

**Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Kommunalbericht 2012

Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Städtetag
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

Hildesheim, 16.05.2012

Az.: 6.1-1070.0-12



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort.....	5
2	Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen	6
2.1	Gesetzlicher Auftrag	6
2.2	Umfang und Durchführung.....	7
2.3	Durchgeführte Prüfungen.....	8
3	Kommunen in Niedersachsen	10
4	Die Kommunal Finanzen in Niedersachsen	11
4.1	Vorbemerkungen.....	11
4.2	Finanzierungssaldo	12
4.3	Einnahmen der laufenden Rechnung	13
4.4	Ausgaben der laufenden Rechnung	14
4.5	Nettoinvestitionsrate	15
4.6	Investitionen	16
4.7	Schuldenstand	16
4.8	Ausblick.....	18
5	Prüfungsergebnisse	19
5.1	Finanzstatusprüfungen – Eine erste Zwischenbilanz	19
5.2	Rechnungsprüfungsämter – Grenzen der Auslastung erreicht	22
5.3	Finanzierungslasten und Aufgabenstruktur der kommunalen Häfen - Hafennutzer stärker an den Kosten beteiligen	26
5.4	Unterschiedliche Stellenwerte des Beteiligungsmanagements	29
5.5	Mangelnde Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen bei drei großen selbständigen Städten	34
5.6	Sachbearbeitung der Kosten der Unterkunft und Heizung	36
5.7	Vergleichende Prüfung der Ausführung des Wohngeldgesetzes bei selbständigen Gemeinden.....	38
5.8	Refinanzierung entgeltlicher Leistungen der Feuerwehren – Einnahmemöglichkeiten werden nicht ausgeschöpft.....	42
5.9	Schülerbeförderung: Mit dem Taxi zur Schule – Nur eine Ausnahme?.....	46

1 Vorwort

Als Teil der Länderebene im zweigliederigen Staatsaufbau von Bund und Ländern tragen die Kommunen wesentlich dazu bei, dass unser Gemeinwesen funktioniert. Um ihren Beitrag verantwortungsgerecht leisten zu können, benötigen sie ein finanzielles Fundament, das ihnen Handlungsspielräume einräumt, um die zu bewältigenden Aufgaben und Probleme im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sachgerecht und effizient erledigen zu können. In diesem Kontext ist es Aufgabe der überörtlichen Kommunalprüfung, mit einem vergleichenden Prüfungsansatz darauf zu achten, dass die Kommunen im Umgang mit ihren finanziellen Ressourcen und bei der Erledigung ihrer Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich handeln.

Der Gesetzgeber hat den Präsidenten des Niedersächsischen Landesrechnungshofs bestimmt, mit Beginn des Jahres 2011 als Prüfungsbehörde die überörtliche Kommunalprüfung durchzuführen. In dieser Funktion lege ich hiermit den ersten Bericht über meine Prüfungstätigkeit vor. Der Kommunalbericht befasst sich mit der kommunalen Haushaltslage sowie ihren Risiken und Chancen. Er berichtet über Ergebnisse und Erkenntnisse, die ich aus der überörtlichen Haushalts- und Wirtschaftsprüfung der Kommunen gewonnen habe. Der Kommunalbericht dient zum einen dazu, die Prüfungsergebnisse gegenüber dem Landtag und der Öffentlichkeit für den politischen Diskurs transparent zu machen. Zum anderen soll er Organen und Verwaltungen von Kommunen, die nicht Gegenstand von Prüfungen waren, Hinweise geben, die sie zum Wohle und zum Nutzen ihrer örtlichen Gemeinschaft verwenden können.

Der Kommunalbericht enthält Beiträge zu Themen, die einen Querschnitt kommunaler Aufgabenfelder darstellen. So gibt er eine erste Zwischenbilanz über durchgeführte Finanzstatusprüfungen. Derartige Prüfungen widmen sich primär der Frage, ob das Haushalts- und Kassenwesen der Kommunen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird. Es zeigte sich, dass die sich aus dem doppischen Rechnungswesen ergebenden Informations- und Steuerungsinstrumente bei Weitem noch nicht eingeführt sind. Der Bericht beschäftigt sich mit der Frage, ob und inwieweit die Rechnungsprüfungsämter ihre Pflichtaufgaben erfüllten und benennt festgestellte Defizite. In den Beiträgen über kommunale Häfen, die Organisation des Beteiligungsmanagements und kommunale Wohnungsbauunternehmen geht es darum, wie sich Kommunen wirtschaftlich betätigen und ihre Steuerungsfunktion ausüben. In Themenfeldern aus dem Sozialbereich geht es darum, wie Kommunen die Kosten für Unterkunft und Heizung bearbeiten sowie das Wohngeldgesetz ausführen. Außerdem befasst sich der Kommunalbericht mit entgeltlichen Leistungen der Feuerwehren und Fragen der Schülerbeförderung.

Dieser Kommunalbericht ist der erste Bericht seiner Art. Ich hoffe, damit Diskussionen zum Wohle der Kommunen anstoßen zu können. Ich beabsichtige, die Berichtsreihe fortzusetzen.

H ö p t n e r

Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs

2 Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen

2.1 Gesetzlicher Auftrag

Seit dem 1. Januar 2011 obliegt dem Präsidenten des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (LRH) die externe Finanzkontrolle der Kommunen. Mit dem Gesetz zur Neuordnung der überörtlichen Kommunalprüfung vom 17. Dezember 2010¹ löste der niedersächsische Gesetzgeber die mit der Aufgabe betraute Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt (NKPA) zum Jahresende auf und bestimmte den Präsidenten des LRH zur Prüfungsbehörde. In dieser Funktion entscheidet er allein. Er unterliegt nicht den Vorgaben der Senatsverfassung, die für die Organisation des Rechnungshofs bestimmend ist.

Die überörtliche Prüfung erstreckt sich auf die Gemeinden, Samtgemeinden, Landkreise, kommunalen Anstalten, gemeinsamen kommunalen Anstalten, Zweckverbände, die Niedersächsische Versorgungskasse und die Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände des ehemaligen Landes Oldenburg (§ 1 Abs. 1 NKPG).²

Der Prüfung unterliegen ferner rechtlich selbständige privatrechtliche Unternehmen, an denen zu prüfende Einrichtungen in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bezeichneten Umfang beteiligt sind. Dies setzt allerdings voraus, dass dem Land im Gesellschaftsvertrag oder in der Unternehmenssatzung ein Prüfungsrecht unter Hinweis auf das NKPG eingeräumt worden ist (§ 1 Abs. 2 NKPG).

¹ Nds. GVBl. S. 629.

² Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung – NKPG – vom 16.12.2004, Nds. GVBl. S. 638, zuletzt geändert am 17.12.2010 durch das Gesetz zur Neuordnung der überörtlichen Kommunalprüfung.

2.2 Umfang und Durchführung

Die Prüfung erstreckt sich darauf, ob das Haushalts- und Kassenwesen der zu prüfenden Einrichtung ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird. Die Prüfung dient auch dazu, die Haushaltswirtschaft und Organisation der zu prüfenden Einrichtung durch Beratung in selbstverwaltungsgerechter Weise zu fördern. Insbesondere sollen Verbesserungsvorschläge unterbreitet und Vergleichsmöglichkeiten genutzt werden.

Die Prüfungsbehörde bestimmt Zeitpunkt, Art und Umfang der Prüfung. Sie soll die Prüfung mehrerer zu prüfender Einrichtungen zusammenfassen und so ausrichten, dass die Ergebnisse vergleichbar sind. Dabei soll die Prüfung auf Schwerpunkte beschränkt werden.

Soweit die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden dazu Anlass bieten, soll die Prüfungsbehörde Empfehlungen zur Änderung der Haushaltswirtschaft geben.

Die Prüfungsbehörde kann zu prüfende Einrichtungen und Unternehmen nach § 1 Abs. 2 NKPG auf deren Verlangen in Fragen der Wirtschaftlichkeit und Organisation gegen Erstattung der Kosten beraten. Dies geschah bisher ein Mal. Auf die Bitte einer Kommune begleitete die Prüfungsbehörde die Einführung des doppischen Rechnungswesens.

Das NKPG sieht vor, dass bei der Prüfungsbehörde ein Prüfungsbeirat zu bilden ist. Ihm gehören zwei Vertreter des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport (MI) als oberste Kommunalaufsichtsbehörde und jeweils zwei Vertreter der kommunalen Spitzenverbände an. Der Prüfungsbeirat ist insofern Teil der überörtlichen Kommunalprüfung, als er Empfehlungen für die Ausrichtung und Durchführung der Prüfungsplanung beschließt und bei der Prüfungsplanung beratend mitwirkt.

Die konstituierende Sitzung des Prüfungsbeirats fand am 14.03.2011 bei der Prüfungsbehörde statt. Der Beirat tagte bisher insgesamt vier Mal.

2.3 Durchgeführte Prüfungen

Zum Zeitpunkt der Auflösung der NKPA und des Übergangs der überörtlichen Kommunalprüfung auf den Präsidenten des LRH am 01.01.2011 waren 60 von der NKPA durchgeführte Prüfungen noch nicht abgeschlossen. Es handelte sich um 45 Prüfungen selbständiger Gemeinden, 9 Prüfungen sonstiger kreisangehöriger Einheitsgemeinden und 3 Landkreisprüfungen. Gegenstand dieser Prüfungen waren die zentralen Bereiche der Kernverwaltung wie Verwaltungssteuerung, Personalwesen sowie Haushalts- und Finanzwirtschaft (einschließlich Kassenwesen). Außerdem waren 2 Betätigungsprüfungen durch Dritte und die Prüfung eines Zweckverbands noch nicht beendet. Mittlerweile wurden alle Verfahren abgeschlossen.

Im ersten Halbjahr 2011 wurden 35 kreisangehörige Einheitsgemeinden nach dem bisherigen Konzept der NKPA geprüft. Hiervon sind zum heutigen Zeitpunkt 28 Prüfungen mit Übersendung der die Prüfung abschließenden Prüfungsmitteilung beendet. Zeitgleich entstanden Konzepte, um die überörtliche Kommunalprüfung nach Fachthemen auszurichten.

Nach den neuen Konzepten konzentrierten sich die Prüfungen im zweiten Halbjahr 2011 auf folgende Prüfungsgegenstände:

- Finanzstatus von Gemeinden
- Ausübung der Finanzkontrolle durch Rechnungsprüfungsämter
- Wirtschaftlichkeit kommunaler Häfen
- Ausführung des Wohngeldgesetzes
- Bearbeitung der Unterkunftskosten nach § 22 SGB II
- Beteiligungsmanagement als Steuerungs- und Überwachungsinstrument vornehmlich im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung
- Betätigung von Kommunen als Gesellschafter in Wohnungsunternehmen
- Refinanzierung der Kosten entgeltlicher Leistungen von Feuerwehren
- Schülerbeförderung

Die wesentlichen Ergebnisse der fachbezogenen Prüfungen finden sich in Teil 5 dieses Berichts.

Bei einem Teil handelte es sich um Orientierungsprüfungen, die einen Einblick in die Art und Weise der Erledigung der Fachaufgaben ermöglichen. Trotz ihres orientierenden Charakters erlauben sie erste Einschätzungen und Empfehlungen im Wege der vergleichenden Prüfung. Um die Datenbasis valider zu gestalten, bedarf es indes weiterer Prüfungen.

Über das individuelle Ergebnis sind die geprüften Kommunen unterrichtet. Wegen des teilweise langwierigen Erörterungsverfahrens konnten jedoch noch nicht alle Prüfungen formell abgeschlossen werden.

Unter organisatorischen Gesichtspunkten war und ist den Prüfungen eigen, den Zeitraum der örtlichen Erhebungen kurz zu halten. Diese Verfahrensweise dient primär dem Ziel, zeitnahe

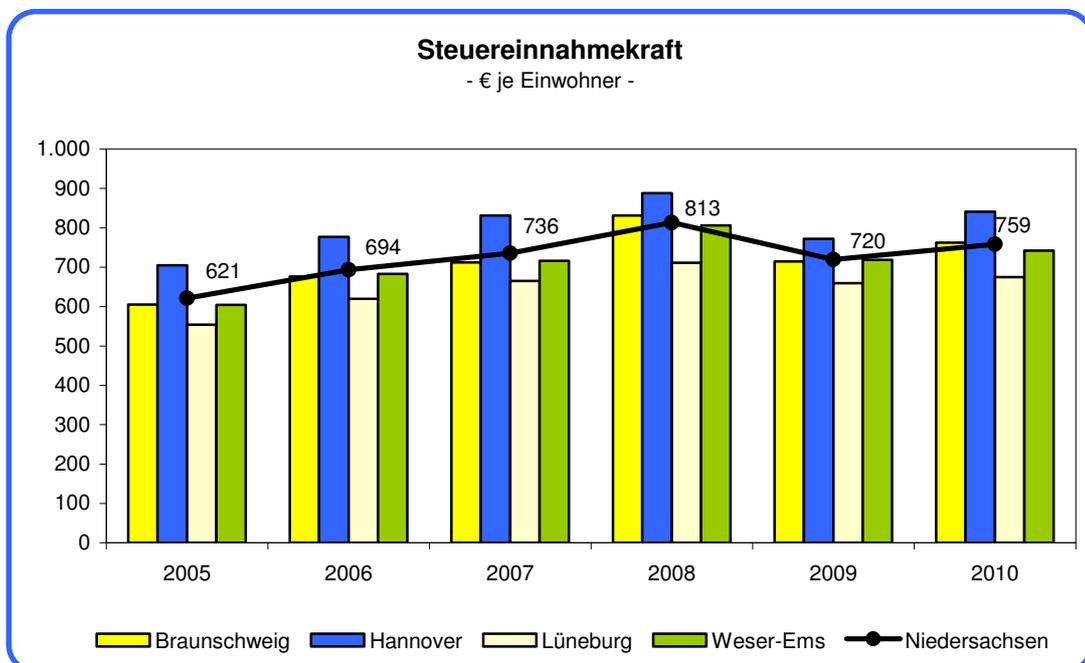
und überschaubare Ergebnisse zu erzielen. In zweiter Linie soll sie mögliche Belastungen für die Kommunen minimieren. Andererseits kann der fachspezifische Prüfungsansatz dazu führen, dass sich die Prüfungsfrequenz erhöht. Dies kann wegen des umfangreichen Aufgabenspektrums insbesondere bei Landkreisen sowie kreisfreien und großen selbständigen Städten zutreffen.

3 Kommunen in Niedersachsen

Die überörtliche Kommunalprüfung erstreckt sich auf alle Kommunen Niedersachsens und ihre öffentlich-rechtlichen Ausgliederungen bzw. Zusammenschlüsse: die Landeshauptstadt Hannover, die Region Hannover, 37 Landkreise, 8 kreisfreie Städte, 7 große selbständige Städte und 1 Stadt mit Sonderstatus. Zu den zu prüfenden kreisangehörigen Städten und Gemeinden zählen 58 selbständige Gemeinden, 213 Einheitsgemeinden und 131 Samtgemeinden (einschl. selbständige Samtgemeinden). Hinzu kommen 722 Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden.

Einwohnerstärke sowie Industrie- und Gewerbeansiedlungen beeinflussen kommunale Strukturen und sind von großer Bedeutung für die Entwicklung der kommunalen Haushalte. Insbesondere Industriestandorte wirken sich zudem auf ihr Umland aus. Dies spiegelt sich in der Steuereinnahmekraft der Kommunen wider. Die verschiedenen Regionen des Flächenlandes Niedersachsen verfügen wegen ihrer unterschiedlichen Gewerbe- und Einwohnerverdichtung über divergierende Steueraufkommen. Dabei erzielen nicht nur die großen Städte Niedersachsens ein hohes Steueraufkommen. Auch kreisangehörige Kommunen erreichen eine Steuereinnahmekraft, die die Einnahmen finanzschwächerer Kommunen im jeweiligen Kreisgebiet um das Doppelte übersteigen.

Im Durchschnitt erreichte die Region Hannover mit einer Einwohnerdichte von 237,5 Einwohnern je km² die höchste Steuereinnahmekraft (840,92 €/Ew. im Haushaltsjahr 2010), während die Region Lüneburg mit einer Einwohnerdichte von nur 109,4 Einwohnern je km² eine Steuereinnahmekraft von 675,19 €/Ew. erzielte.³



³ Gemeindeergebnisse der Finanzstatistik, LSKN – Statistische Berichte Niedersachsen, L II 8/L II 9 -j/ 05 bis j/10.

