach dem Landespflege- und dem Landesblindengeldgesetz	1,6	351	64242
Zahlungen aus der Vollverzinsung der Gewerbesteuer	38,7	612	6792/7791
Kosten der Unterkunft und Heizung nach SGB II (sofern nicht Optionskommune)	44,0	312	75221

Das Statistische Landesamt stellt den Gemeinden und Gemeindeverbänden zwar seit 2015 ein Software-Tool zur Verfügung, mit dem die Kommunen ihre Daten verpflichtend überprüfen müssen (sog. Vorprüfung). Dadurch werden unzulässige Kombinationen aus Produkten und Konten weitgehend erkannt. Dies schließt jedoch nicht aus, dass unter Kombinationsgesichtspunkten zulässige, aber dennoch fehlerhafte Buchungen in die Lieferdateien eingehen.

So buchte eine kreisfreie Stadt ihre Auszahlungen für Leistungen der Jugendhilfe von etwa 26 Mio. € nicht bei der Kontenart „Leistungen nach SGB VIII“, sondern fälschlicherweise bei der Kontenart „Kostenbeteiligungen und -erstattungen nach SGB VIII“. Das hatte zur Folge, dass die Auszahlungen in der Kassenstatistik nicht als soziale Leistungen, sondern als laufender Sachaufwand ausgewiesen wurden. Zwei andere Städte erfassten Beiträge zu Versorgungskassen nicht als Versorgungsauszahlungen für Beamte, sondern als Personalauszahlungen. Die unzutreffenden Zuordnungen beliefen sich 2014 auf 4,5 Mio. €.

Die Kommunen müssen sicherstellen, dass ihre Ein- und Auszahlungen den zutreffenden Konten und Produkten zugeordnet werden.

5.3 Bereichsabgrenzung

In der Finanzstatistik müssen Ein- und Auszahlungen auch nach Herkunft, Empfänger und Laufzeit unterschieden werden³³⁶. Dies wird als Bereichsabgrenzung bezeichnet.

Die Abgrenzung nach Bereichen wies bei allen in die Prüfung einbezogenen Städten Fehler auf. In der Jahresrechnungsstatistik 2014 waren hiervon Meldungen mit einem Finanzvolumen von 18,9 Mio. € betroffen.

So wurden beispielsweise Zahlungen an Religionsgemeinschaften, Privatpersonen und gemeinnützige Vereine den Bereichen „Sonstiger öffentlicher Bereich“ oder „Privater Bereich“ anstelle des finanzstatistisch zutreffenden Bereichs „Sonstige“ zugeordnet. Der sonstige öffentliche Bereich umfasst ausschließlich die Sozialversicherungsträger. Zum privaten Bereich zählen wirtschaftliche Unternehmen, an denen keine öffentlichen Körperschaften beteiligt sind, und unternehmerisch tätige Vereine.

³³⁶ Nr. 6 VV-GemHSys.

Die Bereichsabgrenzungen sind Bestandteile des insoweit verbindlichen Kontenrahmenplans. Eine sachgerechte Abgrenzung der Zahlungen nach Bereichen ist sicherzustellen.

5.4 Kassenwirksamkeit, Vollständigkeit und Saldierungsverbot

Die im Haushaltsjahr eingegangenen Einzahlungen und geleisteten Auszahlungen sind vollständig und getrennt voneinander nachzuweisen³³⁷. Sie sind in dem Haushaltsjahr zu buchen, in dem sie zahlungswirksam werden. Auch dürfen Einzahlungen grundsätzlich nicht mit Auszahlungen verrechnet werden. Dies wurde nicht immer beachtet.

Beispielsweise erfasste eine Stadt die Einzahlung aus der Endabrechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für das vierte Quartal 2014 in der Finanzrechnung 2014, obwohl die Zahlung im ersten Quartal 2015 einging. Daher war der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Meldung zur Jahresrechnungsstatistik 2014 um 0,5 Mio. € zu hoch und 2015 um diesen Betrag zu niedrig ausgewiesen.

