

**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -



Kommunalbericht 2016



Niedersachsen

Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -

2016

Übersandt an

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

Herausgeber:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs
Justus-Jonas-Str. 4
31137 Hildesheim
<http://www.lrh.niedersachsen.de>

Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	11
2	Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen	12
3	Kommunen in Niedersachsen	15
4	Die Kommunal Finanzen in Niedersachsen	20
4.1	Vorbemerkungen	20
4.2	Finanzierungssaldo	21
4.3	Einzahlungen der laufenden Rechnung	22
4.4	Auszahlungen der laufenden Rechnung	23
4.5	Finanzierung von Investitionen.....	25
4.6	Schuldenstand	26
4.7	Ausblick	29
5	Prüfungsergebnisse	31
5.1	Vorbemerkungen	31
5.2	Prüfungsergebnisse – Kompakt	33
5.3	Steuerung mittels kommunaler Strategien in kleineren Kommunen – vielfältige Strategien suchen ihren Weg in die kommunalen Haushalte	36
5.4	Kommunale Strategien und Beteiligungen	41
5.5	Beteiligungsbericht – Finanzielle und strategische Verflechtungen zwischen den Kommunen und ihren Beteiligungen nur unzureichend dargestellt	45
5.6	Total zentral – Strukturen und Organisation des kommunalen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements	48
5.7	Kindertagesstättenplanung nach § 13 KiTaG – Wird sie ihrer Bedeutung gerecht?.....	51
5.8	Zukunftsfähige Grundschulstruktur zwischen Wunsch und Tabu?!	56
5.9	Schuldenmanagement in kleinen Kommunen – reine Schuldenverwaltung?.....	61
5.10	Liquiditätsmanagement oder „ohne Moos nichts los“	64
5.11	Personalkostenerstattung – Wer bestellt, muss auch zahlen	67
5.12	Kommunale Versicherungen als Rundherum-Sorglos-Pakete.....	70
5.13	Beschaffung von IT-Hardware.....	74
5.14	Erziehungsberatung – wirksam, präventiv und zugleich günstig! Erziehungsberatungsstellen – verbesserungsfähig!	77
5.15	Ablösung der Einstellplatzverpflichtung – wer ablöste, zahlte weniger ..	84
5.16	Erhebung von Sondernutzungsgebühren – wirtschaftliche Vorteile haben ihren Preis.....	86
5.17	Finanzstatusprüfungen – Rechnungslegungen nicht fristgerecht	88

6	Vergleichender Bericht – Finanzstatusprüfungen bei den kreisfreien Städten und den Städten mit Sonderstatus	91
6.1	Hintergrund und Ziele des vergleichendes Berichts	91
6.2	Entwicklung der Jahresergebnisse.....	92
6.3	Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse.....	94
6.4	Entwicklung der Vermögens- und Schuldenlage	97
6.5	Ausblick	101

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Kontrolleure der Kommunalfinanzen.....	13
Ansicht 2: Übersicht der geprüften Einheits- und Samtgemeinden.....	14
Ansicht 3: Steuereinnahmekraft in den Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2	16
Ansicht 4: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung	18
Ansicht 5: Landkarte der finanziellen Leistungsfähigkeit der Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche	19
Ansicht 6: Finanzierungssalden.....	21
Ansicht 7: Bereinigte Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen.....	22
Ansicht 8: Steuereinzahlungen (netto), Einzahlungen/Auszahlungen der lfd. Rechnung	22
Ansicht 9: Steuereinzahlungen.....	23
Ansicht 10: Auszahlungen der lfd. Rechnung	24
Ansicht 11: Steigerungsraten der wesentlichen Auszahlungen der lfd. Rechnung.	25
Ansicht 12: Finanzierung von Investitionen	26
Ansicht 13: Stand der Liquiditätskredite je Einwohner	28
Ansicht 14: Entwicklung der Verschuldung.....	29
Ansicht 15: Strategiemodell für kleinere Kommunen (Quelle: eigene Darstellung)	37
Ansicht 16: Schema strategische Steuerung, eigene Darstellung.....	41
Ansicht 17: Mindestinhalte des Beteiligungsberichts nach § 151 NKomVG.....	46
Ansicht 18: Verfahrensunterstützende Fragen zur Kindertagesstättenplanung.....	55
Ansicht 19: Handreichung für die Überprüfung von Grundschulstrukturen	60
Ansicht 20: Anzahl der zur Angebotsabgabe aufgeforderten Unternehmen bei 70 geprüften Beschaffungsvorgängen	75
Ansicht 21: Aufstellungszeiträume der Jahresabschlüsse	88
Ansicht 22: Entwicklung der Jahresergebnisse	92
Ansicht 23: Ordentliche Ergebnisse je Einwohner im Prüfungszeitraum 2011 bis 2013 und Gewerbesteuerquote im Jahr 2012	93
Ansicht 24: Ordentliche Erträge je Einwohner und Aufwandsdeckungsgrad im Jahr 2012	95
Ansicht 25: Gewerbesteuererträge (netto) je Einwohner, ordentliches Ergebnis je Einwohner und Hebesätze im Haushaltsjahr 2012 sowie Rücklagen und bilanzielles Jahresergebnis je Einwohner zum 31.12.2012	96
Ansicht 26: Nettovermögensquoten im Prüfungszeitraum 2011 bis 2013.....	98
Ansicht 27: Gesamtverschuldung je Einwohner zum 31.12.2012	99
Ansicht 28: Kredite und Wertpapierschulden der Gesamthaushalte je Einwohner zum 31.12.2012.....	100