4 Die Kommunalfinanzen in Niedersachsen

4.1 Vorbemerkungen

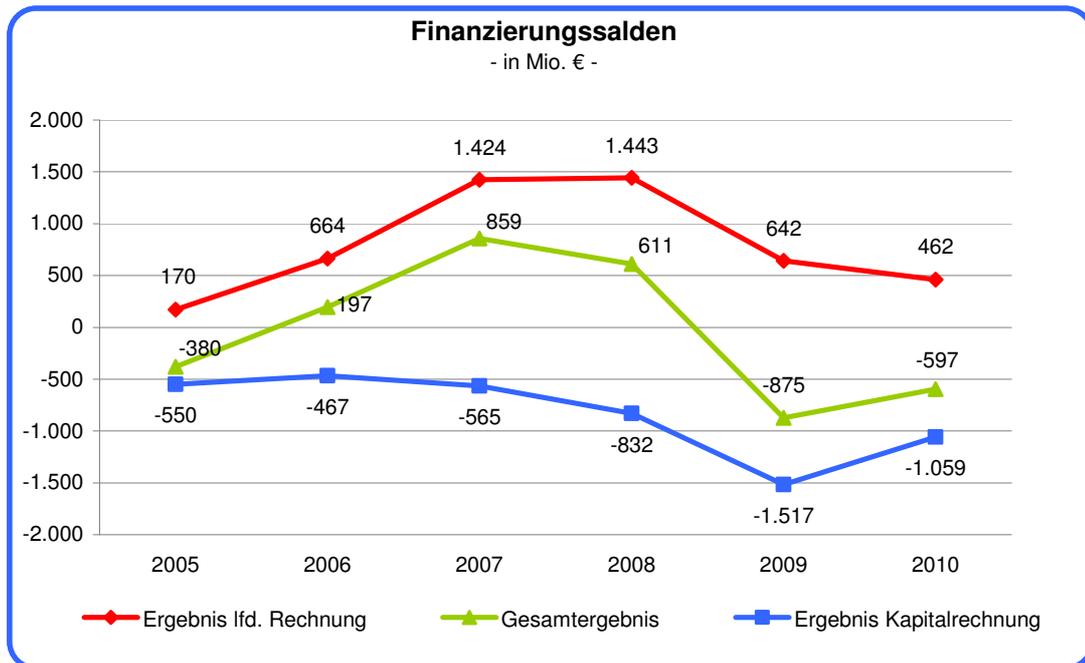
Die verwendeten Grafiken beruhen auf den jährlichen Ergebnissen der Kassenstatistik⁴, die nach gesamtwirtschaftlichen Ordnungskriterien zusammengestellt sind. Sie beinhalten die Ergebnisse aller kommunalen Haushalte.

Die gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise stellt auf die Eigenfinanzierung innerhalb des öffentlichen Sektors ab. Die doppelte Berücksichtigung interkommunaler Zahlungen wie Umlagen, Zuweisungen und Erstattungen wird vermieden, indem die Einnahmen- und Ausgabensummen um den sog. innergemeindlichen Zahlungsverkehr bereinigt werden. Ausgenommen sind ferner besondere Finanzierungsvorgänge und haushaltstechnische Verrechnungen. Auch die Kreditaufnahmen und Tilgungen außerhalb des öffentlichen Sektors finden keine Berücksichtigung.

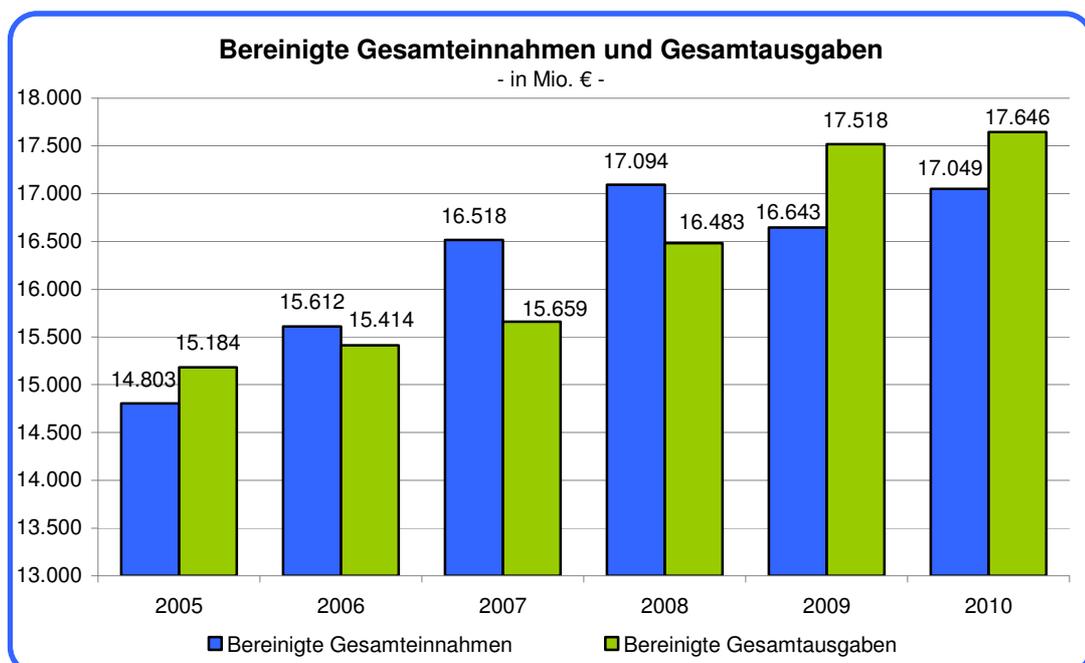
Im Übrigen werden die dem laufenden Verbrauch dienenden Finanzvorfälle von den auf eine Vermögensveränderung hinzielenden Einnahmen und Ausgaben getrennt und jeweils der laufenden Rechnung oder der Kapitalrechnung zugeordnet. Die wesentlichen Positionen der laufenden Rechnung sind auf der Einnahmenseite die Steuereinnahmen (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage), Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke sowie Gebühren und Entgelte. Auf der Ausgabenseite umfasst die laufende Rechnung Personalausgaben, laufenden Sachaufwand, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke und Sozialleistungen. Zur Kapitalrechnung zählen die Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen, aus Vermögensübertragungen, aus Darlehensrückflüssen und aus Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich. Die Ausgaben enthalten die Sachinvestitionen, den Erwerb von Beteiligungen, Vermögensübertragungen sowie die Gewährung von Darlehen und die Schuldentilgung im öffentlichen Bereich. Wegen des steigenden Anteils der Kommunen, die auf die Doppik umstellen, sind die Ergebnisse zurzeit allerdings nur eingeschränkt vergleichbar.

⁴ Kommunale Finanzen 2010, LSKN – Statistische Berichte Niedersachsen; S: 27, L II 2/L II 7 –j 05 bis j/10; eigene Berechnungen.

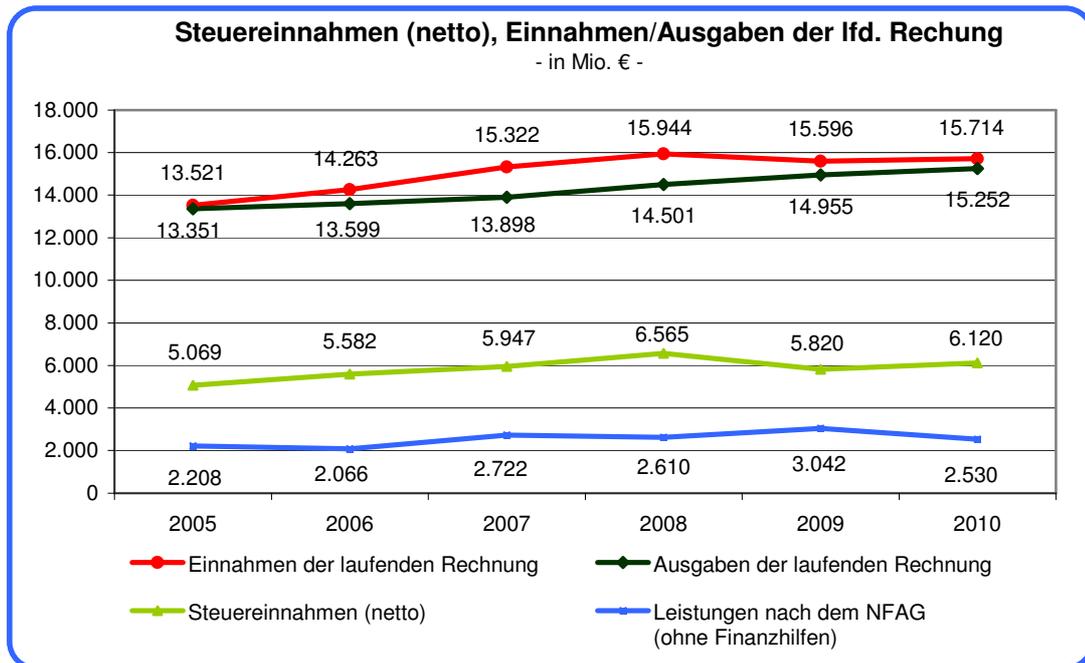
4.2 Finanzierungssaldo



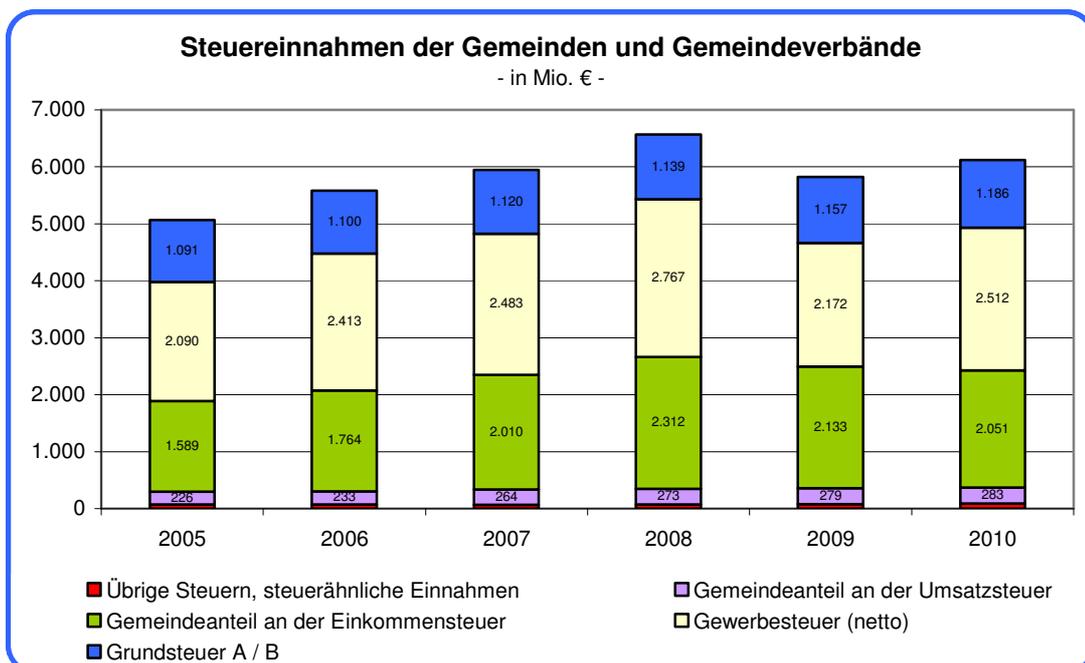
Nach dem Einbruch der Kommunalfinanzen im Jahr 2009 infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Lage der Kommunalfinanzen in Niedersachsen leicht verbessert. Dennoch weisen die Gesamtergebnisse aller kommunalen Haushalte weiterhin einen negativen Finanzierungssaldo aus. Die Gesamtausgaben überstiegen die Gesamteinnahmen in den Jahren 2009 und 2010 deutlich, obgleich der Finanzierungssaldo im Jahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um rd. 270 Mio. € reduziert wurde. Der positive Trend setzte sich 2011 fort.



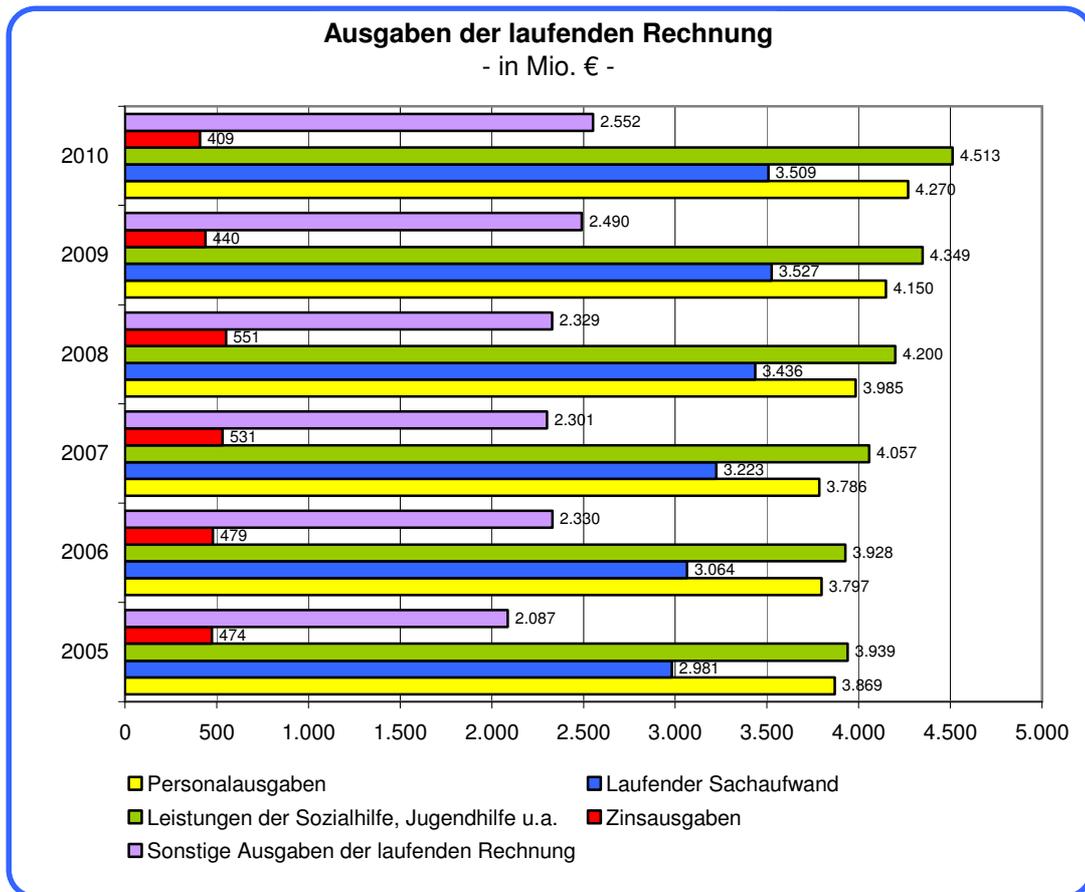
4.3 Einnahmen der laufenden Rechnung



Die Steuereinnahmen entwickelten sich nach dem konjunkturbedingten Rückgang ab dem Jahr 2009 wieder positiv. Die Gewerbesteuer stellte unverändert die wichtigste Einnahmequelle der kommunalen Haushalte dar. Ihr Aufkommen stieg im Vergleich zum Jahr 2009 um 15,2 %. Allerdings nahmen die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, der weiteren wesentlichen kommunalen Einnahmequelle, weiter ab. Der Rückgang von rd. 80 Mio. € lag jedoch deutlich unter dem Einnahmezuwachs aus der Gewerbesteuer. Die Finanzausgleichszuweisungen aus der Steuerverbundmasse blieben im Jahr 2010 um ca. 17 % hinter den entsprechenden Einnahmen des Vorjahres zurück. Dies ist die Folge des Rückgangs der Landessteuern in den Jahren 2009 und 2010.

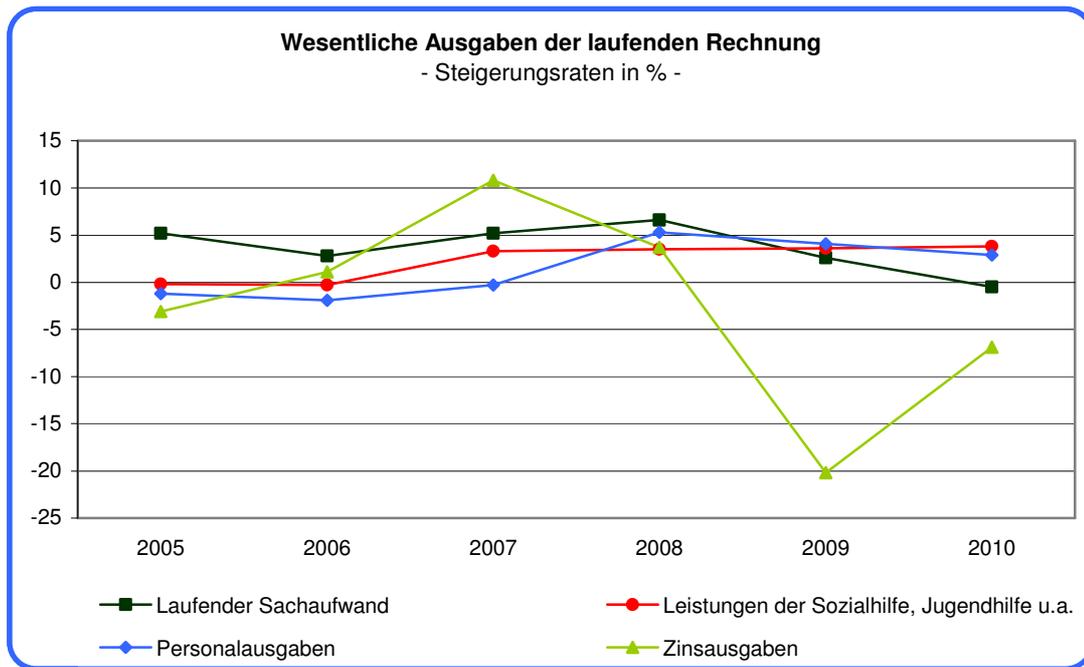


4.4 Ausgaben der laufenden Rechnung



Die größte Belastung für die kommunalen Haushalte stellten – unverändert – die Sozialausgaben dar. Bei den Leistungen für Sozialhilfe, Jugendhilfe u. a. handelt es sich um Pflichtaufgaben der Kommunen, ohne dass damit die Ausgabenhöhe abschließend bestimmt wäre. Die jährlichen Steigerungsraten im Vorjahresvergleich lagen zwischen 3,5 % und 4 %. Im Verhältnis zu den Einnahmen der laufenden Rechnung überstiegen die Sozialleistungen die Realsteuereinnahmen.

