



**Referat (R) Rechnungsprüfung  
Landkreis Helmstedt**

**Bericht über die Sonderprüfung der  
Gemeinde Büddenstedt  
„Realisierung von Erträgen –  
Erhebung von Grund- und  
Gewerbsteuern“**

Stand: 27.07.2018  
Rechtsgrundlagen: §§ 155, 156 NKomVG  
Prüfer/in: Frau Beidokat  
Frau Dannehl  
Prüfungszeit: 05.03.2018 bis 12.03.2018, 18.07.2018  
(mit Unterbrechungen)

## Inhaltsverzeichnis

|  |          |
|--|----------|
| <b>1. Allgemeine Vorbemerkungen</b> .....    | <b>3</b> |
| 1.1 Prüfungsauftrag .....                    | 3        |
| 1.2 Prüfungsdurchführung/Prüfungsumfang..... | 3        |
| <b>3. Prüfungsergebnisse</b> .....           | <b>5</b> |
| 3.1 Prüfung ausgewählter Steuerakten .....   | 5        |
| 3.2 Prüfung der Veranlagungen.....           | 6        |
| 3.2.1 Grundsteuer A .....                    | 6        |
| 3.2.2 Grundsteuer B .....                    | 6        |
| 3.2.3 Gewerbesteuer .....                    | 7        |
| 3.3 Vermögensschaden .....                   | 7        |
| 3.4 Nachveranlagungen .....                  | 7        |
| <b>4. Empfehlungen</b> .....                 | <b>8</b> |
| <b>5. Zusammenfassung</b> .....              | <b>8</b> |

## Abkürzungsverzeichnis

|        |   |
|--------|---|
| ALKIS  | Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem |
| AO     | Abgabenordnung                                    |
| FB     | Fachbereich                                       |
| GewStG | Gewerbsteuergesetz                                |
| GrStG  | Grundsteuergesetz                                 |
| NKomVG | Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz       |
| RPA    | Rechnungsprüfungsamt                              |

### Hinweis:

Aus rechentechnischen Gründen können in den Tabellen Rundungsdifferenzen von +- einer Einheit (T€, Prozent usw.) auftreten.

---

## **1. Allgemeine Vorbemerkungen**

### **1.1 Prüfungsauftrag**

Es handelt sich um eine Sonderprüfung, im Grunde auch um eine ausgeweitete Belegprüfung im Sinne von §§ 155 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 153 Abs. 2 NKomVG. Die Stadt Helmstedt hat die Aufgabe der Rechnungsprüfung auf der Grundlage des § 5 des Niedersächsischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarung auf das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Helmstedt (RPA) übertragen. Für die Gemeinde Büddenstedt war das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises bis zur Fusionierung der Gemeinde mit der Stadt Helmstedt gesetzlich zuständig.

Im Zuge der Fusion der ehemaligen Gemeinde Büddenstedt mit der Stadt Helmstedt zum 01.07.2017 wurden Versäumnisse bei der Erhebung der Realsteuern bekannt. Die Aufgabenwahrnehmung in der Gemeinde Büddenstedt bezogen auf die Realisierung von Erträgen (hier Grund- und Gewerbesteuer) wurde seit Jahren nur unzureichend erledigt. Teilweise wurden seit 2008 keine Forderungen geltend gemacht.

Durch die Stadt Helmstedt als Rechtsnachfolgerin wurden noch im Jahr 2017 umfangreiche Aktenprüfungen und Nachveranlagungen vorgenommen, um den finanziellen Schaden durch den Eintritt der Verjährung zu begrenzen. Der Bürgermeister hat am 12.12.2017 die Kommunalaufsichtsbehörde davon in Kenntnis gesetzt. Das Rechnungsprüfungsamt hat erst im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2010 anlässlich von Pressemitteilungen Ende Januar 2018 davon Kenntnis erlangt.

Der Sachverhalt wurde daraufhin in die Prüfung des Jahresabschlusses 2010 einbezogen. Der Schlussbericht des RPA datiert vom 19.02.2018. Es hat einen Erörterungstermin am 31.01.2018 mit dem Bürgermeister, dem 1. Stadtrat und dem Leiter des Geschäftsbereichs 3 gegeben. Im Ergebnis des Abschlussgespräches zur Prüfung des Jahresabschlusses 2010 der Gemeinde Büddenstedt am 20.02.2018 wurde eine begleitende Sonderprüfung durch das RPA vereinbart, um den Sachverhalt nicht bzw. nicht vollständiger Erhebung von Grund- und Gewerbesteuern in den vergangenen Jahren aufzuklären.