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zuordnung Anpassungsschichten - NUTS-Ebene 2.....	18
Tabelle 2: Nettoinvestitionsrate	25
Tabelle 3: Verschuldung.....	27

Abkürzungsverzeichnis

AÜG	Gesetz zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz) in der Fassung vom 03.02.1995 (BGBl. I S. 158), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 11.08.2014 (BGBl. I S. 1348)
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz) vom 17.06.2008 (BGBl. I S. 1010), zuletzt geändert durch Art. 15 Abs. 16 des Gesetzes vom 05.02.2009 (BGBl. I S. 160)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003, S. 738), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 5 des Gesetzes vom 17.02.2016 (BGBl. I S. 203)
BGBl.	Bundesgesetzblatt
GemHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Gemeinden auf der Grundlage der kommunalen Doppik (Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung) vom 22.12.2005 (Nds. GVBl. S. 458; berichtigt 2006, S. 441), zuletzt geändert durch Verordnung vom 01.02.2011 (Nds. GVBl. S. 31)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HVB	Hauptverwaltungsbeamtin/Hauptverwaltungsbeamter
KiTaG	Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder in der Fassung vom 07.02.2002 (Nds. GVBl. S. 57), zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 18.12.2014 (Nds. GVBl. S. 477)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LRH	Niedersächsischer Landesrechnungshof
MBI.	Ministerialblatt
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
NBauO	Niedersächsische Bauordnung vom 03.04.2012 (Nds. GVBl. S. 46), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 23.07.2014 (Nds. GVBl. S. 206)
NBesG	Niedersächsisches Besoldungsgesetz in der Fassung vom 07.11.2008 (Nds. GVBl. S. 334), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 17.12.2015 (Nds. GVBl. S. 423)
Nds.	Niedersachsen/Niedersächsisch/Niedersächsisches
Nds.AG SGB VIII	Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs vom 05.02.1993 (Nds. GVBl. S. 45), zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 17.09.2015 (Nds. GVBl. S. 186)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch § 4 des Gesetzes vom 12.11.2015 (Nds. GVBl. S. 311)
NKPG	Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung (Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz) vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 638), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 629)
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen

NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz in der Fassung vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 03.06.2015 (Nds. GVBl. S. 90)
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques - statistische Klassifikation der Gebietseinheiten
SchOrgVO	Verordnung für die Schulorganisation vom 17.02.2011 (Nds. GVBl. S. 62), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 19.06.2013 (Nds. GVBl. S. 165)
SGB VIII	Sozialgesetzbuch - Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe - (Art. 1 des Gesetzes vom 26.06.1990, BGBl. I S. 1163) vom 11.09.2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28.10.2015 (BGBl. I S. 1802)
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung vom 06.03.2013 (BGBl. I S. 367), zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 15.09.2015 (BGBl. I S. 1573)
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A in der Fassung vom 20.11.2009 (BAnz. Nr. 196a vom 29.12.2009), berichtigt mit Bekanntmachung vom 19.02.2010 (BAnz. Nr. 32 vom 26.02.2010)

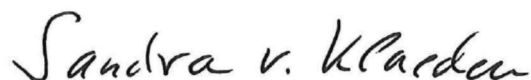
1 Vorwort

Ich freue mich, mit dem Kommunalbericht 2016 erstmalig als neue Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs die jüngsten Ergebnisse und Erkenntnisse der überörtlichen Kommunalprüfung vorzustellen. Ich setze damit die von meinem Vorgänger Richard Höptner initiierte Reihe der Kommunalberichte in mittlerweile bewährter Tradition fort.