Die übrigen wesentlichen Ausgabegruppen der laufenden Rechnung nahmen über den gesamten Zeitraum stetig zu. Dies gilt seit 2008 auch für die Personalausgaben. Die Steigerungsrate übertraf die langjährige durchschnittliche Mehrbelastung aus den Besoldungs- und Tarifergebnissen.



4.5 Nettoinvestitionsrate

Die Nettoinvestitionsrate zeigt auf, in welchem Umfang aus der laufenden Aufgabenerledigung heraus Mittel für die Finanzierung der (Neu)Investitionen zur Verfügung stehen, nachdem der Schuldendienst bedient wurde.

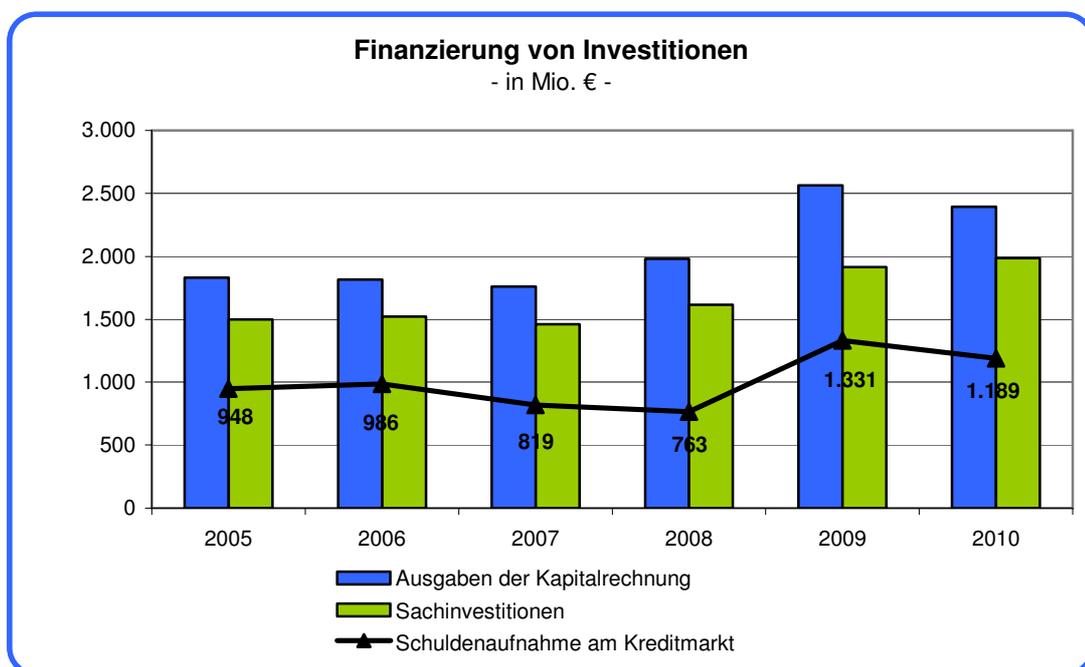
Nettoinvestitionsrate - in T€ -						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ergebnis der laufenden Rechnung	169.785	664.132	1.424.204	1.443.299	641.595	452.017
Tilgung am Kreditmarkt	977.835	1.098.148	976.462	1.018.998	1.130.741	1.043.417
Nettoinvestitionsrate	-808.050	-434.016	447.742	424.301	-489.146	-591.400

Nach dem Ergebnis aller Haushalte erwirtschafteten die niedersächsischen Kommunen lediglich in den Jahren 2007 und 2008 positive Nettoinvestitionsraten. Die Eigenfinanzierung von Neuinvestitionen gelingt den niedersächsischen Kommunen somit nur in Haushaltsjahren mit günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen. In Haushaltsjahren mit nachlassenden Einnahmen genügen die Überschüsse der laufenden Rechnung dagegen nicht, um die Tilgung der in der Vergangenheit aufgenommenen Investitionskredite zu finanzieren. Unbeschadet des Gesamtdeckungsprinzips werden in diesen Haushaltsjahren Liquiditätskredite letztendlich bereits eingesetzt, um die Tilgung von Investitionskrediten zu bedienen. Jede Neuaufnahme von Krediten für – auch dringend notwendige – Investitionen verschärft diese Situation. Zudem führen die kumulierten Defizite aus vorangegangenen Haushaltsjahren selbst in finanzstärkeren Haushaltsjahren regelmäßig dazu, dass die Überschüsse aus der laufenden Rechnung vorrangig für

den Abbau von Altlasten einzusetzen sind und somit für die Finanzierung von Investitionen nicht zur Verfügung stehen.

4.6 Investitionen

Die Ausgaben für Sachinvestitionen betragen rd. 80 % der bereinigten Ausgaben der Kapitalrechnung. Die zunehmende Investitionstätigkeit in den Jahren 2009 und 2010 war auf das Konjunkturpaket II zurückzuführen. Mit Ausnahme der Jahre 2007 und 2008 waren rd. 50 % der Ausgaben der Kapitalrechnung durch Kredite vom Kreditmarkt finanziert. Bezogen auf die Sachinvestitionen betrug der kreditfinanzierte Anteil rd. 60 %. Dies war die Folge der fehlenden Nettoinvestitionsrate aus dem Ergebnis der laufenden Rechnung.

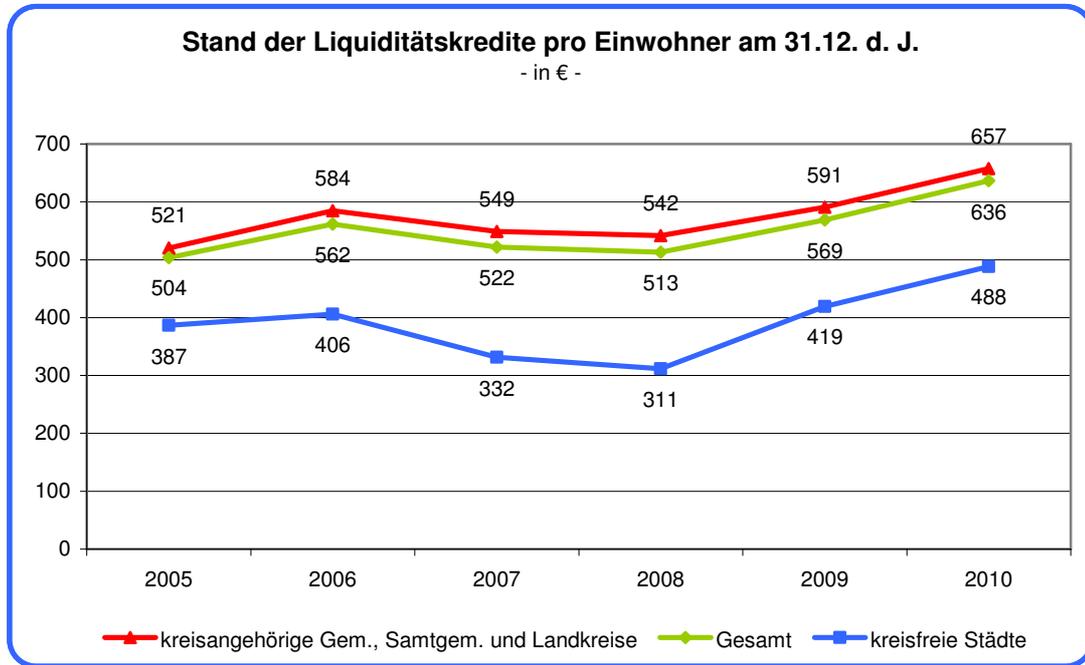


4.7 Schuldenstand

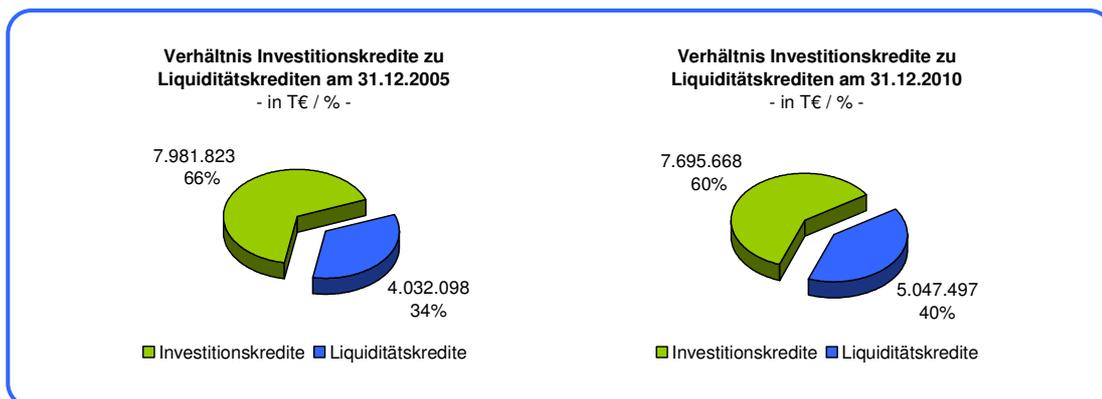
Gesamtverschuldung						
- in T€ -						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Investitionskredite	7.981.823	7.833.861	7.665.750	7.406.282	7.598.022	7.695.668
Liquiditätskredite	4.032.098	4.492.466	4.166.964	4.090.018	4.520.923	5.047.497
Schulden insgesamt	12.013.921	12.326.327	11.832.714	11.496.300	12.118.945	12.743.165

Die Gesamtverschuldung aller kommunalen Haushalte aus Investitions- und Liquiditätskrediten betrug zum Ende des Haushaltsjahres 2010 über 12,7 Mrd. €. Nach einer zwischenzeitlichen Entlastung in den Jahren 2007 und 2008 überstieg der Schuldenstand Ende des Jahres 2010 den Stand des Jahres 2005 um mehr als 700 Mio. €. Die Finanzierung der Fördermaßnahmen auf der Grundlage des Konjunkturpakets II trugen maßgeblich zur Steigerung der Investitions-

kredite in den Jahren 2009 und 2010 bei. Dennoch liegt der Gesamtbetrag der Investitionskredite noch unter der Summe des Jahres 2005. Zwar konnten die Liquiditätskredite zwischenzeitlich zurückgeführt werden. Ende des Jahres 2010 überschritten sie jedoch den Stand des Jahres 2005 um 1 Mrd. € und führten zu dem gewachsenen Schuldenstand.



Infolge dieser Entwicklung nahm der Anteil der Liquiditätskredite an der Gesamtverschuldung stetig zu. Liquiditätskredite, bei denen es sich eigentlich um Überbrückungskredite handelt, müssen derzeit von der Mehrheit der niedersächsischen Kommunen dauerhaft zur Finanzierung ihrer Ausgaben der laufenden Rechnung eingesetzt werden.



4.8 Ausblick

Obwohl die Ausgaben der laufenden Rechnung, bei denen es sich im Wesentlichen um Personal-, Sozial- und Sachausgaben handelt, kontinuierlich zunahmen, wiesen die Ergebnisse der laufenden Rechnung auch in den Jahren sinkender Steuereinnahmen einen Überhang aus. Dieser genügte aber nur in konjunkturstarke Jahren, um die ordentliche Tilgung von Investitionskrediten und – wenigstens anteilig – Neuinvestitionen finanzieren zu können.

Damit reichten die Einnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln (Steuern und Zuweisungen) grundsätzlich aus, um die laufenden Aufgaben zu finanzieren. In konjunkturschwachen Zeiten gelang es den niedersächsischen Kommunen aber nicht, die aus den Investitionen der Vergangenheit resultierenden Tilgungsverpflichtungen zu erwirtschaften. Letztendlich wurde in diesen Fällen bereits die Tilgungsleistung durch neue Liquiditätskredite finanziert.

Die zunehmende Verschuldung steigert die Belastung der kommunalen Haushalte durch Zins- und Tilgungsleistungen. Der Anteil der Schuldendienstleistungen an den Einnahmen der laufenden Rechnung erreichte im Haushaltsjahr 2010 landesweit annähernd 9,5 %. Die Summe der Zins- und Tilgungsleistungen betrug 1,481 Mrd. €. Davon entfielen 409 Mio. € auf Zinszahlungen. Der Gesamtbetrag muss regelmäßig über einen positiven Finanzierungssaldo in der laufenden Rechnung erwirtschaftet werden. Erst darüber hinausgehende Überschüsse können für den Abbau aufgelaufener Fehlbeträge eingesetzt werden. Insofern ist davon auszugehen, dass vielen niedersächsischen Kommunen bis auf Weiteres keine Eigenmittel für Investitionen zur Verfügung stehen werden.

Außerdem belegt der Umstand, dass auch in den Haushaltsjahren mit positiven Nettoinvestitionsraten die Gesamtsumme der Liquiditätskredite zunahm, eine erhebliche Spreizung der Finanzkraft der niedersächsischen Kommunen. Einige Kommunen mit ausgeglichenen Haushalten konnten in der laufenden Rechnung Überschüsse in einem Umfang erwirtschaften, der die Finanzierung ihrer Investitionen und die Bildung von Rücklagen ermöglichte. Allerdings finanzierte die Mehrzahl der Kommunen kumulierte Altfehlbeträge und neue Deckungslücken über Liquiditätskredite.

Durch die schrittweise Anhebung der Bundesbeteiligung an sozialen Leistungen wird eine dauerhafte Verbesserung der kommunalen Finanzlage erreicht.⁵ Allerdings verliert die Verpflichtung, die Altfehlbeträge abzubauen, damit keinesfalls an Bedeutung. Die Haushaltssicherung wird weiterhin als primäres Ziel kommunaler Haushaltsführung fortbestehen.

Auch die Kommunen leiden darunter, dass konjunkturelle Einflüsse ihre Bemühungen zur Sicherung ihrer Finanzkraft erschweren. Dazu zählen sinkende Steuereinnahmen in den Phasen einer allgemein nachlassenden Wirtschaftskraft, die regelmäßig mit steigenden Kosten einhergehen. Die Sparzwänge der vergangenen Haushaltsjahre engen die Möglichkeiten neuer Haushaltssicherungsmaßnahmen zusätzlich ein. Dennoch sind die Kommunen unverändert aufgerufen, ihrer Finanzschwäche soweit wie möglich mit eigenen Rezepten entgegenzuwirken. Die Fragen der Zweck- und Vollzugskritik haben daher ständige Bedeutung.

5 Prüfungsergebnisse

Die für den Prüfungszeitraum geltenden Regelungen der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) und der Niedersächsischen Landkreisordnung (NLO) wurden ab dem 1. November 2011 durch Gesetz vom 17.12.2010 aufgehoben und durch das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)⁵ ersetzt. Der Kommunalbericht verweist wegen ihrer Gültigkeit in den geprüften Haushaltsjahren regelmäßig auf die NGO oder die NLO⁷. Soweit bei den nachfolgenden Prüfungsergebnissen die Kreiswirtschaft betroffen ist, galten gem. § 65 NLO die Vorschriften des Sechsten Teils der NGO entsprechend. Sofern die Aktualität dies erfordert, wird das NKomVG zitiert.

Die nachfolgenden Beiträge spiegeln die Ergebnisse einer halbjährigen Prüfungstätigkeit nach Übergang der überörtlichen Kommunalprüfung auf den Präsidenten des LRH wider. Die durchgeführten Prüfungen haben primär orientierenden Charakter und geben erste Eindrücke und Tendenzen wieder. Grundsätzliche und verallgemeinerungsfähige Aussagen können erst mittels einer validen Datenbasis getroffen werden. Hierfür bedarf es weiterer Prüfungen.

5.1 Finanzstatusprüfungen – Eine erste Zwischenbilanz

Umstellung auf das Neue Kommunale Rechnungswesen – Kommunen nutzen ihre Chancen auf dem Weg zu mehr Wirtschaftlichkeit noch nicht vollständig.

Inhalte der Finanzstatusprüfungen

Die Finanzstatusprüfungen orientieren sich am gesetzlichen Auftrag des § 2 Satz 1 NKPG. Ihr Inhalt besteht darin zu prüfen, ob die Kommunen das Haushalts- und Kassenwesen ordnungsgemäß und wirtschaftlich führen.

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit erfolgt zunächst formal anhand der Rechtsvorschriften zum Haushalts- und Kassenwesen. Daneben verfolgt die überörtliche Kommunalprüfung das Ziel, eine Aussage zum Finanzstatus der Kommunen zu treffen, d. h. die wirtschaftlichen Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung anhand von Kennzahlen zu bewerten.

Der Finanzstatus soll insbesondere Aussagen zu folgenden Fragen ermöglichen:

- Wie ist die Haushaltslage der Kommune aktuell zu bewerten? Ist sie langfristig tragfähig?
- Inwieweit ist die Finanzsituation der Kommune auf konjunkturelle Besonderheiten zurückzuführen?
- Welche Handlungsoptionen besitzt die Kommune?