### **1.2 Prüfungsdurchführung/Prüfungsumfang**

Die Prüfung wurde am 05.03.2018 in den Räumen der Stadtverwaltung begonnen und am 14.03.2018 vorerst unterbrochen, da es an notwendigen Grunddaten fehlte. Am 18.07.2018 erfolgte der Abschluss der Prüfung.

Das RPA nahm mit Datum vom 26.02.2018 Kontakt zum Finanzamt für Fahndung und Strafsachen Braunschweig auf. Es sollten Möglichkeiten der Dateneinsichtnahme geklärt werden. Aus organisatorischen Gründen konnte von dieser Möglichkeit jedoch kein Gebrauch gemacht werden.

Durch die Stadt Helmstedt wurde mit Datum vom 07.03.2018 das Finanzamt Helmstedt mit der Bitte um Unterstützung bei der Ermittlung der Grundsteuerpflichtigen (Grundsteuer A) herangezogen. Das Ergebnis dieser Überprüfung liegt erst seit dem 12.07.2018 vor. Diese Ergebnisse waren Gegenstand der am 18.07.2018 durchgeführten Prüfung durch das RPA und fließen in dieses Prüfungsergebnis ein.

---

## 2. Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung

Die Gemeinden haben die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel soweit vertretbar und geboten, aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen, im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen (§ 111 Abs. 5 NKomVG). Kredite sind die nachrangigste Form der Finanzmittelbeschaffung. Sie dürfen nur dann aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig ist (§ 111 Abs. 6 NKomVG).

Diese Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung stellen vor allem eine Rangfolge auf, in der Erträge zur Deckung der Aufwendungen herangezogen werden können. Die kommunalen Steuern stehen damit an dritter Stelle der Finanzmittelhierarchie; daher wird in diesem Zusammenhang auch vom Grundsatz der Subsidiarität gesprochen.

Der § 3 Abgabenordnung (AO) definiert Steuern als Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Als finanziell bedeutsame kommunale Steuern sind nur die Grund- und die Gewerbesteuer anzusehen.<sup>1</sup>

Zur Erhebung der Gewerbesteuer ist jede Gemeinde verpflichtet. Nach § 1 des Gewerbesteuergesetzes hat die Gemeinde eine Gewerbesteuer als Gemeindesteuer festzusetzen.

### 2.1 Entwicklung der Hebesätze

Die Gewerbesteuer und die Grundsteuer sind Gemeindesteuern, deren Hebesätze jährlich im Rahmen der kommunalen Haushaltsberatungen festgesetzt werden. Die Gemeinden haben so die Möglichkeit, Einfluss auf die Höhe der von den Unternehmen zu leistenden Abgaben zu nehmen und aktiv Standortpolitik zu betreiben.

Durch die Gemeinde Büddenstedt wurden die Hebesätze wie folgt festgesetzt:

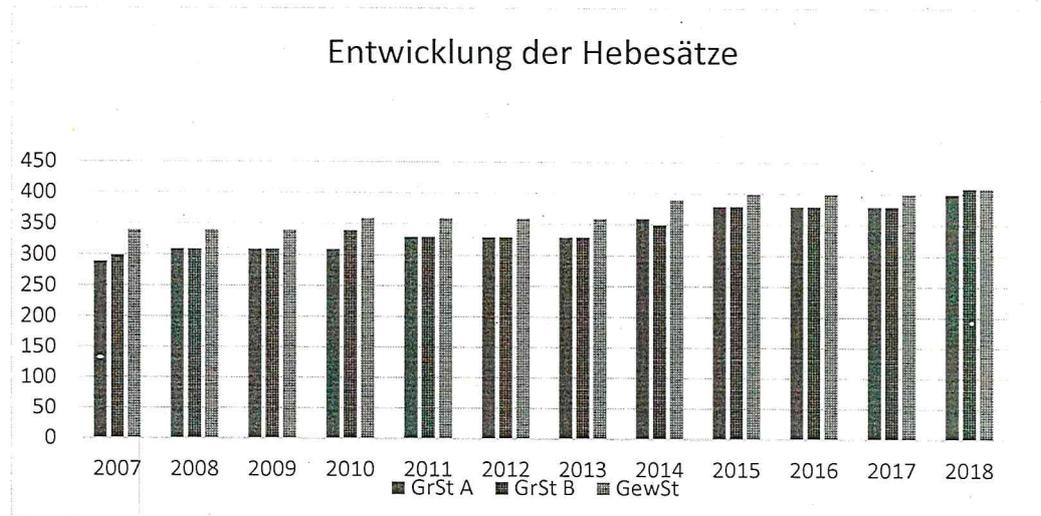
|               | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|               | v. H. |
| <b>GrSt A</b> | 290   | 310   | 310   | 310   | 330   | 330   | 330   | 360   | 380   | 380   | 380   |
| <b>GrSt B</b> | 300   | 310   | 310   | 310   | 330   | 330   | 330   | 350   | 380   | 380   | 380   |
| <b>GewSt</b>  | 340   | 340   | 340   | 340   | 360   | 360   | 360   | 390   | 400   | 400   | 400   |