*Die Menschen sind sehr offen für neue Dinge –
solange sie nur genau den alten gleichen.*

So sah es zumindest Charles F. Kettering (1876-1958), der als amerikanischer Industrieller bei General Motors für Forschung und Entwicklung zuständig war. Die Erfahrungen der Prüferinnen und Prüfer der überörtlichen Kommunalprüfung können diese pauschale Sichtweise nicht bestätigen. Viele Anregungen, die durch Prüfungsmitteilungen und Kommunalberichte gegeben wurden, haben die Kommunen positiv aufgenommen. Prüferinnen und Prüfer werden für Vorträge und zu Ausschusssitzungen eingeladen. Bisher ungeprüfte Kommunen lassen sich zu Prüfungsergebnissen weitergehende Informationen geben.

Natürlich hat ein Thema im vergangenen Jahr die geprüften Kommunen und dadurch auch die überörtliche Kommunalprüfung stark beeinflusst: Die Flüchtlingsströme. Sie haben sich nicht nur auf die kommunalen Haushalte ausgewirkt. Auch die Arbeitsbelastung der kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch die Betreuung und Unterbringung vor Ort war – auch nach eigener Anschauung – teilweise immens. An verschiedenen Stellen geht dieser Bericht näher auf die Flüchtlingsproblematik ein. Im Rahmen der Prüfungstätigkeit ist diese Ausnahmesituation soweit wie möglich berücksichtigt worden.



Dr. Sandra von Klaeden
Präsidentin

2 Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen

Was bedeutet überörtliche Prüfung?

Die der Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs übertragene Aufgabe der überörtlichen Kommunalprüfung (§ 1 Abs. 1 NKPG) ist Teil der öffentlichen Finanzkontrolle der Kommunen. Sie unterscheidet sich von den sonstigen zur Kontrolle der kommunalen Finanzen gesetzlich vorgesehenen oder anderen Akteuren. Dem NKPG folgend arbeitet die überörtliche Prüfung vergleichend. Neben der Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Haushalts- und Kassenführung ist es Aufgabe der überörtlichen Prüfung, die Haushaltswirtschaft und Organisation der zu prüfenden Einrichtung durch Beratung in selbstverwaltungsgerechter Weise zu fördern. Dazu sollen Verbesserungsvorschläge unterbreitet werden. Soweit die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden dazu Anlass bieten, soll die Prüfungsbehörde Empfehlungen zur Änderung der Haushaltswirtschaft geben (§ 2 NKPG).

Eine weitere Besonderheit der überörtlichen Prüfung zeigt sich darin, dass sie ihre Erkenntnisse nicht nur an die geprüften Einrichtungen, sondern auch an die Aufsichtsbehörden sowie – in Form dieses Kommunalberichts – an die Landesregierung und den Landtag adressiert. Mit der Veröffentlichung im Internet wird angestrebt, die Hinweise und Empfehlungen des Kommunalberichts einer noch breiteren Öffentlichkeit, insbesondere (noch) nicht geprüften Kommunen zugänglich zu machen.

Prüfungsbeirat

Die überörtliche Prüfung wird durch einen Prüfungsbeirat unterstützt (§ 7 NKPG). Ihm gehören zwei Vertreter des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde und jeweils zwei Vertreter des Nds. Landkreistags, des Nds. Städtetags und des Nds. Städte- und Gemeindebundes an. Der Beirat tagte zuletzt am 22.06.2016.

Zu prüfende Einrichtungen

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).