⁵ Gesetz zur Stärkung der Finanzkraft der Kommunen v. 06.12.2011, BGBl. I S. 2563.

⁶ NKomVG v. 17.12.2010, Nds. GVBl. S. 576, zuletzt geändert durch Gesetz v. 03.04.2012, Nds. GVBl. S. 46).

Daneben sollen die Finanzstatusprüfungen auch Erkenntnisse für weiter gehende Prüfungsansätze liefern.

Fehlende Abschlüsse in den geprüften Kommunen

Im Herbst 2011 führte der Präsident des LRH als Prüfungsbehörde in sechs Kommunen Finanzstatusprüfungen als Pilotprüfungen durch. Diese Prüfungen sollten insbesondere Erkenntnisse über die Verfügbarkeit und Validität der Daten liefern. Die Prüfungsbehörde wählte sechs Kommunen aus, von denen jeweils zwei nach Art und Größenklasse vergleichbar waren:

- Zwei Einheitsgemeinden unter 10.000 Einwohnern,
- zwei Samtgemeinden unter 10.000 Einwohnern sowie
- zwei Städte zwischen 20.000 und 25.000 Einwohnern.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Haushaltsjahre 2008 bis 2010. Alle geprüften Kommunen hatten auf das Neue Kommunale Rechnungswesen (NKR) umgestellt. Eine Gemeinde hatte diesen Schritt bereits im Jahr 2007 vollzogen, vier im Jahr 2008, die sechste Gemeinde im Jahr 2009. Vier dieser Kommunen waren verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen.

Zum Erhebungszeitpunkt verfügten nur zwei Kommunen über eine geprüfte Eröffnungsbilanz. In den übrigen Kommunen lagen die Eröffnungsbilanzen zum Teil nicht einmal im Entwurf vor.

Da ohne Eröffnungsbilanz kein Jahresabschluss und damit auch keine Folgebilanzen erstellt werden können, lieferte die Pilotprüfung nur wenig belastbares Datenmaterial. Eine Analyse anhand der für die Finanzstatusprüfung vorgesehenen Kennzahlen war nur sehr eingeschränkt möglich. Ein interkommunaler Vergleich kann erst erfolgen, wenn eine breitere, verlässliche Datenbasis vorliegt.

Einzelfeststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft

Die erforderlichen Haushaltssicherungskonzepte entsprachen nicht § 82 Abs. 6 NGO und den dazu ergangenen Hinweisen des MI⁸.

Keine der Kommunen beachtete im Erhebungszeitraum die Regelung des § 86 Abs. 1 NGO, wonach die Haushaltssatzung der Kommunalaufsicht einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres vorgelegt werden soll.

Nach § 101 Abs. 1 Satz 1 NGO ist der Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Nach § 101 Abs. 1 Satz 3 NGO beschließt der Rat spätestens bis zum 31.12. des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres die Abschlüsse und die Entlastung des Bürgermeisters. Beide Fristen hielten die geprüften Kommunen nicht ein. Hauptgrund waren die fehlenden Eröffnungsbilanzen. In einer Kommune war zwar die Eröffnungsbilanz geprüft und der erste Jahresabschluss lag vor. Diesen hatte das zuständige Rechnungsprüfungs-

⁷ NGO i. d. F. v. 28.10.2006, Nds. GVBl. S. 473, NLO i. d. F. v. 30.10.2006, Nds. GVBl. S. 510, beide zuletzt geändert und aufgehoben durch Gesetz vom 17.12.2010, Nds. GVBl. S. 576.

amt des Landkreises aber noch nicht geprüft. Lediglich einer Kommune gelang es, für das Haushaltsjahr 2010 die Fristen des § 101 Abs. 1 NGO einzuhalten.

Fehlende Steuerungsinstrumente

Die Umstellung auf das NKR bedeutet nicht nur eine Umstellung des Rechnungsstils. Vielmehr ist mit dem NKR die Einführung von betriebswirtschaftlichen Steuerungselementen verbunden.

§ 21 Abs. 1 GemHKVO⁹ regelt, dass die Gemeinde zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung und das Controlling mit einem unterjährigem Berichtswesen einsetzen sollen. Dies soll nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und den örtlichen Gegebenheiten erfolgen.

Nach § 21 Abs. 2 GemHKVO sollen Ziele und Kennzahlen zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.

Keine der geprüften Kommunen hatte die geforderten Steuerungsinstrumente hinreichend eingeführt. Sie hatten lediglich einen Wechsel des Rechnungssystems vorgenommen.

Ordnungsmäßigkeit der Kassenführung

Bei den Stadt- bzw. Gemeindekassen ergab die Prüfung, dass sowohl der Betrieb der Kassen als auch die Kassenaufsicht im Regelfall ordnungsgemäß erfolgten.

Mit der Umstellung auf das NKR ist es aber auch erforderlich, für die Kasse eine neue Dienst-anweisung zu erlassen. Erst vier der sechs geprüften Kommunen verfügten über eine solche Dienst-anweisung.

Perspektive

Die geprüften Kommunen haben das doppische Rechnungswesen auch Jahre nach dessen Einführung nicht hinreichend umgesetzt. Es fehlen insbesondere die notwendigen Steuerungsinstrumente. Die wegen der überwiegend fehlenden Eröffnungsbilanz nachzuholenden Tätigkeiten, vor allem die Aufstellung der Jahresabschlüsse, werden voraussichtlich noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Dadurch wird das doppische Rechnungswesen auch in den kommenden Jahren nur eine begrenzte Aussagekraft und Steuerungsfunktion haben.

⁸ Bekanntmachung des MI vom 30.10.2007: „Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts“.

⁹ Nds. Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung v. 22.12.2005, Nds. GVBl. S. 458, zuletzt geändert durch Verordnung vom 01.02.2011, Nds. GVBl. S. 31.

5.2 Rechnungsprüfungsämter – Grenzen der Auslastung erreicht

Die Rechnungsprüfungsämter untersuchter Landkreise erledigten nicht alle Pflichtaufgaben. Sie erstellten 75 % der Schlussberichte „spät“ oder „zu spät“.

Aufgabenerfüllung

Die Prüfung der Jahresrechnungen/-abschlüsse des Landkreises und seiner zu prüfenden Gemeinden und Samtgemeinden bildet den Kernbereich der Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes (§ 119 Abs. 1 NGO).

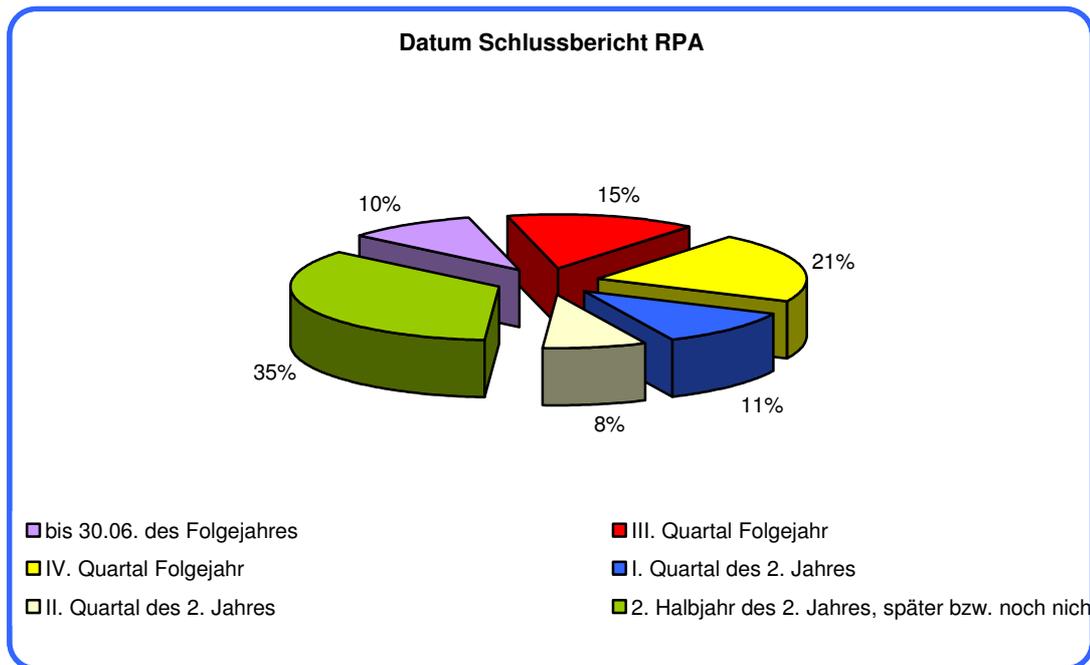
13 von insgesamt 37 niedersächsischen Landkreisen waren Gegenstand einer überörtlichen Prüfung, ob ihre Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) die Pflichtaufgaben erfüllt hatten und ggf. über Personalkapazitäten für darüber hinausgehende Prüfungsaufgaben verfügten.

Der Gesetzgeber gibt den RPÄ zwar keine Frist vor, bis zu deren Ende der Schlussbericht über die Jahresrechnung/den Jahresabschluss vorliegen muss. Eine Terminvorgabe besteht allerdings für den Beschluss über die Jahresrechnung/den Jahresabschluss und die Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten, für die die Vorlage der Abschlussberichte erforderlich ist. Die Entlastungsbeschlüsse der Vertretungen sind bis zum 31.12. des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres zu fassen (§ 101 Abs. 1 NGO). Die Schlussberichte sind den Kommunen folglich so rechtzeitig vorzulegen, dass ihre Vertretungen eine termingerechte Entlastungsentscheidung treffen können.

Bei den RPÄ stellte sich die Situation wie folgt dar:

- 25 % der Schlussberichte erstellten die RPÄ bis zum 30.09. des Folgejahres und damit im Hinblick auf den 31.12. und die bis dahin zu erledigenden weiteren Arbeiten rechtzeitig. Die Kommunen fassten 28 % der Beschlüsse über die Jahresrechnung/den Jahresabschluss und die Entlastung fristgerecht bis zum 31.12. des Folgejahres. Diese Beschlüsse basierten hauptsächlich auf Schlussberichten, die bis zum 30.09. vorlagen.
- 21 % der Schlussberichte legten die RPÄ im vierten Quartal des Folgejahres vor. Überwiegend war dies mit verspäteten Beschlüssen über die Jahresrechnung/den Jahresabschluss und die Entlastung verbunden.
- 54 % der Schlussberichte der RPÄ trugen das Datum des nach dem 31.12. folgenden oder eines späteren Jahres. Fristgerechte Entscheidungen über die Entlastungen der Hauptverwaltungsbeamten waren daher nicht möglich.

Die RPÄ erstellten somit 75 % der Schlussberichte „spät“ oder „zu spät“. Diese Situation ist nicht neu. Sie war in kameral geführten Haushaltsjahren aber nicht von gleicher Tragweite wie seit Einführung der Doppik.



Die Prüfungskonzepte von vier der dreizehn RPÄ sahen vor, die Pflichtprüfungen nicht jährlich, sondern in einem Zwei- bzw. Fünf-Jahres-Rhythmus durchzuführen und mehrere Jahre zusammenzufassen. Diese Praxis hatte zwangsläufig zur Folge, dass die Prüfungen überwiegend verspätet erfolgten.

Die RPÄ konnten ihre Prüfungen nur dann rechtzeitig durchführen, wenn ihnen die Jahresrechnungen/Jahresabschlüsse fristgerecht vorgelegt wurden. Diese Abschlüsse müssen die Kommunen innerhalb von drei Monaten nach dem Ende des Haushaltsjahres aufstellen (§ 101 Abs. 1 NGO). Die Kommunen erstellten 34 % der Jahresrechnungen/-abschlüsse zu spät. Hiervon entfällt ein Anteil von 11 % auf das zweite Quartal des Folgejahres mit Schwerpunkt im April. Durch die relativ geringe Verspätung dürfte die Zeit für eine rechtzeitige Prüfung noch ausreichen.

Insgesamt 77 % der Jahresrechnungen/-abschlüsse lagen den RPÄ demnach so frühzeitig vor, dass die Prüfungen bis zum vierten Quartal abgeschlossen sein konnten. Den 75 % späten oder zu späten Schlussberichten sind also lediglich 23 % zu späte Jahresrechnungen/-abschlüsse vorausgegangen. Die RPÄ hatten offensichtlich nicht die Kapazitäten, um bei rechtzeitiger Vorlage aller Jahresrechnungen/-abschlüsse die Prüfungen so abzuschließen, dass eine fristgerechte Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten möglich gewesen wäre.

Der von den Kommunen und mithin auch von den RPÄ zu bewältigende Umbruch von der Kameralistik auf die Doppik war im Prüfungszeitraum in den einzelnen Landkreisen unterschiedlich weit fortgeschritten. Die RPÄ müssen zukünftig zudem mit der Prüfung der konsolidierten Gesamtabchlüsse eine zusätzliche – in der Kameralistik unbekannt – Aufgabe bewältigen (§ 155 Abs. 1 Nr. 2 NKomVG). Die RPÄ waren darauf kapazitiv nicht vorbereitet:

- Die RPÄ erstellten 28 % der kameralen und 8 % der doppischen Schlussberichte bis zum Ende des dritten Quartals des Folgejahres.

- 24 % der kameralen und 4 % der doppischen Schlussberichte legten die RPÄ im vierten Quartal des Folgejahres vor.

Auch bei den weiteren Pflichtprüfungen traten bei den RPÄ Verzögerungen auf:

- Die RPÄ prüften 65 % der Netto-Regiebetriebe – einschließlich der Betriebe, die bereits von Wirtschaftsprüfern geprüft worden waren. In 46 % der erforderlichen Prüfungen wurden Wirtschaftsprüfer tätig. Lediglich 24 % der Prüfungen schlossen die RPÄ und Wirtschaftsprüfer bis zum 30.09. des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres ab. 37 % entfielen auf das vierte Quartal und der Rest auf nachfolgende Zeiträume.
- Bei Eigenbetrieben soll die Jahresabschlussprüfung innerhalb von neun Monaten nach dem Ende des Wirtschaftsjahres abgeschlossen sein (§ 27 Abs. 4 EigBetrVO)¹⁰. Die RPÄ führten 9 % der erforderlichen Prüfungen durch, die Wirtschaftsprüfer 91 % (Wahlrecht gem. § 123 NGO). Bis zum 30.09. lagen 68 % der Schlussberichte vor. Kein RPA konnte die Frist einhalten.
- Für kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts gelten die Prüfungsvorschriften für Eigenbetriebe entsprechend (§ 113 g Abs. 1 NGO). Die RPÄ übernahmen diese Prüfungen in 14 % der Fälle. Mit den übrigen Jahresabschlussprüfungen beauftragten sie Dritte. Fristgerecht lagen nur 58 % der Schlussberichte vor. Auch diese Prüfungen konnte kein RPA fristgerecht abschließen.
- Die RPÄ führten nur 65 % der unvermuteten Kassenprüfungen durch. Die Bandbreite variierte von 8 % bis 100 %. Zwei Landkreise prüften die Kassen im Rahmen der Jahresrechnungsprüfung bzw. nach Ankündigung bei der Kassenaufsicht. Diese Praxis entspricht nicht den Anforderungen an eine unvermutete Prüfung im Sinne des § 119 Abs. 1 Nr. 3 NGO.
- Die RPÄ prüften die Sonderkassen nur in 37 % der Fälle (§ 119 Abs. 1 Nr. 3 NGO). Drei Landkreise prüften Sonderkassen gar nicht. Zwei Landkreise prüften nicht unvermutet. Nur ein Landkreis kam seiner Verpflichtung vollständig nach.

Kapazitäten

Die RPÄ hatten im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2009 eine Personalausstattung zwischen 5,0 und 18,3 Soll-Stellen (vollzeitäquivalent) und zwischen 4,8 und 17,0 bereinigten Ist-Stellen.

Bei einzelnen Landkreisen war festzustellen, dass die RPÄ wegen des Wegfalls der Aufgabe der überörtlichen Prüfung der kreisangehörigen Gemeinden (ab 2008) Stellen verloren hatten. Demgegenüber hatten sie infolge der besonderen Anforderungen des NKR keinen Stellenzuwachs.

Die Zahl der Stellen in den RPÄ je 50 Mio. € zu prüfendes Haushaltsvolumen (Einnahmen der Verwaltungshaushalte bzw. Erträge) variierte zwischen 0,8 bis 1,7 Stellen.

¹⁰ Eigenbetriebsverordnung v. 15.08.89, Nds. GVBl. S. 318, zuletzt geändert durch Verordnung v. 08.03.2005, Nds. GVBl. S. 79, aufgehoben und neu gefasst am 27.01.2011, Nds. GVBl. S. 21.

Bei der absoluten Anzahl der Prüfungen von Jahresrechnungen kreisangehöriger Kommunen je Stelle ergab sich eine Spanne von 0,8 bis 7,6 Prüfungen.

Diese Kennzahlen sind für sich allein betrachtet nur eingeschränkt aussagekräftig, da die Qualität der Prüfungen und Berichte und deren Aufwand nicht berücksichtigt wird. Die Prüfungsbehörde hat gewichtete Kennzahlen entwickelt, auf deren Darstellung und Erläuterung sie an dieser Stelle verzichtet. Es war allerdings festzustellen, dass vergleichsweise viele Prüfungen mit jeweils wenigen Tagewerken zu „Standardberichten“ führten, deren Nutzen eher gering einzuschätzen war (im Wesentlichen auf die Darstellung der Haushalts- und Finanzlage beschränkt).