Eine andere Stadt nahm 2015 Investitionskredite über 6,4 Mio. € bei von ihr verwalteten rechtsfähigen Stiftungen auf. Entsprechende Einzahlungen aus der Aufnahme von Investitionskrediten wurden in der Finanzrechnung der Stadt nicht gebucht und damit auch nicht in den Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik und zur Kassenstatistik berücksichtigt. Als Begründung gab die Verwaltung an, dass die Geldbestände der Stiftungen auf dem Bankkonto der Stadt geführt würden und deshalb keine „tatsächlichen“ Einzahlungen stattgefunden hätten.

Rechtsfähige Stiftungen stellen eigene Jahresrechnungen auf³³⁸. Ihr Vermögen wird nicht im kommunalen Haushalt nachgewiesen. Unabhängig von fehlenden Zahlungseingängen auf dem Konto der Stadt wurden daher dem Haushalt Gelder zugeführt. Die Investitionskreditaufnahmen hätten deshalb in der Finanzrechnung gebucht und bei den statistischen Meldungen berücksichtigt werden müssen.

Dieselbe Stadt saldierte Auszahlungen zur Tilgung von Krediten zur Liquiditätssicherung mit Einzahlungen aus der Aufnahme solcher Kredite. Diese Verrechnung war nicht zulässig. In der Finanzrechnung sowie in den Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik und zur Kassenstatistik 2014 wurden dadurch die Ein- und Auszahlungen um jeweils 58,6 Mio. € zu gering ausgewiesen.

6 Kontrolle der Lieferdateien - häufig vernachlässigt

Die Städte prüften die Lieferdateien zur Jahresrechnungsstatistik und zur Kassenstatistik in der Regel nicht auf Plausibilität, bevor sie diese dem Statistischen Landesamt übermittelten. Dies wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die Meldungen maschinell erzeugt würden und daher keiner weiteren Überprüfung bedürften.

Bereits ein einfacher Abgleich der Summen von Ein- und Auszahlungen im Rechnungswesen mit den jeweiligen Summen der Lieferdateien hätte gezeigt, dass Buchungen in den finanzstatistischen Meldungen fehlten. Bei einer Stadt betraf dies zum Beispiel Auszahlungen an Versorgungsempfänger von 8,1 Mio. €.

Die Kommunen sind zu wahrheitsgemäßen und vollständigen Auskünften bei ihren Meldungen verpflichtet³³⁹. Die automationsgestützte Erstellung der Dateien garantiert nicht, dass diese fehlerfrei sind. Daher sollten die Gemeinden und Gemeinde-

³³⁷ § 45 Abs. 1 GemHVO.

³³⁸ § 7 Abs. 4 LStiftG.

³³⁹ § 15 Abs. 5 Bundesstatistikgesetz (BStatG).

verbände ihre Meldungen vor Abgabe an das Statistische Landesamt zumindest in Stichproben kontrollieren.

7 Hinweise des Statistischen Landesamts - oftmals nur unzureichend beachtet

Bei den jährlichen Plausibilitätsprüfungen zur Sicherung der Datenqualität führte das Statistische Landesamt beispielsweise maschinelle Summenkontrollen und Abgleiche sowie Prüfungen der Kombinationen aus Produkten und Konten durch. Die dabei festgestellten Fehler wurden den Kommunen elektronisch in Form eines Rückfragebogens oder telefonisch mitgeteilt. Dennoch traten diese häufig in den Folgejahren erneut auf.

Das war u. a. darauf zurückzuführen, dass erforderliche Anpassungen in der Buchhaltung unterblieben. Die in den Verwaltungen für die Statistik zuständigen Mitarbeiter gaben die Mitteilungen des Statistischen Landesamts nicht immer an die für Haushaltsplanung und Buchführung oder das IT-Verfahren im Finanzwesen zuständigen Stellen weiter oder diese Stellen berücksichtigten die Hinweise nicht. So korrigierte zum Beispiel das Statistische Landesamt bei einer Stadt Meldungen zur Jahresrechnungsstatistik 2014 in Höhe von 172,5 Mio. €. Der Geschäftsbuchhaltung der Stadtverwaltung blieben die Änderungen weitgehend unbekannt, da sie von einer anderen Abteilung zwar bearbeitet, Informationen hierüber jedoch nicht weitergereicht worden waren.