Der Prüfung unterliegen ferner rechtlich selbständige privatrechtliche Unternehmen, an denen zu prüfende Einrichtungen in dem in § 53 HGrG bezeichneten Umfang beteiligt sind. Dies setzt voraus, dass der überörtlichen Kommunalprüfung im Gesellschaftsvertrag oder in der Unternehmenssatzung ein Prüfungsrecht unter Hinweis auf das NKPG eingeräumt worden ist.



Ansicht 1: Kontrolleure der Kommunalfinanzen

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 (§ 4 NKPG).

Umfang und Durchführung

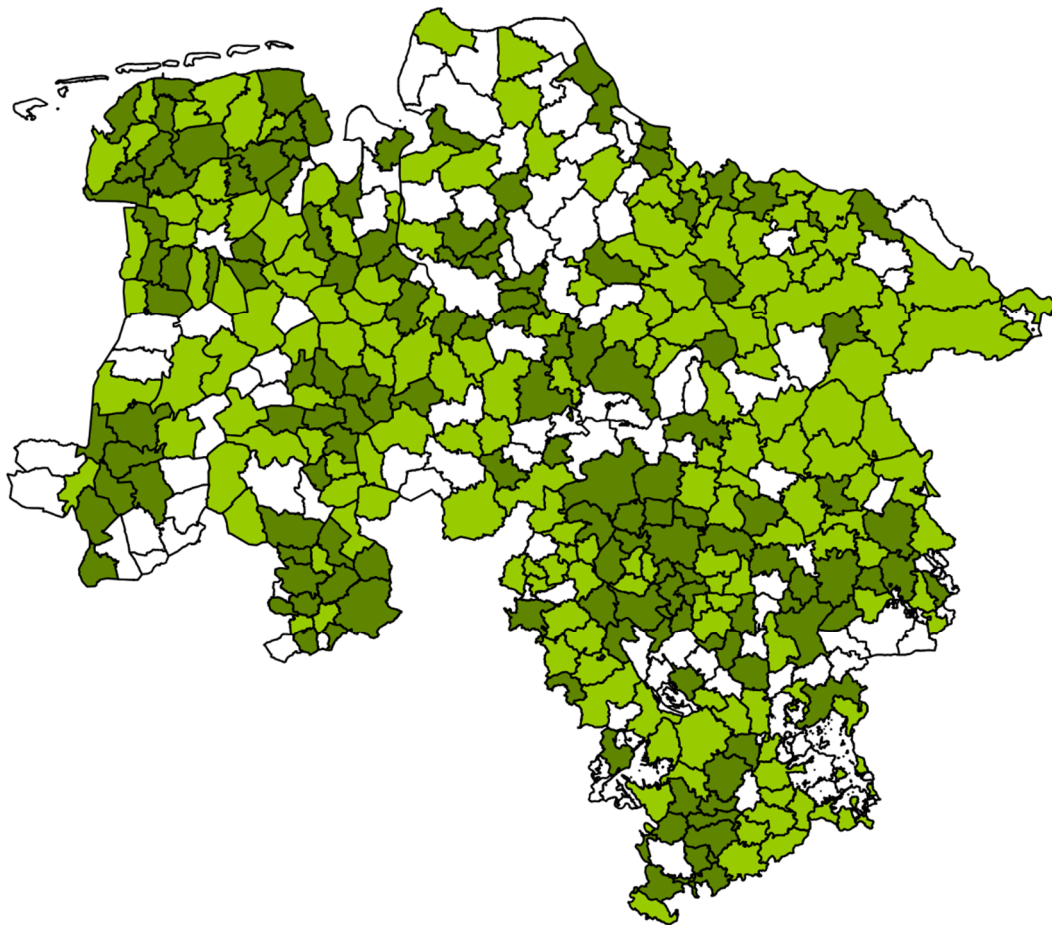
Die überörtliche Prüfung kündigt ihre Prüfungen rechtzeitig vor Beginn der Prüfung schriftlich an. In einem persönlichen Gespräch erläutert sie die Ziele der Prüfung. Die Prüfung endet nach Durchführung des kontradiktorischen Verfahrens mit einer abschließenden Prüfungsmitteilung. Die geprüfte Einrichtung wiederum hat die Prüfungsergebnisse der Vertretung bekannt zu geben und anschließend öffentlich auszulegen.