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die geprüften RPÄ ihren Pflichtaufgaben mit dem vorhandenen Personal im Erhebungszeitraum nicht oder nicht fristgemäß nachgekommen sind. Diese Situation wird sich zukünftig durch die zusätzlich zu prüfenden Eröffnungsbilanzen und doppelten Gesamtabschlüsse verschärfen. Unter den vorgefundenen Voraussetzungen werden die RPÄ auch mittelfristig nicht in der Lage sein, Ihre Aufgaben vollständig zu erfüllen.

Qualifikation der Prüfer

Neben der Personalausstattung hat auch die Qualifikation der Prüfer einen großen Einfluss auf die Aufgabenerfüllung. In vier der geprüften RPÄ gab es keine Prüfer mit formaler betriebswirtschaftlicher oder vergleichbarer Qualifikation.

Die Prüfungsbehörde hat den betroffenen Landkreisen empfohlen, ihre RPÄ personell stärker auf die Anforderungen des NKR einzustellen.

5.3 Finanzierungslasten und Aufgabenstruktur der kommunalen Häfen - Hafennutzer stärker an den Kosten beteiligen

Viele Häfen weisen hohe Defizite aus. Insbesondere Kommunen mit konsolidierungspflichtigen Haushalten sollten die Nutzer der kommunalen Häfen künftig durch höhere Entgelte stärker an den Kosten beteiligen. Kosten- und Leistungsrechnungen sind vielfach unzureichend oder gar nicht vorhanden.

Hafenbetreibende Kommunen schöpfen ihre Einnahmemöglichkeiten nicht aus.

Von den 15 geprüften kommunalen Häfen wiesen lediglich fünf ein ausgeglichenes bzw. positives Betriebsergebnis aus. Da einige Häfen keine kalkulatorischen Kosten berücksichtigten, konnte nicht immer das qualifizierte Ergebnis zugrunde gelegt werden. Jedoch war bei fünf Häfen bereits das einfache Ergebnis (Ausgabendeckungsgrad) negativ. Den geringsten Ausgabendeckungsgrad wiesen mit durchschnittlich 58 % die kombinierten See- und Binnenhäfen aus.

Bei vielen geprüften Häfen, insbesondere wenn sie sich in Trägerschaft von Kommunen mit konsolidierungspflichtigen Haushalten befinden, sollten daher die Nutzer stärker an den finanziellen Lasten der öffentlichen Einrichtung „Hafen“ beteiligt werden. Das gilt auch für Häfen, die durch kommunale Gesellschaften bewirtschaftet werden, wenn sie deren Gesamtergebnis belasten. Nach dem Verursachungsprinzip sollen diejenigen die Kosten einer Einrichtung tragen, die sie auch in Anspruch nehmen.

Kosten- und Leistungsrechnung ist unzureichend oder häufig gar nicht vorhanden

Bei den Hafenträgern mangelte es bereits an der vollständigen Kenntnis über ihre Kostenstruktur. Von den geprüften Häfen hatten lediglich vier eine Kosten- und Leistungsrechnung. Aber auch hier war das Rechnungswesen nicht so strukturiert, dass steuerungsrelevante Informationen daraus zu entnehmen wären.

So waren in einem Hafen die Bereiche Schiffsumschlag und der davon unabhängige Schienenumschlag wirtschaftlich nicht voneinander getrennt, sodass der unterschiedliche Grad der Wirtschaftlichkeit beider Umschlagsbereiche verschleiert wurde. Nach den gewonnenen Prüfungserkenntnissen subventionierte der Schienenumschlag den Schiffsumschlag.

Hafenträger erheben Entgelte ohne Kalkulation

Die Hafenträger erhoben Leistungsentgelte auf öffentlich-rechtlicher oder auf privatrechtlicher Basis. Neun von 15 Kommunen konnten mangels Dokumentation nicht darlegen, wie sie die darin enthaltenen verschiedenen Entgeltpositionen berechnet hatten. Bei diesen Kommunen war daher nicht feststellbar, ob sie die zurzeit geltenden Entgelte überhaupt kalkuliert hatten.

Nach § 5 Abs. 1 NKAG¹¹ soll das Entgeltaufkommen die Kosten der jeweiligen Einrichtungen decken, jedoch nicht übersteigen (Kostendeckungsprinzip). Für Häfen, die privatrechtliche Entgelte erheben, gelten ebenfalls die grundlegenden Prinzipien öffentlichen Finanzgebarens, wie z. B. das Kostendeckungsprinzip und das Verursachungsprinzip.

Die Kosten haben die Städte und Gemeinden nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Sie können niedrigere Entgelte erheben oder von Entgelten absehen, soweit daran ein öffentliches Interesse besteht.

Ein generelles öffentliches Interesse an einer gebührenermäßigten Benutzung der Einrichtung Hafen ist nicht zu erkennen. Die nicht erhobenen Gebühren oder Entgelte sind ein Einnahmeverzicht, der insbesondere bei defizitären Kommunen mit § 83 Abs. 2 NGO nicht vereinbar ist.

Kombination aus privatrechtlichem Entgelt und öffentlich-rechtlicher Benutzungsgebühr

Einige Häfen hatten zwar eine Gebühr durch Satzung festgelegt, aber dennoch mit Reedereien parallel privatrechtliche Entgelte vereinbart. Allein durch vertragliche Vereinbarung kann der Hafenträger die Reedereien jedoch nicht von der Gebührenpflicht befreien. Das kommunale Benutzungsgebührenrecht lässt eine vertragliche Einzelfallregelung über die Gebührenpflicht und -höhe wegen des Gebots der Gleichbehandlung aller Abgabepflichtigen nicht zu.

Die Kombination privatrechtlicher Entgelte mit öffentlich-rechtlichen Benutzungsgebühren ist daher in dieser Form nicht zulässig.¹²

Betrieb gewerblicher Art war nicht bekannt

Einige Häfen waren steuerlich nicht als Betrieb gewerblicher Art anerkannt. Die jeweiligen Hafenträger gaben an, sich mit dieser Thematik noch nicht befasst zu haben. Die Tatsache, dass Betriebe gewerblicher Art zum Vorsteuerabzug berechtigt sind, kann vor allem bei hohen Investitionen wirtschaftlich von Vorteil sein. Daher hat die Prüfungsbehörde den Kommunen empfohlen, durch die Steuerverwaltung prüfen zu lassen, inwiefern sie die Voraussetzungen für die Anerkennung als Betrieb gewerblicher Art erfüllen.

Abschreibung der Hafenanlagen

Die Hafenträger legten bei Gegenständen des Anlagevermögens unterschiedliche Nutzungsdauern zugrunde. So variierte der Abschreibungszeitraum je nach Hafenbetreiber bei Spundwänden und Kaianlagen zwischen 25 und 70 Jahren. Auch die aktuelle Abschreibungstabelle für Kommunen (§ 47 Abs. 2 GemHKVO, Anlage 19) enthält keine Nutzungsdauer für Hafenanlagen. Die vom Bundesministerium der Finanzen für Hafenbetriebe herausgegebene Abschreibungstabelle kann nicht analog angewandt werden, da die dort festgelegte Nutzungsdauer von

¹¹ Nds. Kommunalabgabengesetz i. d. F. v. 23.01.2007, Nds. GVBl. S. 41, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 09.12.2011, Nds. GVBl. S. 471.

¹² Siehe Urteil des VG Osnabrück vom 09.08.2011, Az. 1 A 73/11, <http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod.psmf?doc.id=MWRE110002631&st=null&showdoccase=1¶mfromHL=true>.

Spundwänden von 20 Jahren insbesondere im Bereich der Binnenschifffahrt nicht der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer entspricht. Diese dürfte grundsätzlich weit über 20 Jahre liegen.

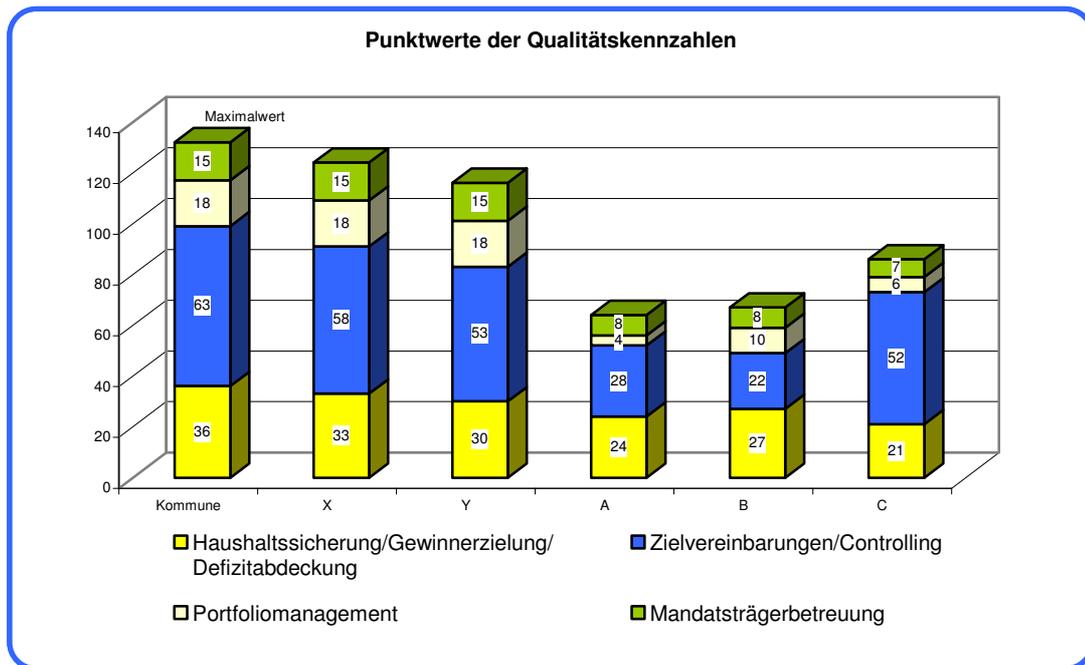
Die Prüfungsbehörde hat dem MI empfohlen, die Abschreibungstabelle für Kommunen bezüglich der Vermögensgegenstände für Hafenanlagen entsprechend zu ergänzen. Bezüglich der Kaianlagen und Spundwände wird eine Unterscheidung zwischen Binnen- und Seehäfen erforderlich sein.

5.4 Unterschiedliche Stellenwerte des Beteiligungsmanagements

Kommunen steuerten ihre Beteiligungen auf unterschiedliche Art und Weise. Ihnen gelang es nicht immer, die Beteiligungen in die kommunale Aufgabenerfüllung, insbesondere in die Finanz- und Haushaltswirtschaft, hinreichend einzubeziehen. Den dafür erforderlichen Überblick über die Finanzmittelflüsse zwischen den Beteiligungen und ihren kommunalen Haushalten besaßen sie oftmals nicht. Eine mögliche Gewinnausschüttung nahmen die geprüften Kommunen nicht in allen Fällen vor. Gründe dafür waren nicht immer transparent. Den gesetzlich erforderlichen konsolidierten Gesamtabschluss für das Jahr 2012 werden sie allenfalls im Einzelfall rechtzeitig vorlegen können.

Kommunen dürfen zur Erledigung ihrer Angelegenheiten Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform errichten oder sich an diesen beteiligen (§ 108 NGO). Die Kommunen haben ihre Unternehmen und Einrichtungen zu überwachen und zu koordinieren (§ 114 a NGO). Die Regelung soll sicherstellen, dass Beteiligungsunternehmen ihre öffentlichen Zwecke erfüllen. Sie soll verhindern, dass Beteiligungen vorrangig eigene unternehmerische Ziele verfolgen und durch ein hohes Maß an Eigengewicht die Entscheidungen der Kommunen beeinflussen. Zum Beteiligungsmanagement gehören die Beteiligungssteuerung und -verwaltung, das Beteiligungscontrolling sowie die Mandatsträgerbetreuung.

Um einen Einblick in die Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements zu bekommen, führte die Prüfungsbehörde im ersten Schritt einer geplanten Prüfungsreihe örtliche Erhebungen in drei Kommunen (A bis C) mit mehr als 100.000 Einwohnern durch. Für die Bewertung des Beteiligungsmanagements entwickelte sie Qualitätskennzahlen zu den Themenbereichen „Mandatsträgerbetreuung“, „Portfoliomanagement“, „Zielvereinbarungen/Controlling“ und „Haushalts-sicherung/Gewinnerzielung/Defizitabdeckung“. Um die Vergleichsmaßbasis zu verbreitern, wurden die Kennzahlen nicht nur für die drei Kommunen ermittelt, sondern Prüfungserkenntnisse über zwei Kommunen (X und Y) einbezogen, die zeitnah von der Niedersächsischen Kommunalprüfungsanstalt geprüft worden waren. Hiernach ergibt sich folgendes Ergebnis:



Steuerung der Beteiligungen

Die dargestellten Kennzahlen zeigen ein heterogenes Bild. Die drei aktuell geprüften Kommunen A, B und C kamen ihrer Überwachungs- und Koordinierungspflicht zwar weitgehend nach, ohne jedoch ihre Möglichkeiten ausgeschöpft zu haben. Sie hatten trotz der erfolgten Umstellung auf das NKR betriebswirtschaftliche Steuerungselemente erst ansatzweise eingerichtet. Beispielsweise fehlten strategische Ziele, ein einheitliches Berichtswesen sowie ein Beteiligungscontrolling. Selbst vorhandene Instrumente nutzten die Kommunen A und B nur unzureichend. Keine der drei Kommunen hatte ein umfassendes System eingerichtet, um alle Beteiligungsgesellschaften durch Ziele zu steuern. Zwar vereinbarten die Kommunen zum Teil Ziele mit ihren Gesellschaften. Jedoch war eine Ausrichtung auf übergeordnete strategische Ziele nicht erkennbar. Nur die Kommunen X, Y und C führten ein regelmäßiges Finanz- und Zielcontrolling durch. Hier war die erforderliche Verbindung der über die Beteiligungen erstellten Quartalsberichte zum städtischen Haushalt hergestellt. Die Kommune B hatte ebenfalls ein unterjähriges Berichtswesen etabliert, dies bezog sich ausschließlich auf die Erfüllung monetärer Unternehmensziele. Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wurden nicht dargestellt.

Finanzmittelflüsse zwischen den Beteiligungen und den kommunalen Haushalten waren lediglich bei der Kommune C transparent. Diese hatte dem Beteiligungsbericht eine Darstellung aller Finanzmittelflüsse zwischen ihrem Haushalt und ihren Beteiligungsgesellschaften beigefügt. Zusätzlich war im Haushaltsplan ein Teilhaushalt eingerichtet, der ausschließlich die Finanzmittelflüsse der ausgegliederten Bereiche darstellte. Den anderen betrachteten Kommunen waren die realen finanziellen Auswirkungen ihrer Beteiligungen nicht bekannt.

Beteiligungsrichtlinien sind wichtige Steuerungselemente zur Sicherstellung geordneter Abläufe des Beteiligungsmanagements. Nicht alle Kommunen hatten entsprechende Regelungen beschlossen. Die erlassenen Beteiligungsrichtlinien waren verbesserungsbedürftig. Ihr verpflicht-

tender Charakter für das Unternehmen war lediglich in einem einzigen eingesehenen Gesellschaftsvertrag fixiert. Für alle anderen Beteiligungen der geprüften Kommunen bestand keine Bindung an die vom jeweiligen Rat beschlossene Beteiligungsrichtlinie.

Eine weitere Möglichkeit der Steuerung von Beteiligungen besteht darin, in die Geschäftsführerverträge Tantiemeregulungen aufzunehmen. Hierdurch kann die Kommune ihre Interessen in das operative Geschäft der Beteiligungen einbringen. Ausweislich der vorgelegten Verträge wurde dieses Steuerungsinstrument nicht oder nicht zielgerichtet genutzt.

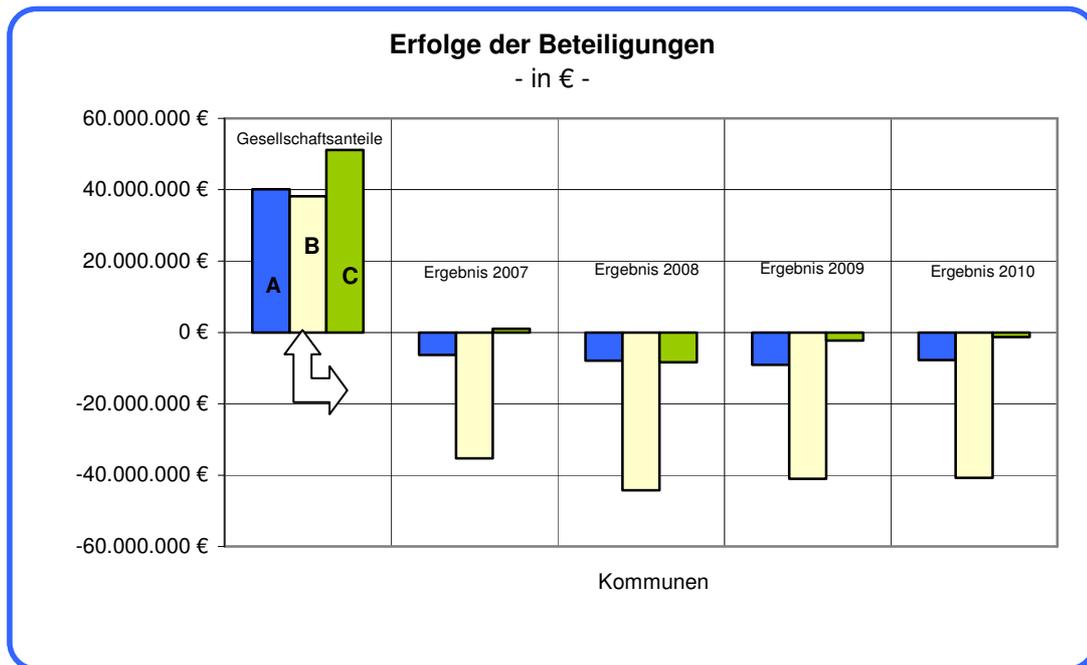
Beabsichtigt eine Kommune ein Unternehmen oder eine Einrichtung privatrechtlich zu organisieren, kann sie bereits durch die Wahl der Rechtsform eine Entscheidung treffen, wie sie steuernd wirken will. Die drei jetzt geprüften Kommunen konnten keine Unterlagen mit derartigen Betrachtungen vorlegen.