Die vorstehende Ansicht zeigt eine kontinuierliche Erhöhung der Hebesätze für die Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuer. Im Zeitraum 2007 bis 2017 erfolgte eine Anhebung um insgesamt 31,0 v. H. bei der Grundsteuer A, um 26,6 v. H. bei der Grundsteuer B sowie um 17,6 v. H. bei der Gewerbesteuer.

<sup>1</sup> Vgl. Blum/Häusler/Meyer, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz, Kommentar 4. Auflage, S. 604

Die Vertretung der Gemeinde Büddenstedt hat mit der jährlichen Festlegung von Hebesätzen zum Ausdruck gebracht, dass Grund- und Gewerbesteuern von den Steuerpflichtigen erhoben werden sollten.

Grafisch stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:



Die vorstehende Ansicht zeigt eine kontinuierliche Erhöhung der Hebesätze für die Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuer. Im Zeitraum 2007 bis 2017 erfolgte eine Anhebung um insgesamt 31,0 v. H. bei der Grundsteuer A, um 26,6 v. H. bei der Grundsteuer B sowie um 17,6 v. H. bei der Gewerbesteuer.

### 3. Prüfungsergebnisse

#### 3.1 Prüfung ausgewählter Steuerakten

Die Rechnungsprüfung ist von der Absicht geprägt, konstruktiv an der Optimierung der Verwaltungsleistung mitzuwirken. Insofern stellen insbesondere in Zeiten der Haushaltskonsolidierung und Haushaltssicherung die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wesentliche Prüfungsfelder mit zunehmend wachsender Bedeutung dar. Eine effiziente und transparente Verwaltung trägt darüber hinaus zur Korruptionsprävention bei.

Unter diesem Gesichtspunkt wurden im Rahmen dieser Prüfung ausgewählte Steuerakten einer Prüfung hinsichtlich Vollständigkeit und Richtigkeit der Steuererhebung unterzogen. Die Auswahl erstreckte sich auf die Ratsmitglieder ab der Wahlperiode 2006 und auf die Bediensteten der Kernverwaltung der ehemaligen Gemeinde Büddenstedt bis zum Stichtag 01.07.2017. Als Grundlage zur Ermittlung von Grundstückseigentum diente das amtliche Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS).

Es konnte ein in der Gemeinde Büddenstedt vorhandenes Grundstückseigentum von 13 Ratsmitgliedern und drei Bediensteten ermittelt werden. Durch das RPA wurden sowohl die diesbezüglich vorhandenen Steuerakten als auch die Debitorenkonten im Verfahren newsystem@kommunal eingesehen und auf Vollständigkeit und Richtigkeit geprüft.

Nach der Prüfung der vorhandenen Steuerakten sowie der entsprechenden Debitorenkonten im Verfahren newsystem® kommunal konnte durch das RPA festgestellt werden, dass die Realsteuern auf Grundlage der Messbescheide des Finanzamtes korrekt erhoben und jeweils bei Erhöhung der Grundsteuerhebesätze 2008, 2011, 2014, 2015 und 2018 auch entsprechend angepasst wurden. Ein entsprechender Zahlungseingang konnte in den Debitorenkonten durch das RPA grundsätzlich nachvollzogen werden.

Die Prüfung erweckte nicht den Anschein von persönlicher Bevorteilung bestimmter Steuerzahler.

## 3.2 Prüfung der Veranlagungen

### 3.2.1 Grundsteuer A

Die Überprüfung in Bezug auf die Forderungen der Gemeinde Büddenstedt gegenüber Steuerpflichtigen, deren Grundstücke gesetzlich der Grundsteuer A unterliegen, gestaltete sich schwierig, da die erforderlichen Grunddaten in Form von Angaben zu allen steuerpflichtigen Eigentümern nicht vorlagen. Eine systematische Vorgehensweise war daher nur eingeschränkt möglich.