Die überörtliche Kommunalprüfung verfolgt das Ziel, die in § 1 NKPG genannten Einrichtungen flächendeckend zu prüfen. Weil Prüfungen zumeist die Erledigung bestimmter fachspezifischer Aufgaben zum Inhalt haben, ist es unvermeidlich, dass bestimmte Gemeindearten häufiger geprüft werden als andere. Einerseits sind diesen Kommunen wegen ihrer Größe bestimmte Aufgaben zugeordnet. Andererseits werden mehrere dieser Kommunen in einer Prüfung zusammengefasst, um den vergleichenden Ansatz der Prüfungen zu erreichen. Die überörtliche Kommunalprüfung berücksichtigt dies bei ihrer

*Geprüfte Kommunen/
noch nicht geprüfte Kommunen*

Prüfungsplanung und beabsichtigt, in den kommenden Jahren – soweit möglich – verstärkt noch nicht besuchte Kommunen zu prüfen.

In der nachstehenden Grafik sind die in den Jahren 2011 bis 2014 geprüften Einheits- und Samtgemeinden hellgrün gekennzeichnet. Die im Jahr 2015 erstmalig oder wiederholt geprüften Einheits- und Samtgemeinden sind dunkelgrün ausgewiesen. Daneben wurden über die Jahre hinweg alle Landkreise und die Region Hannover zu verschiedenen Aufgabenfeldern geprüft.



Ansicht 2: Übersicht der geprüften Einheits- und Samtgemeinden

3 Kommunen in Niedersachsen

Seit dem Kommunalbericht 2015 hat sich keine Veränderung bei der Anzahl der niedersächsischen Kommunen ergeben. Zum 01.01.2016 setzte sich die kommunale Landschaft Niedersachsens weiterhin aus 1.131 Kommunen zusammen. Es handelte sich dabei um 37 Landkreise, die Region Hannover, 8 kreisfreie Städte, 7 große selbständige Städte sowie die 2 Städte mit Sonderstatus, die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen. Zu den zu prüfenden kreisangehörigen Städten und Gemeinden zählten 59 selbständige Gemeinden, 211 Einheitsgemeinden und 122 Samtgemeinden, davon drei selbständige Samtgemeinden. Hinzu kamen 684 Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden.

*Veränderungen zum
01.11.2016*

Infolge des Zukunftsvertrags¹ und eigener Initiativen wird sich die Gesamtzahl der niedersächsischen Kommunen zum 01.11.2016 weiter verringern. Eine bedeutende Veränderung ergibt sich aus der ersten Fusion auf Kreisebene. Die Landkreise Göttingen und Osterode am Harz werden sich am 01.11.2016 zum neuen Landkreis Göttingen zusammenschließen. Dieser wird dann mit über 325.000 Einwohnern (Stand: 30.06.2015) der zweiteinwohnerstärkste Landkreis Niedersachsens sein. Es stehen weitere Fusionen und Umwandlungen auf Einheits-, Samt- und Mitgliedsgemeindeebene an.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit von Kommunen, ihre Aufgabenstruktur und ihre Entwicklungschancen werden maßgeblich durch die Bedingungen beeinflusst, die vom jeweiligen Umfeld gesetzt werden. Wesentliche Faktoren für die finanzielle Leistungsfähigkeit sind Gemeindetyp und Einwohnerzahl, Bevölkerungsstruktur, Gewerbeansiedlungen sowie Gebiets- und Infrastruktur.

*Schwierige
Strukturen
mindern die
Finanzkraft*

Die Kommunalstrukturen im Flächenland Niedersachsen unterscheiden sich in den vier Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2² erheblich. Die Ursachen dafür liegen meist in der Vergangenheit und können – jedenfalls durch die einzelne Kommune – nur sehr schwer verändert werden. Deswegen nutzten Kommunen die Anreize des Zukunftsvertrags zu Fusionen oder sonstigen Umbildungen. Entsprechend der Intention des Zukunftsvertrags verfolgten sie damit im ersten Schritt das Ziel, ihre dauernde Leistungsfähigkeit sicherzustellen.