Erträge für den Haushalt

Unternehmen sollen einen Ertrag für den kommunalen Haushalt abwerfen, soweit dies mit ihrer Aufgabe, einen bestimmten öffentlichen Zweck zu erfüllen, in Einklang zu bringen ist (§ 114 Abs. 1 NGO). Dabei kann der Ertrag auch in der Erledigung öffentlicher Aufträge liegen. Privatrechtlich geführte Einrichtungen unterliegen dieser Verpflichtung allerdings nicht.

Ob die drei geprüften Kommunen überhaupt einen finanziellen Ertrag für ihre kommunalen Haushalte erwirtschaften konnten, ist der folgenden Abbildung zu entnehmen. Darin wird das in allen Beteiligungen gebundene Kapital der Kommunen (anteiliges Stammkapital) dem im Haushalt entstandenen jährlichen Erfolg gegenübergestellt. Grundlage waren die von den Kommunen selbst ermittelten jährlichen Einnahmen und Ausgaben ihrer aus dem Kernhaushalt ausgliederten Bereiche¹³.

¹³ Die Ergebnisse der Sparkassen sind aufgrund ihres besonderen Status nicht enthalten. Alle Kommunen lieferten Ist-Zahlen auf der Basis einer Betrachtung von Debitoren und Kreditoren aus dem Finanzverfahren.



Eine Verzinsung des eingelegten Stammkapitals fand nicht statt. Einen monetären Ertrag für den Haushalt konnte im Gesamtbetrachtungszeitraum von 2007 bis 2010 keine der untersuchten Kommunen erwirtschaften. Die Kommunen differenzierten nicht, ob dies der Art der zu erledigenden Aufgabe geschuldet war. Die Kommune A generierte in diesem Zeitraum ein Defizit von ca. 31,09 Mio. €. Die Kommune B wies sogar einen Gesamtverlust in Höhe von ca. 161,22 Mio. € aus. Die Kommune C belastete ihren Gesamthaushalt mit ca. 11 Mio. €.

Trotz defizitärer Haushalte bezogen die Kommunen ihre Beteiligungsgesellschaften nicht vollständig in die Haushaltssicherung ein. Die Gründe dafür machten die Kommunen nicht transparent.

Eine regelmäßige Kontrolle, ob eine Beteiligung im Hinblick auf die Erfüllung des öffentlichen Zwecks weiterhin erforderlich war, erfolgte nicht. Die Kommunen hinterfragten die Existenz einer Beteiligung nur in Ausnahmefällen. Veränderungen des Beteiligungsportfolios hatten die Kommunen nicht mit belastbaren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen unterlegt. Insbesondere Folgekosten wurden nicht beachtet.

Mandatsträgerbetreuung

Eine Mandatsträgerbetreuung erfolgte nur für Vertreter der Verwaltung, nicht für Mitglieder aus den Reihen des Rates. Die Wahrung der kommunalen Interessen wird damit erschwert (§111 Abs. 1 NGO).

Konsolidierter Gesamtabschluss

Notwendigen Vorarbeiten zum konsolidierten Gesamtabschluss waren nur in Kommune B im erforderlichen Umfang umgesetzt. Nur in dieser Kommune lag eine genehmigte erste Eröff-

nungsbilanz¹⁴ vor. Diese ist zwingende Voraussetzung für einen Gesamtabschluss. Die gesetzliche Vorgabe, einen konsolidierten Gesamtabschluss ab dem Jahr 2013 für das Jahr 2012 zu erstellen, werden die übrigen Kommunen nur schwerlich erfüllen können.

¹⁴ Artikel 6 Abs. 8 des Gesetzes zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts und zur Änderung gemeindefinanzrechtlicher Vorschriften vom 15.11.2005, Nds. GVBl. S. 342, i. V. m. § 86 NGO.

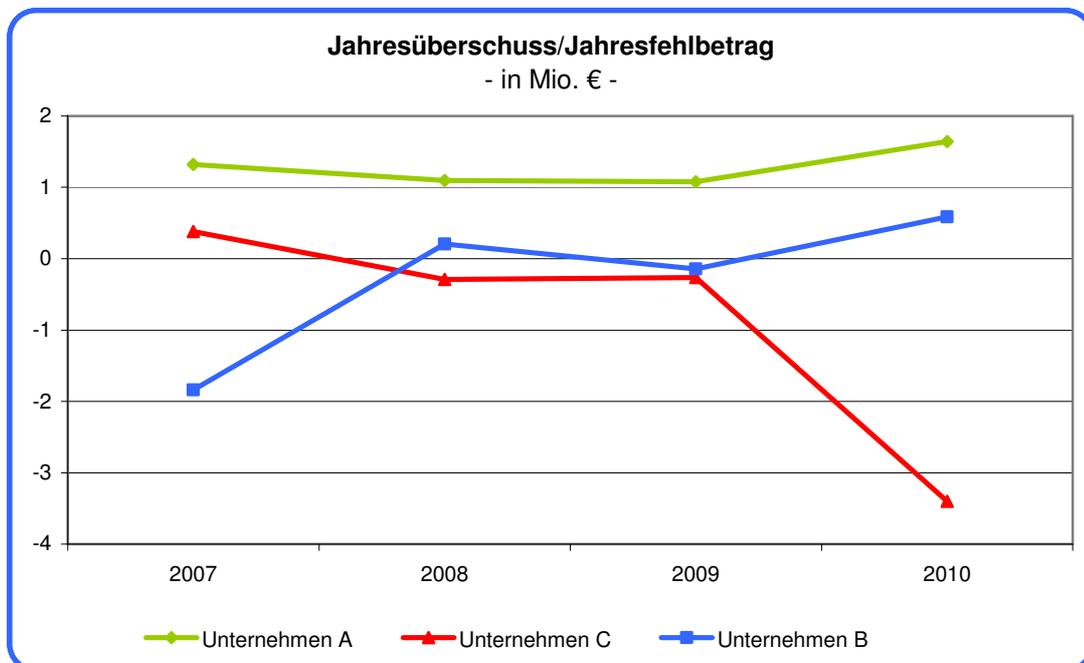
5.5 Mangelnde Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen bei drei großen selbständigen Städten

Ein Beteiligungsmanagement im Sinne einer konzernorientierten Steuerung war noch nicht hinreichend etabliert. Die Einbindung der Wohnungsunternehmen in die gesamtstädtischen Zielsetzungen sollte optimiert werden.

Kommunale Wohnungsunternehmen sind als selbständige Aufgabenträger mit der Durchführung kommunaler Aufgaben betraut. Die Gemeinde als Gesellschafterin dieser Unternehmen hat ihre wirtschaftliche Betätigung verbindlich und aktiv durch ein Beteiligungsmanagement zu überwachen und zu koordinieren (§ 114 a NGO). Vor allem sind die Unternehmen in die einheitliche kommunale Aufgabenerfüllung wie auch in die Haushalts- und Finanzwirtschaft der Gemeinde einzubeziehen.¹⁵

Gegenstand der überörtlichen Prüfung war die Betätigung von drei großen selbständigen Städten als Gesellschafterinnen ihrer Wohnungsunternehmen. Die Prüfung hatte orientierenden Charakter. Im Mittelpunkt der Prüfung stand die Frage, wie die Städte ihrer gesetzlichen Verpflichtung, ihre Unternehmen zu überwachen und zu koordinieren, nachgekommen waren.

Die wirtschaftliche Situation der städtischen Wohnungsunternehmen stellte sich im Betrachtungszeitraum sehr unterschiedlich dar. Während eine der betrachteten Gesellschaften regelmäßig einen Überschuss für den städtischen Haushalt erwirtschaftete, waren bei den anderen beiden Unternehmen schwankende Jahresergebnisse festzustellen. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht das.



¹⁵ LT-Drs. 14/2009, S. 27.

Nur eine Stadt setzte Finanzziele für ihr Wohnungsunternehmen fest und verfolgte diese auch konsequent. Leistungsziele im Sinne kommunaler Aufgabenstellungen formulierte keine Stadt für ihr Wohnungsunternehmen.

Der Wirkungsgrad des Beteiligungscontrollings kann in den drei geprüften Städten erhöht werden. Dieses Ziel kann dadurch erreicht werden, dass den städtischen Wohnungsunternehmen konkrete Finanz- und Leistungsziele vorgegeben werden und zum Gegenstand des Beteiligungscontrollings gemacht werden.

Keine der geprüften Städte betrieb ein aktives Risikomanagement als Gesellschafterin ihres Wohnungsunternehmens. Die Wohnungsunternehmen selbst betrachteten verschiedene Risikoindikatoren und zogen eigene Rückschlüsse aus deren Entwicklung. Die geprüften Städte identifizierten ihrerseits keine speziellen Risiken, die sie einer systematischen gesamtstädtischen Betrachtung unterzogen.

Eine Mandatsträgerbetreuung fand nur in einer der geprüften Städte statt. Hier erfolgte die Betreuung allerdings lediglich für Vertreter der Verwaltung, nicht aber für Mandatsträger aus den Reihen des Rates. Folglich konnten die betreffenden Mandatsträger die Interessen der Kommune nur unter erschwerten Bedingungen vertreten (§ 111 Abs. 1 NGO).

Zwei der geprüften Städte beauftragten ihre Wohnungsunternehmen mit der Durchführung von Baumaßnahmen, ohne dass der Nachweis einer vergaberechtlichen Prüfung erbracht werden konnte.

Die bei dieser Prüfung getroffenen Feststellungen decken sich mit Erkenntnissen, die im Beitrag über den Stellenwert des Beteiligungsmanagements dargestellt sind und auf den insoweit verwiesen wird.

5.6 Sachbearbeitung der Kosten der Unterkunft und Heizung

Beim Personaleinsatz für die Sachbearbeitung der Kosten der Unterkunft und Heizung besteht Optimierungspotenzial.

In keiner Kommune erfolgte die Sachbearbeitung durchgängig fehlerfrei.

Ausgangssituation

Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II¹⁶ legte der Gesetzgeber zum 01.01.2005 die Hilfesysteme von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammen. In Niedersachsen waren 13 Landkreise als zugelassene kommunale Träger mit der vollständigen Erledigung dieser Aufgabe betraut. Davon zogen zehn ihre Kommunen über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Aufgabenerledigung heran. Die anderen drei Landkreise führten die Aufgaben selbst durch.

Die Prüfungsbehörde untersuchte sechs der Landkreise mit dem Ziel, die Sachbearbeitung der Unterkunft und Heizung (KdU) gem. § 22 SGB II anhand von Kennzahlen für das Jahr 2010 vergleichend gegenüberzustellen. Daneben verfolgte die Prüfung das Ziel, die Qualität der Sachbearbeitung näher zu untersuchen.

Die Landkreise A, B, C, D und F zogen ihre Kommunen zur Aufgabenerfüllung heran, der Landkreis E führte die Aufgabe selbst durch.

Vergleich der Landkreise untereinander

Die Prüfungsbehörde ermittelte bei den sechs Landkreisen einen durchschnittlichen tatsächlichen Betreuungsschlüssel von 1:87. Der Betreuungsschlüssel stellte die Relation der Bedarfsgemeinschaften (BG)¹⁷ zu einer Personalstelle¹⁸ dar.

Landkreis	Durchschnittlicher tatsächlicher Betreuungsschlüssel	Abweichung vom Mittelwert
A	76	-12,5 %
B	90	3,6 %
C	83	-4,4 %
D	83	-4,4 %
E	83	-4,4 %
F	106	22,1 %
Mittelwert	87	

¹⁶ Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende – Art. 1 des Gesetzes v. 24.12.2003, BGBl. I S. 2954, neugefasst durch Bek. v. 13.05.2011, BGBl. I S. 2094, zuletzt geändert durch Art. 1 a des Gesetzes v 22.12.2011, BGBl. I S. 3057.

¹⁷ Jahresmittelwert der dem Nds. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie monatlich gemeldeten Zahlen.

Der Betreuungsschlüssel des Landkreises F erforderte mit 1:106 den geringsten Personaleinsatz, der des Landkreises A mit 1:76 den höchsten. Vier der sechs Landkreise lagen unterhalb des Mittelwerts.

Die Prüfungsbehörde empfiehlt, den Personaleinsatz zu überprüfen.

Optimierungspotenziale in der Sachbearbeitung

Bei der Prüfung von Leistungsakten fanden sich in über 90 % aller Fälle Fehler in der Sachbearbeitung:

- 19 % der Akten wiesen falsche, fehlende oder unzureichende Berechnungen bei der Ermittlung des Anspruchs auf Unterkunftskostenerstattungen auf.
- Für 11 % aller Mietverhältnisse fehlten Mietverträge oder -bescheinigungen. Bei einem Landkreis fehlte sogar bei jedem fünften Mietverhältnis jeglicher Nachweis.
- Bei 21 % aller geprüften Akten lagen keine Nachweise über Einsichtnahmen oder Kontrollen von Kontoauszügen vor.
- Bei 25 % aller Fälle dokumentierten die Sachbearbeiter nicht, die Identität der Leistungsempfänger festgestellt zu haben. In einigen Fällen ignorierten sie aktenkundige Veränderungen der Personenzahl, beispielsweise bei Zu- oder Auszügen.
- Nachweislich fehlende oder nicht berücksichtigte Nebenkostenabrechnungen lagen bei rund jedem fünften Fall vor.
- Bei 44 % aller Direktzahlungen an Gläubiger lag kein entsprechender Antrag des Leistungsberechtigten vor. In zwei Landkreisen fehlten die Anträge sogar bei zwei Dritteln aller Direktüberweisungen.

Insgesamt war die Qualität der Sachbearbeitung in allen Landkreisen vergleichbar. Nirgends erfolgte die Sachbearbeitung durchgängig fehlerfrei.

Die Prüfungsbehörde stellte für die Landkreise Best-Practice-Beispiele zusammen.

¹⁸ Einschließlich Fachaufsicht und zentrale Steuerung.

5.7 Vergleichende Prüfung der Ausführung des Wohngeldgesetzes bei selbständigen Gemeinden

Der fallzahlbezogene Personaleinsatz für die Bearbeitung von Wohngeldanträgen weicht in den Wohngeldstellen der selbständigen Gemeinden deutlich voneinander ab. Diese nahmen keine substantiierte Überprüfung der Personalausstattung vor. Somit fehlten belastbare Grundlagen für die Stellenbemessung.

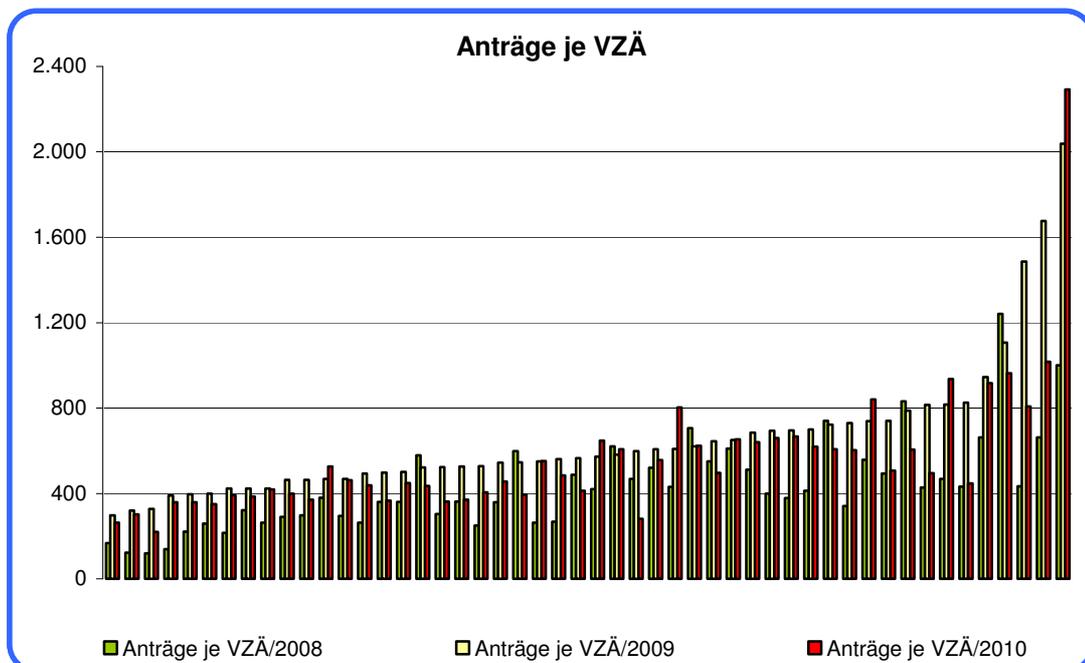
Die selbständigen Gemeinden hatten keine Kenntnis darüber, inwieweit die vom Land im Rahmen des Finanzausgleichs für diese Aufgabe zur Verfügung gestellten Mittel die Kosten deckten.