Die Ein- und Auszahlungen sind nach dem Produktrahmenplan und dem Kontenrahmenplan unter Beachtung der verbindlichen finanzstatistischen Anforderungen zu ordnen. Daher ist nach Fehlermeldungen des Statistischen Landesamts zu überprüfen, ob Änderungen in den örtlichen Produkt- und Kontenplänen und in der Buchungspraxis erforderlich sind.

Das setzt voraus, dass die für das Rechnungswesen verantwortlichen Stellen hierüber informiert werden.

8 Buchungsleitfaden - sinnvolle Arbeitshilfe

Mitunter kam es vor, dass bei personellen Wechseln oder Vertretungsfällen in der Buchhaltung Zahlungsvorgänge auf unzutreffenden Produkten und Konten gebucht wurden, da die Mitarbeiter mit der korrekten Buchungsweise nicht vertraut waren.

Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz hat eine im Internet abrufbare Kontierungshilfe erarbeitet, die Erläuterungen für die Zuordnung von Geschäftsvorfällen zu Konten und Unterkonten enthält. Sie wurde allerdings seit Juni 2014 nicht mehr fortgeschrieben. Außerdem fehlten bis auf wenige Ausnahmen Buchungshinweise zu Produkten.

Eine aktualisierte und um Produktangaben ergänzte zentrale Arbeitshilfe kann zur Qualitätssicherung in der Buchführung und damit zur Korrektheit der finanzstatistischen Meldungen beitragen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Kontierungshilfe des Statistischen Landesamts entsprechend zu erweitern und zu pflegen.

9 Fazit

Die vorstehenden Beispiele zeigen zum Teil beträchtliche Qualitätsmängel der kommunalen Meldungen zur Finanzstatistik. Ihre Beseitigung verursacht derzeit erheblichen Personalaufwand. So wird nach Mitteilungen des Statistischen Landesamts dort jährlich allein für die Jahresrechnungsstatistik die Arbeitszeit von etwa fünf Vollzeitkräften aufgewandt, um Meldungen auf Plausibilität zu überprüfen und Fehler zu korrigieren. Auch bei den Kommunalverwaltungen fällt Personalaufwand an, um die Rückfragen zu beantworten und um Anpassungen vorzunehmen.

Da insbesondere die Daten zur Kassenstatistik nur eingeschränkt auf Plausibilität untersucht werden können (vgl. hierzu Nr. 2), wird die Aussagekraft der Statistik durch unzutreffende Meldungen beeinträchtigt.

Die Fehlerhaftigkeit der Finanzdaten beruht im Wesentlichen auf falschen Kontierungen und Buchungen, verspätet aufgestellten Jahresabschlüssen und organisatorischen Versäumnissen. Solche Ursachen lassen sich jedoch weitgehend beseitigen. Das setzt voraus, dass die Bedeutung der kommunalen Finanzstatistik von den Kommunen erkannt wird und alle zur Qualitätssicherung erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden.

Die Kommunen sind insbesondere aufgefordert,

- ihre Jahresabschlüsse fristgerecht auf- und festzustellen,
- verbindliche statistische Vorgaben in den jeweiligen Konten- und Produktplänen umzusetzen,
- bei Rückmeldungen des Statistischen Landesamts ihr Rechnungswesen auf Anpassungsbedarf zu überprüfen und
- Kontierungshilfen des Statistischen Landesamts zu nutzen, um eine korrekte Buchung der Geschäftsvorfälle sicherzustellen.

Damit die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte und die Aussagekraft der Finanzstatistik gewährleistet werden, sollten die Kommunalaufsichtsbehörden darauf hinwirken, dass die Gemeinden und die Gemeindeverbände den zuvor dargestellten Verpflichtungen nachkommen.