Durch das RPA wurden anhand der Flurstücksinformationen aus dem ALKIS (bezogen auf Ackerland) die Eigentümer ermittelt. Auf dieser Grundlage wurden durch das Steueramt Lagepläne erstellt und ein Abgleich mit dem vorhandenen Bestand an Steuerakten durchgeführt. In den Fällen, in denen keine Steuerakte vorlag bzw. keine Veranlagung festzustellen war, wurden die Steuermessbescheide beim zuständigen Finanzamt angefordert. Dies erfolgte in insgesamt 37 Fällen. Die Steuermessbescheide wurden der Stadtverwaltung mit Datum vom 08.06.2018 zugesandt.

Auf dieser Grundlage wurden durch das Steueramt im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten Nachveranlagungen für die Jahre 2014 bis 2018 in fünf Fällen in einer Gesamthöhe von 6.073,63 EUR durchgeführt.

Steuerausfälle aufgrund Verjährung und damit ein finanzieller Schaden sind in Höhe von 4.630,78 EUR festgestellt worden.

Die betreffenden Akten wurden durch das RPA eingesehen, die Nachveranlagungen sind korrekt erfolgt.

### 3.2.2 Grundsteuer B

Durch das Steueramt der Stadt Helmstedt wurde systematisch (straßenzugweise) auf der Grundlage der vom Finanzamt übermittelten Grundsteuermessbescheide die Veranlagung zur Grundsteuer B geprüft, um eine annähernde Vollständigkeit zu erlangen. Die Veranlagung zur Grundsteuer B war daher nicht Schwerpunkt dieser Prüfung.

Hinsichtlich der Grundsteuer B wurden durch die Stadt Helmstedt bereits Nachveranlagungen von rd. 95,9 TEUR im Rahmen der Verjährungsfrist (§ 169 AO) für entsprechende Grundstücke für die Jahre 2013 - 2017 vorgenommen. Der finanzielle Schaden für die Gemeinde Büddenstedt aufgrund verjährter Grundsteueransprüche beläuft sich hier auf mindestens 38.142,04 EUR.

### 3.2.3 Gewerbesteuer

Im Zuge der Fusion wurde keine vollständige Übersicht über die in der Gemeinde Büddenstedt vorhandenen Gewerbesteuerpflichtigen der letzten Jahre übergeben. Obwohl es in der Gemeinde Büddenstedt seit zwei bis drei Jahren eine Software für Gewerbeanmeldungen gab, wurden die Daten erst ab Januar 2017 eingepflegt, so dass eine elektronische Auswertung für die Vorjahre nicht möglich ist.

Als Datenbasis bei dieser Prüfung diente lediglich eine durch den Bereich Gewerbeangelegenheiten der Stadt Helmstedt erstellte Übersicht über die aktuell erfassten Gewerbeanmeldungen der Gemeinde Büddenstedt. Darin nicht enthalten sind jedoch die in Vorjahren bereits abgemeldeten Gewerbe. Eine elektronische Erfassung der Gewerbe- und -abmeldungen erfolgt erst seit dem Jahr 2017. Da dieser Abgleich keine Vollständigkeit in Bezug auf die tatsächlichen Gewerbesteuerpflichtigen gewährleistet, wurden darüber hinaus weitere Informationsquellen (z. B. kamerale Jahresrechnungen der Vorjahre, Chronik der Stadt Büddenstedt, Daten aus dem Finanzverfahren newsystem@kommunal (Infoma) genutzt.

Durch die Stadt Helmstedt wurden in den letzten Monaten bereits zahlreiche Gewerbesteuerakten angeglichen und ausstehende Steuerfestsetzungen in 34 Fällen und einer Gesamthöhe von 506.142,44 EUR vorgenommen. In einigen Fällen war eine Nachfestsetzung jedoch nicht möglich, so dass durch den Eintritt der Verjährung ein finanzieller Schaden entstanden ist, der mit 126.524,58 EUR beziffert wird.

Das RPA hat nach abgeschlossener Prüfung Grund zu der Annahme, dass nunmehr alle Gewerbepflichtigen auch elektronisch erfasst und veranlagt worden sind. Stichprobenhafte Prüfungen durch den Abgleich von Debitorenkonten mit den entsprechenden Akten führten zu keinen anderslautenden Erkenntnissen.