Die selbständigen Gemeinden prüften vor einer Abgabe der Aufgabe an den Landkreis die Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahme nicht vollständig.

Personaleinsatz für die Wohngeldsachbearbeitung

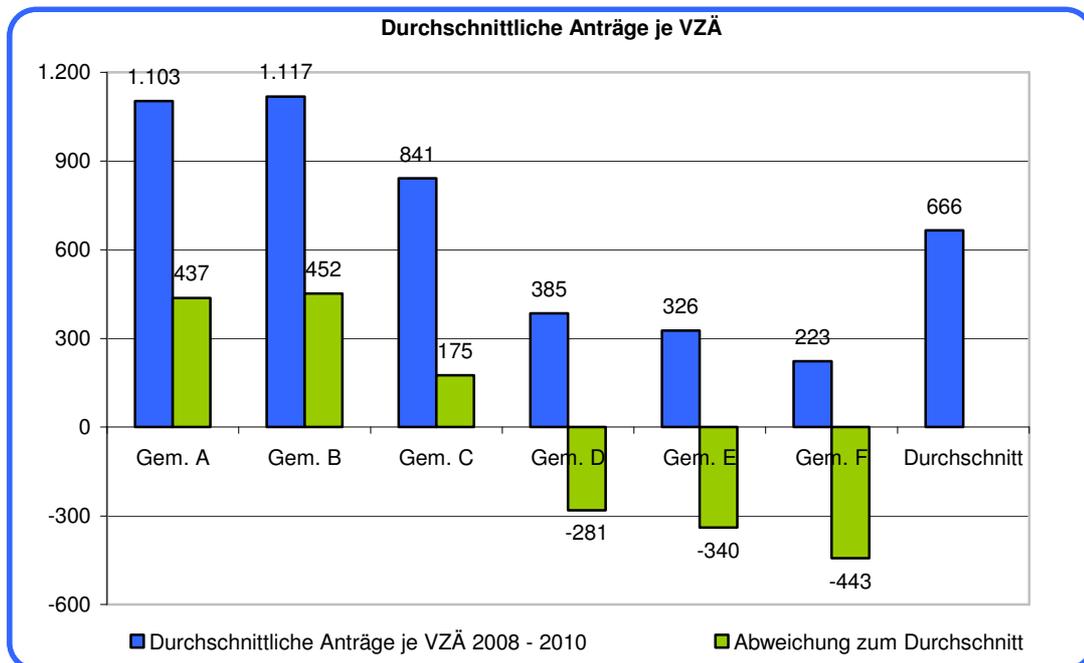
In Niedersachsen sind die Landkreise, kreisfreien Städte, großen selbständigen Städte und selbständigen Städte für die Durchführung des Wohngeldgesetzes zuständig.¹⁹ Die Prüfungsbehörde erhob bei 52 selbständigen Gemeinden für die Jahre 2008 bis 2010 u. a. den Personaleinsatz und die Zahl der Anträge.

Die Zahl der bearbeiteten Wohngeldanträge (Miet- und Lastenzuschuss) pro Vollzeitäquivalent (VZÄ) lag danach zwischen 120 und 2290.



¹⁹ In der Region Hannover nehmen alle Gemeinden diese Aufgabe wahr.

Drei Gemeinden mit geringeren und drei mit höheren Fallzahlen je VZÄ wurden näher untersucht. Durchschnittlich bearbeiteten diese Kommunen jährlich 666 Anträge pro VZÄ.



Die mittlere Bearbeitungszeit (mBZ) dieser Kommunen für die Bearbeitung von Wohngeldanträgen²⁰ schwankte zwischen 45 und 205 Minuten. Die hohen mBZ resultierten aus einer vorwiegend breit angelegten Sachbearbeitung. Gemessen an der Zahl der Klageverfahren führten niedrigere mBZ nicht zu einer geringen Qualität der Bearbeitung.

Die Kosten pro Antrag²¹ in den 50²² Gemeinden variierten als Folge des unterschiedlichen Personaleinsatzes und schwankender Antragszahlen:

- von rd. 60 € bis rd. 687 € im Jahr 2008,
- von rd. 44 € bis rd. 255 € im Jahr 2009 und
- von rd. 38 € bis rd. 384 € im Jahr 2010.

Die durchschnittlichen Kosten pro Antrag lagen im Jahr 2008 bei 227 €, im Jahr 2009 bei 135 € und im Jahr 2010 bei 160 €.

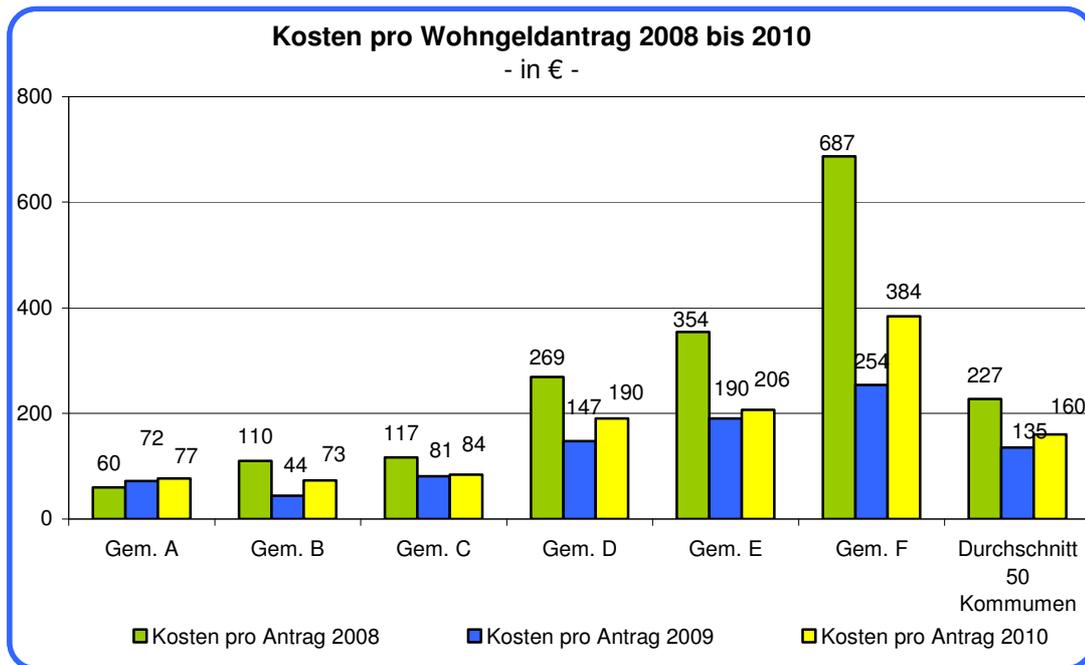
Die Wohngeldreform im Jahr 2009 führte zu einem deutlichen Anstieg der Wohngeldempfängerhaushalte.²³ Die sinkenden Kosten pro Antrag im Jahr 2009 resultierten aus den gestiegenen Antragszahlen bei nur teilweise angepasster Personalausstattung. Die im Jahr 2010 gestiegenen Kosten pro Antrag beruhten auf wieder rückläufigen Antragszahlen bei nahezu unverändertem Personalbestand.

²⁰ Für einen normalen Wohngeldantrag.

²¹ Personalkosten nach KGSt-Durchschnittssätzen 2008 bis 2010 und Sachkosten aus Online-Datenerhebung.

²² Zwei von 52 befragten Kommunen haben keine Antragszahlen mitgeteilt.

²³ In Niedersachsen stieg die Zahl von 56.450 im Jahr 2008 auf 81.302 im Jahr 2009, vgl. Statistischer Bericht des LSKN (Wohngeld am 31.12.2009), Seite 10.



Die deutlichen Kostenunterschiede je Wohngeldantrag resultieren insbesondere aus der unterschiedlichen Zahl bearbeiteter Fälle je VZÄ. Voraussetzung für einen angemessenen Personaleinsatz für die Wohngeldsachbearbeitung sind belastbare Grundlagen für die Stellenbemessung.

Nach dem Ergebnis der Prüfung empfiehlt sich, über das Instrument der Zeitaufschreibung die mBZ zu erheben und vor dem Hintergrund der dargestellten Kostenunterschiede den Verwaltungsablauf ggf. zu optimieren. Daneben sollten die Kommunen bei der Stellenbemessung die Entwicklung der Wohngeld-Antragszahlen berücksichtigen.

Finanzmittelausstattung nach dem NFAG

Wohngeld ist für die Kommunen eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises. Sie erhalten dafür Zuweisungen nach dem NFAG²⁴. Diese Zuweisungen sollen gem. § 12 NFAG pauschaliert 75% der durch die Aufgabenwahrnehmung in den Kommunen verbleibenden Kosten decken.

Das Land Niedersachsen veröffentlichte die aufgabenbezogenen Teilbeträge bisher nicht. Die Kommunen kannten den Grad der Aufwandsdeckung durch die erhaltenen Zuweisungen folglich nicht.

Das MI stellte auf Anfrage eine Übersicht der aufgabenbezogenen Teilbeträge für den übertragenen Wirkungskreis zur Verfügung. Der auf die Aufgabe Wohngeld entfallende Betrag lag für die Jahre 2008 und 2009 jeweils bei rd. 3,29 € je Einwohner sowie im Jahr 2010 bei rd. 3,39 €.

²⁴ Nds. Gesetz über den Finanzausgleich i. d. F. 14.08.2007, Nds. GVBl. S. 476, zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes v. 13.10.2011, Nds. GVBl. S. 353.

Für die Ermittlung des Kostendeckungsgrades für die 52 Gemeinden stellte die Prüfungsbehörde den Zuweisungen die Personalkosten²⁵ und die von den Kommunen mitgeteilten Sachkosten gegenüber.

36 von 52 Gemeinden erzielten im Zeitraum 2008 bis 2010 nach dem Zuweisungssystem des NFAG keine Kostendeckung. Davon lagen 20 Kommunen unter einer Deckungsquote von 75 %. Dem gegenüber erreichten 16 Kommunen eine Kostendeckung bzw. einen Überschuss.

Der durchschnittliche Kostendeckungsgrad der hier betrachteten 52 Gemeinden betrug rd. 80 %. Damit lag der durchschnittliche Grad der Kostendeckung 5 % über der Deckungsquote des § 12 NFAG.

Für die jeweiligen Kostendeckungsgrade ist neben den Fallzahlen je VZÄ auch die Antragsdichte maßgeblich. Im Jahr 2010 lag bei den 50 Kommunen, die Antragszahlen mitgeteilt hatten, die Zahl der Anträge je 1.000 Einwohner zwischen 8,7 und 62,3. Der an der Einwohnerzahl orientierte Zuweisungsbetrag bildet den tatsächlichen Arbeitsanfall folglich nur sehr begrenzt ab.

Prüfung der Wirtschaftlichkeit bei Abgabe der Aufgabe an den Landkreis

Von den insgesamt 58 selbständigen Gemeinden hatten sechs die Aufgabe Wohngeld an den Landkreis abgegeben. Daneben prüften einige Kommunen eine Abgabe. Die Höhe der Zuweisungen für die Aufgabe Wohngeld war ihnen nicht bekannt. Sie konnten folglich in ihren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht berücksichtigen, ob die Zuweisungen auskömmlich waren, um die Kostenerstattung an die Landkreise zu decken.

Vor einer Aufgabenübertragung sollten Kommunen ihre Kosten vollständig ausweisen. Dies beinhaltet die Personalkosten inkl. Overhead, Sachkosten inkl. EDV sowie die Kosten der Gemeindekasse. Auf dieser Basis können sie den nach Abzug der Zuweisungen ggf. verbleibenden Zuschussbedarf ermitteln.

Kommunen, die die Aufgabe bereits übertragen haben, sollten Änderungen zu bisherigen Vereinbarungen über Anpassungsklauseln in den bestehenden Vereinbarungen prüfen.

²⁵ KGSt-Durchschnittssätze 2008 bis 2010 nach Entgeltgruppen und Beschäftigungsanteil.

5.8 Refinanzierung entgeltlicher Leistungen der Feuerwehren – Einnahmemöglichkeiten werden nicht ausgeschöpft

Das Ortsrecht der geprüften Kommunen entsprach vielfach nicht § 26 NBrandSchG²⁶. Die Mehrzahl der Kommunen hatte noch keine Kalkulation nach § 5 NKAG durchgeführt.

Die unzureichende Erfassung der abrechnungsrelevanten Tatbestände sowie die fehlerhafte Umsetzung des Ortsrechts führten bei den geprüften Kommunen zu Einnahmeverlusten.

Ortsrecht und Kalkulation entsprachen nicht § 26 NBrandSchG

Seit dem 01.01.2010 regelt § 26 Abs. 2 NBrandSchG, dass die Gemeinden Gebühren und Entgelte nach dem NKAG erheben können. Die meisten Kommunen hatten bis zum Prüfungsbeginn ihr Ortsrecht noch nicht an die veränderte Rechtslage angepasst. Zudem hatten rund 85 % von 188 befragten Kommunen die Feuerwehrgebühren nach eigenem Bekunden bisher nicht nach den Erfordernissen des NKAG kalkuliert.

Nur eine der geprüften Kommunen hatte ihr Ortsrecht an die geänderte Rechtslage angepasst, eine andere hatte sich bei ihrer 2008 beschlossenen Feuerwehrgebührensatzung weitgehend an nordrhein-westfälischem Landesrecht orientiert. Die Satzung enthielt zahlreiche Fehler. Hinzu kam, dass die Verwaltung den mit der Satzung beschlossenen Kosten- und Gebührentarif nicht anwandte, sondern Feuerwehrleistungen weiterhin auf der Basis der früher geltenden Sätze abrechnete.

Einige Kommunen erhoben Gebühren für Tatbestände, die nicht auf tatsächlich entstandenen Kosten basierten. Bei Berechnung der Personaleinsatzkosten berücksichtigten sie nicht entstandene Sonn-, Feiertags- und Verpflegungszuschläge.

Einsatzdokumentation und Abrechnungsverfahren müssen verbessert werden

Eine Grundvoraussetzung für eine sachgerechte Refinanzierung von Feuerwehreinsätzen sind Einsatzdokumentationen, die alle für eine Abrechnung relevanten Informationen enthalten. Nur drei der sieben geprüften Kommunen dokumentierten die Einsätze so, dass wenigstens die wichtigsten Fakten enthalten waren. Teilweise gelangten die Berichte jedoch nicht zur Verwaltung, weil die Feuerwehr selbst darüber entschieden hatte, dass kein gebühren-/ entgeltpflichtiger Einsatz vorlag. Eine Kontrolle durch die Verwaltung fand nicht statt.

Abrechnungen basierten zum Teil auf falschen Rechtsgrundlagen. Soweit die Kommunen Einsätze nach § 26 Abs. 1 NBrandSchG (Fälle der Gefährdungshaftung, vorsätzlich oder grob fahrlässig verursachte Gefahr oder Schaden) überhaupt abrechneten, erfolgte dies öffentlich-rechtlich, obwohl das Gesetz eine privatrechtliche Abrechnung erfordert.

²⁶ Nds. Brandschutzgesetz v. 08.03.1978, Nds. GVBl. S. 233, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes v. 13.10.2011, Nds. GVBl. S. 353.

Einsätze nach § 26 Abs. 2 NBrandSchG rechnete eine Kommune fehlerhaft durch Kostenersatzbescheid ab, eine andere gar auf der Grundlage des § 66 Nds. SOG²⁷.

Abrechnungsmöglichkeiten waren nicht bekannt oder wurden bewusst nicht genutzt

Zahlreiche entgeltliche Einsätze wurden von den Kommunen nicht abgerechnet. Die Möglichkeiten der Abrechnung auf der Grundlage des § 26 NBrandSchG und des eigenen Ortsrechts waren zum Teil nicht bekannt und führten zu Einnahmenverlusten:

- Fahrzeugbrände, insbesondere Mähdrescher- und Traktorbrände wurden häufig nicht abgerechnet.
- Ansprüche aufgrund grob fahrlässig ausgelöster Brände im Haushalt wurden nicht von allen Kommunen geltend gemacht.
- Eine Kommune führte aufgrund einer feuerwehreinsatztaktischen Zuständigkeit mehrfach Einsätze (Fahrzeugbrand oder Ölspurbeseitigung nach Verkehrsunfall) an der Autobahn außerhalb ihres Gemeindegebiets durch. Sie rechnete gegenüber ausländischen Verkehrsteilnehmern nicht ab, weil sie glaubte, ihre Forderung nicht durchsetzen zu können. Die Aufgabe des „Grüne-Karten-Büros“²⁸ (DBGK) bei der Abwicklung derartiger Forderungen war ihr nicht bekannt. Einsätze wurden auch deshalb nicht abgerechnet, weil unklar war, ob die örtlich oder die einsatztaktisch zuständige Kommune die Forderung geltend zu machen hatte.
- Bei Einsätzen mit Menschenrettung aus akuter Lebensgefahr prüften fast alle Kommunen nicht, ob der Einsatz vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt worden war. Folglich rechneten sie solche Einsätze generell nicht ab.
- Nicht alle Kommunen rechneten Einsätze ab, die im Zusammenhang mit vorsätzlich oder grob fahrlässig verursachten Verkehrsunfällen standen, obwohl eine vollständige Abrechnung nach § 26 Abs. 1 NBrandSchG möglich gewesen wäre.
- Obwohl die Feuerwehr bei sonstigen Unfällen ggf. eine Abgrenzung der entgeltlichen Einsatzphase (z. B. Säubern der Unfallstelle als Maßnahme der Gefahrenabwehr) zur vorherigen unentgeltlichen Phase (Rettung von Menschen aus akuter Lebensgefahr) vornehmen könnte, verzichteten Kommunen in vielen Fällen mit dem pauschalen Hinweis auf „Menschenrettung“ auf eine Refinanzierung der Einsätze.
- Die meisten Kommunen machten die Kosten von Einsätzen bei Alarmierung durch eine Brandmeldeanlage nicht geltend.
- Die Einsatzkosten zur Beseitigung von Bäumen und Ästen aus dem Verkehrsraum wurden nur in sehr wenigen Fällen gegenüber dem Eigentümer oder den Straßenbaulastträgern eingefordert. Ölspurbeseitigungen machten die Kommunen, wenn überhaupt, dann nur ge-

²⁷ Nds. Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung i. d. F. v. 19.01.2005, Nds. GVBl. S.9, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes v. 13.10.2011, Nds. GVBl. S. 353.

²⁸ Deutsches Büro Grüne Karte e.V., Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin.

gen den bekannten Verursacher, in keinem Fall aber gegenüber dem Straßenbaulastträger geltend. Die geprüften Samtgemeinden rechneten auch nicht gegenüber ihren Mitglieds-gemeinden ab.

- Türöffnungen außerhalb einer akuten Lebensgefahr, Tragehilfen bei schwergewichtigen Personen, Ausleuchten der Unfallstelle oder des Hubschrauberlandeplatzes für den Ret-tungsdienst rechneten die Kommunen überwiegend nicht ab.
- Keine Kommune hatte Amtshilfen für die Polizei (z. B. Ausleuchten der Unfallstelle zur Un-fallaufnahme, Vermisstensuche) abgerechnet.

Bewusster Verzicht auf Gebührenerhebung im „öffentlichen Interesse“

Die geprüften Kommunen rechneten viele freiwillige Hilfeleistungen häufig mit dem Hinweis auf ein vorliegendes „öffentliches Interesse“ nicht ab. Dies betraf z. B. die Verkehrssicherung bei Ummärschen, Umzügen, Volksfesten oder Sportveranstaltungen, nicht angeordneten freiwilli-gen Brandsicherheitswachen bei Veranstaltungen von örtlichen Betrieben oder Vereinen, Park-wächter- und Einweiserdiensten beim Tag der offenen Tür eines örtlichen Unternehmens u. Ä. Bei einer geprüften Kommune führte die Feuerwehr in den Jahren 2009 und 2010 rund 100 nicht abgerechnete Einsätze zur Verkehrssicherung durch.

Selbst nach § 28 NBrandSchG angeordnete Brandsicherheitswachen wurden nur in Ausnahme-fällen abgerechnet, obwohl die Zahlungspflicht gesetzlich geregelt ist.

Unzulässige Weiterleitung von Gebühreneinnahmen an die Kameradschaftskasse

Drei von sieben Kommunen leiteten eingenommene Personalkosten aus entgeltlichen Einsät-zen ganz oder teilweise an die Kameradschaftskasse der Feuerwehr weiter.

Mitglieder der freiwilligen Feuerwehren verrichten ihren Dienst gem. § 11 Abs. 1 NBrandSchG ehrenamtlich. Die Weiterleitung von eingenommenen Personalkostenerstattungen an einzelne Feuerwehrmitglieder oder die Kameradschaftskasse steht mit § 12 NBrandSchG i. V. m. § 44 NKomVG nicht in Einklang und ist unzulässig.

Den Kommunen steht es frei, die Förderung der Kameradschaft als kommunale Aufgabe zu be-trachten und Zuschüsse im Rahmen der haushaltsrechtlichen Bestimmungen als freiwillige Leistung zu gewähren. Sie haben aber dabei das Bruttoprinzip zu beachten.

Empfehlungen

Die Prüfungsbehörde empfahl den Kommunen, alle ortsrechtlichen und organisatorischen Vor-aussetzungen zu treffen, um ihre Einnahmemöglichkeiten voll ausschöpfen zu können und wies darauf hin, dass insbesondere bei defizitären Haushalten kein Spielraum für einen Verzicht auf Einnahmen besteht.

Im Zusammenhang mit der aktuell anstehenden Änderung des NBrandSchG richtete sie auf der Grundlage ihrer Prüfungsfeststellungen Empfehlungen an das MI, die den Kommunen mehr Klarheit bei der Ausführung des Gesetzes geben können. Sie hält es für sinnvoll, den Kommu-

nen eine Handreichung zur Verfügung zu stellen, die Hinweise und Hilfestellungen zur Umsetzung der gesetzlichen Regelungen beinhaltet.

5.9 Schülerbeförderung: Mit dem Taxi zur Schule – Nur eine Ausnahme?

Trotz rückläufiger Schülerzahlen stiegen die Aufwendungen für die Schülerbeförderung. Überproportional erhöhten sich dabei die Aufwendungen für die Individualbeförderung.

Die Landkreise setzten unterschiedliche Grenzen für die Zumutbarkeit des Schulwegs fest. Dies beeinflusste die Zahl der Fahrschüler und damit auch die Aufwendungen.

Drei der sechs geprüften Landkreise verstießen gegen das Vergaberecht, indem sie Beförderungsleistungen trotz Überschreitens der gesetzlichen Schwellenwerte nicht offen ausschrieben. Ausschreibungen können zu erheblichen Einsparungen bei den Aufwendungen für die Schülerbeförderung führen.

Eine optimierte Ablauforganisation in der Schülerbeförderung schafft Freiräume, beispielsweise für das Ausschreiben von Leistungen der Individualbeförderung.

Schwerpunkte der bei sechs Landkreisen geprüften Schülerbeförderung waren die Individualbeförderung, das Vergaberecht und die Ablauforganisation.

Individualbeförderung

Die Gesamtschülerzahl der geprüften Landkreise sank vom Schuljahr 2005 bis zum Schuljahr 2010 um 5,2 %. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Fahrschüler um 0,8 %. Die Fahrschülerzahl im Individualverkehr, beispielsweise mit dem Taxi, erhöhte sich um 5,5 %. Ihr Anteil an der Gesamtfahrschülerzahl betrug 5,4 % im Jahr 2010.

Obwohl die Gesamtschülerzahlen sanken, erhöhten sich bei den untersuchten Landkreisen in demselben Zeitraum die Aufwendungen für die Schülerbeförderung insgesamt von rd. 30 Mio. € auf rd. 33,5 Mio. €. Dabei stiegen die Aufwendungen für die Individualbeförderung von rd. 6 Mio. € auf rd. 7,3 Mio. €. Die Individualbeförderung bewirkte mithin einen Anteil von 1,3 Mio. € bzw. 37 % am Gesamtanstieg.

Die Landkreise führten als Ursachen für die Zunahme der Individualbeförderung u. a. an, dass für behinderte Schüler kein bzw. kein behindertengerechter Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) vorhanden sei, Wohnsitze außerhalb von geschlossenen Ortschaften lägen, die Zahl der Förderschüler entgegen der Entwicklung der Gesamtschülerzahl noch angestiegen sei und die Landkreise nicht für jedes Förderschulangebot eine eigene Förderschule vorhielten. Zudem sei die Anspruchsmoralität der Erziehungsberechtigten gestiegen.

Die Prüfungsbehörde stellte fest, dass auch die Grenzen für die Zumutbarkeit des Schulwegs die Zahl der anspruchsberechtigten Schüler maßgeblich beeinflussen. Ein Vergleich zeigte, dass die Landkreise die Kilometergrenzen, Schulweg- und Wartezeiten unterschiedlich festlegten sowie Sicherheit des Schulwegs individuell bewerteten.

Die Prüfungsbehörde empfiehlt, die Grenzen für die Zumutbarkeit des Schulwegs an die durch Rechtsprechung zugelassenen Höchstgrenzen anzupassen. Auf diese Weise können die Landkreise die Zahl der anspruchsberechtigten Schüler auf das notwendige Maß begrenzen.

Um den weiteren Anstieg der Aufwendungen im Individualverkehr zu dämpfen, sollten die Individualbeförderungsleistungen im formalisierten Wettbewerb vergeben werden.

Vergabewesen

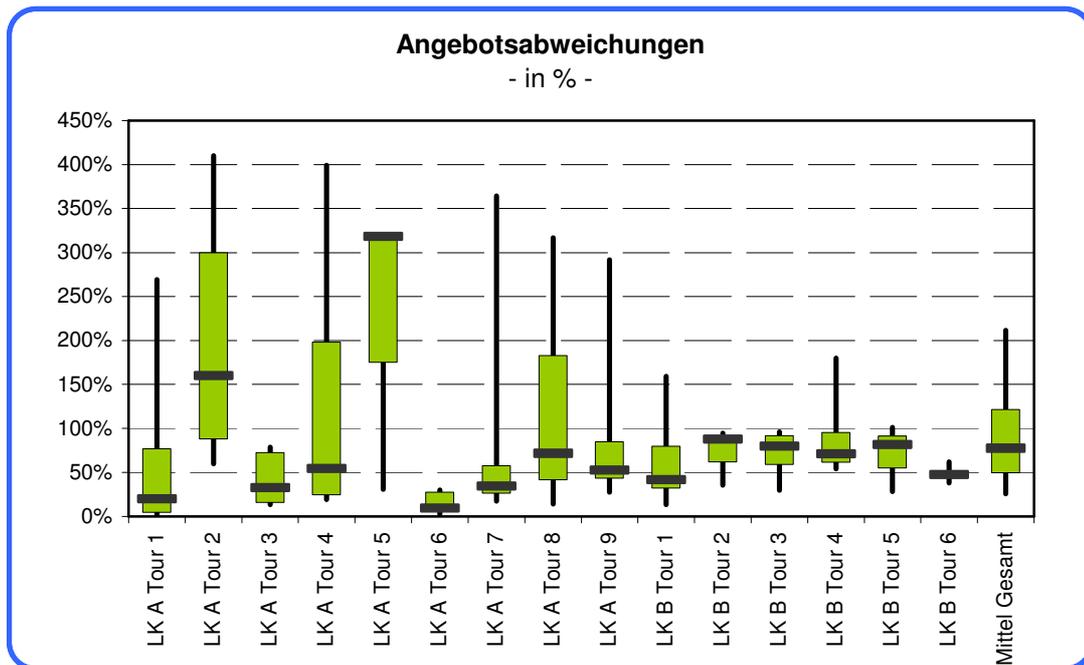
Landkreise sind bei der Vergabe von Aufträgen grundsätzlich verpflichtet, die Leistungen öffentlich auszuschreiben. Erreichen bzw. übersteigen die Auftragswerte (ohne Umsatzsteuer) die in § 2 VgV aufgeführten Schwellenwerte, so sind die Landkreise gemäß § 97 ff. GWB verpflichtet, die Vergabe nach europäischen und nationalen Vergaberegelungen²⁹ durchzuführen. Geprüft wurden die Ausschreibungen für die Individualbeförderung aus den Jahren 2008 bis 2010. Für diese galt ein Schwellenwert von 211.000 €.

Die Auftragswerte aller geprüften Landkreise überschritten deutlich den Schwellenwert. Sie lagen zwischen rd. 984.000 € und 1,6 Mio. €. Entsprechend waren alle Landkreise verpflichtet, die Leistungen europaweit im offenen Verfahren auszuschreiben.

Drei Landkreise kamen dieser Verpflichtung nach. Die übrigen drei Landkreise vergaben die Leistungen freihändig und verstießen damit gegen die Vorschriften des Vergaberechts.

Die Prüfungsbehörde wertete bei zwei Landkreisen (A und B), die die Leistungen der Individualbeförderung im offenen Verfahren vergeben hatten, insgesamt 105 Angebote für 15 Touren aus. Die Ausschreibungen dieser Landkreise waren in Bezug auf die Anzahl der Touren vergleichbar. Die nachstehende Grafik verdeutlicht die prozentualen Abweichungen der Angebote zum niedrigsten:

²⁹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), Vergabeverordnung (VgV) und Verdingungsordnung für Leistungen 2006 (VOL/A 2006) – Abschnitt 2.



Die Nullprozentlinie entspricht dem niedrigsten Angebot. Die übrigen Angebote einer Tour bemessen sich an dieser Nullprozentlinie. Der in der Grafik dargestellte Kasten stellt den Bereich dar, in dem die mittleren 50 % der Angebotspreise einer Tour lagen. Die oberen bzw. unteren 25 % der Angebote werden durch die senkrechten Linien dargestellt.

Beim Landkreis B, der bereits mehrfach Ausschreibungsverfahren durchgeführt hatte, fiel die Streuung der Angebotspreise wesentlich geringer aus als beim Landkreis A, der erstmalig die Leistungen über ein Ausschreibungsverfahren vergab. Im Mittel liegt die prozentuale Abweichung des nächst niedrigen Angebots zum niedrigsten Angebot bei 26 %, das Mittel aller anderen Angebote zum jeweils niedrigsten bei 88 %.

Die Auswertung der Angebote stützt die These, dass eine den Vergabevorschriften Rechnung tragende Ausschreibung am besten geeignet ist, ein marktgerechtes und wirtschaftliches Ergebnis zu erzielen. Das jährlich vergebene Leistungsvolumen in der Individualbeförderung betrug bei den geprüften Landkreisen im Mittel rd. 1,2 Mio. €. Eine geringe Verbesserung von Angeboten würde bereits zu erheblichen Einsparungen führen. Ausschreibungen sind daher nicht nur formell geboten, sondern auch wirtschaftlich.

Ablauforganisation

Alle sechs Landkreise wiesen Stärken und Schwächen in der Ablauforganisation auf. Die Prüfungsbehörde stellte aus den besten Verfahrensschritten aller Landkreise eine Best-Practice-Methode für die Ausstellung von Sammelschülerzeitkarten zusammen:

- Die Schulen führen die Anspruchsprüfung bei Schulanmeldung durch. Der Landkreis verzichtet dabei auf ein gesondertes Antragsverfahren. Ein Antragsverfahren würde zusätzlichen Arbeitsaufwand erzeugen, da jeder einzelne Antrag bearbeitet werden müsste.

- Die Schulen prüfen anhand einer negativen Adressenliste den Anspruch auf Schülerbeförderung. Diese enthält alle von der Anspruchsberechtigung ausgenommenen Straßen und erleichtert hierüber die Prüfung.
- Die Schulen melden per EDV die anspruchsberechtigten Schüler an den Landkreis, der lediglich die zweifelhaften Fälle nachprüft.
- Der Landkreis oder die Verkehrsunternehmen drucken die Fahrkarten. Der Landkreis sollte prüfen, ob der Druck über das Verkehrsunternehmen oder die Eigenerledigung wirtschaftlicher ist.
- Die Schulen erhalten die Fahrkarten und verteilen diese an die Schüler.
- Die Schulen teilen den Verkehrsunternehmen nicht benötigte, fehlerhafte oder fehlende Fahrkarten mit und senden dem Landkreis eine Kontrollliste. Dieser Verfahrensschritt soll auch verhindern, dass die Landkreise nicht erbrachte Beförderungsleistungen bezahlen.

Die EDV-unterstützte Einbindung Dritter, wie Schulen und Verkehrsunternehmen, strafft den Ablauf für die Bereitstellung der Fahrkarten und setzt dadurch Personalkapazitäten frei. Diese sollte der Landkreis beispielsweise dazu einsetzen, Leistungen für die Individualbeförderung aususchreiben.

Daneben können die Verkehrsunternehmen bei gestaffelten Unterrichtszeiten die Busse wirtschaftlicher auslasten. Vier der sechs geprüften Landkreise trafen Absprachen mit einem Teil der Schulen. Dadurch mussten in diesen Landkreisen nicht alle Schüler zur selben Zeit mit dem Bus fahren. Ein Teil der Schulen lehnte die Einführung gestaffelter Unterrichtszeiten ab. Die Prüfungsbehörde forderte daher alle Landkreise und die Landesschulbehörde auf, die Staffelung von Unterrichtszeiten zu prüfen, um die Schülerbeförderung zu optimieren.

Chancen und Risiken

Die demografische Entwicklung führt zu sinkenden Schülerzahlen. Hiervon sind zuerst die Grundschulen betroffen. Schließen diese, führt dies zu längeren Schulwegen, die einen Anspruch auf Schülerbeförderung auslösen könnten. Deshalb sollten die Schulträger den Träger der Schülerbeförderung bei Entscheidungen über die künftige Schullandschaft beteiligen.