### 3.3 Vermögensschaden

Der durch den Eintritt der Verjährung festgestellte Schaden beträgt zum Zeitpunkt 18.07.2018 insgesamt **169.297,40 EUR,**

|                     |                |
|---------------------|----------------|
| davon Gewerbesteuer | 126.524,58 EUR |
| davon Grundsteuer B | 38.142,04 EUR  |
| davon Grundsteuer A | 4.630,78 EUR   |

### 3.4 Nachveranlagungen

Die in den Vorjahren unterbliebenen Steuerveranlagungen in den Bereichen Grundsteuer B und Gewerbesteuer wurden durch das Steueramt der Stadt Helmstedt nachgeholt, soweit es die Rechtslage zuließ.

Es erfolgten Nachveranlagungen in einer Gesamthöhe von **608.137,49 EUR,**

|                     |          |                |
|---------------------|----------|----------------|
| davon Gewerbesteuer | 34 Fälle | 506.142,44 EUR |
| davon Grundsteuer B | 52 Fälle | 95.921,42 EUR  |
| davon Grundsteuer A | 5 Fälle  | 6.073,63 EUR   |

---

#### **4. Empfehlungen**

Bei der Stadt Helmstedt ist die Steuersachbearbeitung dem Produktbereich 61 „Allgemeine Finanzwirtschaft“ (FB 15 Finanzverwaltung) zugeordnet.

Nach derzeitigem Stand erfolgt die Übermittlung der Steuermessbescheide durch das Finanzamt nicht auf elektronischem Wege, sondern in Papierform. Eine Kontrolle der eingegangenen Messbescheide erfolgt nicht. Somit könne auch keine verlässlichen Daten über den Abarbeitungsstand ermittelt werden. Nach Auskunft der zuständigen Bediensteten werden auch „Null-Messbescheide“ in das System eingepflegt, was der Transparenz der Aktenführung dient. Da jedoch alle Erfassungen auf manuellem Wege erfolgen, ist eine vollständige Übernahme der Finanzamts-Daten in das newsystem@kommunal nicht ohne weiteres gewährleistet.

Das RPA empfiehlt daher, geeignete Kontrollmechanismen in Form von organisatorischen Regelungen (Zuständigkeiten, Vier-Augen-Prinzip, Vertretungsregelung) festzulegen, um einen Abgleich mit den Stammdaten sicher zu stellen. Um die Liquidität der Stadtkasse zu gewährleisten, müssen kurze Bearbeitungszeiten das Ziel sein. Dafür ist eine entsprechende Überwachung durch ein funktionierendes Controlling nötig.

Künftig muss sichergestellt werden, dass die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung beachtet werden und in einem Bereich von finanzieller Bedeutung die Regelungen des Internen Kontrollsystems Anwendung finden. Die beratenden Hinweise bittet das Rechnungsprüfungsamt zur Kenntnis zu nehmen.

#### **5. Zusammenfassung**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es in Ermangelung von prüfungsrelevanten Unterlagen nur unter großem Zeitaufwand möglich war, eine vollständige Aufarbeitung der Gewerbe- und Grundsteuerakten sowie eventuelle Nachveranlagungen vorzunehmen. Zur lückenlosen Aufarbeitung der Steuerakten war ein umfassender Überblick über alle Steuerpflichtigen erforderlich. Das Steueramt der Stadt Helmstedt hat diverse Möglichkeiten genutzt und letztendlich eine solide Grundlage für die lückenlose Aufklärung der Steuerfälle geschaffen.

Dem RPA wurden aussagefähige Unterlagen vorgelegt, die Anlass zu der Feststellung geben, dass die Aufarbeitung sämtlicher Steuerfälle der ehemaligen Gemeinde Büddenstedt weitgehend erfolgt ist. Die begleitende Prüfung durch das RPA führte zu keinen anderslautenden Erkenntnissen.

Im Ergebnis dieser Prüfung stellt das RPA folgendes fest:

- **Der in Folge von Verjährung entstandene finanzielle Schaden, hervorgerufen durch die Nichtbearbeitung eingegangener Steuermessbescheide, wird mit insgesamt 169.297,40 EUR beziffert.**
- **Nachveranlagungen wurden in einer Gesamthöhe von 608.137,49 EUR vorgenommen.**
- **Indizien für persönliche Vorteilsnahme wurden nicht gefunden.**

Von dem Ergebnis dieser Prüfung wurden der Bürgermeister und die Fachbereichsleitung 15 in einem abschließenden Gespräch am 18.07.2018 in Kenntnis gesetzt.

Helmstedt, den 27.07.2018

Referat ( R ) Rechnungsprüfung

Landkreis Helmstedt

Az.: 14 13 02 (2018)



Beidokat

Prüfgruppenleiterin

---