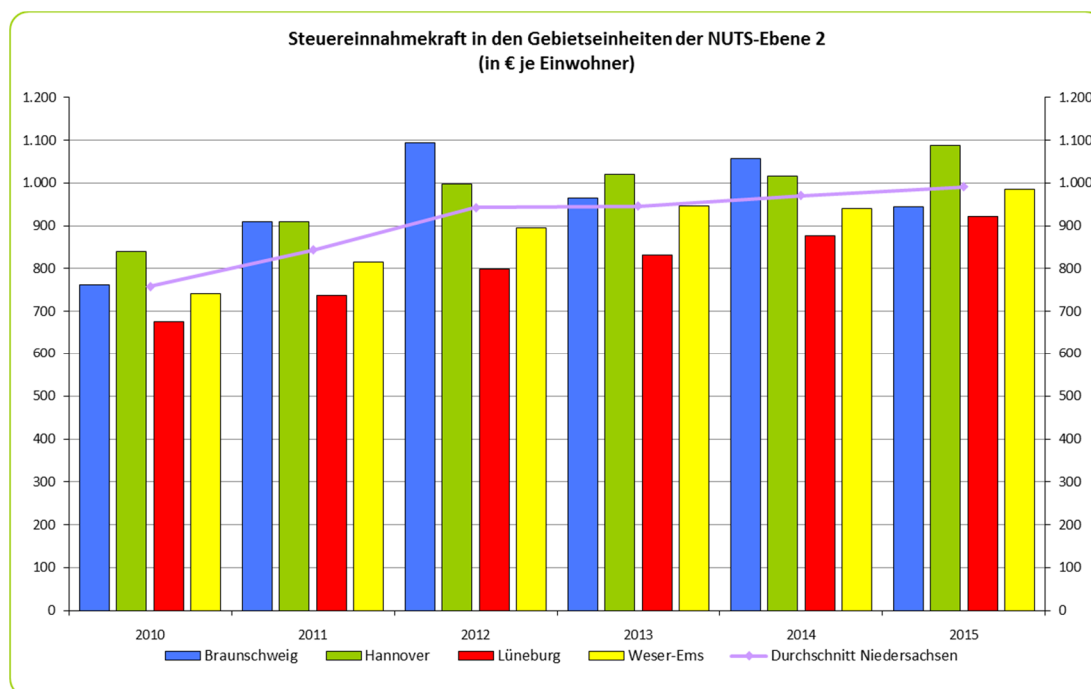
¹ Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und der Niedersächsischen Landesregierung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen (Zukunftsvertrag) vom 17.12.2009.

² Die europäische Statistik unterteilt die Staatsgebiete in drei NUTS-Ebenen. In der Bundesrepublik Deutschland ist die NUTS-Ebene 1 das jeweilige Bundesland. Niedersachsen umfasst auf der NUTS-Ebene 2 die Gebietseinheiten Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser-Ems. NUTS-Ebene 3 sind die Landkreise und kreisfreien Städte (Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.05.2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS)).

Die Prüfungsergebnisse – auch der vergangenen Jahre – zeigen auf, dass die Finanz- und die Verwaltungskraft insbesondere kleiner Kommunen eine Grenze erreicht haben, die es ihnen erschwert, die notwendigen Aufgaben zu bewältigen. Trotzdem müssen auch die Einwohner kleiner Gemeinden Zugang zu einem Basisangebot an kommunalen Einrichtungen erhalten. Um ein solches Angebot dauerhaft vorhalten zu können, wird für viele Kommunen die Aufgabenerledigung im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht kommen, wenn sich Möglichkeiten zu Fusionen nicht ergeben oder geplante Fusionen scheitern. Kommunen dürfen keine Chance ungenutzt lassen, um ihre Finanzkraft und Verwaltungsstärke zu steigern bzw. aufrecht zu erhalten. Sonst werden sich nicht nur die vorstehend genannten Unterschiede ausweiten, sondern Freiräume für eine Aufgabenausgestaltung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung mittel- bis langfristig nicht mehr ausreichend zur Verfügung stehen.

Steuer-
einnahme-
kraft

Die dauernde Leistungsfähigkeit einer Kommune zu beurteilen und ggf. Vorschläge zu ihrer Verbesserung zu unterbreiten, sind Ziel und Inhalt der Prüfungen. Ein wichtiges Merkmal für die Beurteilung der Finanzkraft einer Gebietskörperschaft bildet die Steuereinnahmekraft³. Sie spiegelt u. a. die strukturellen Unterschiede in Niedersachsen wider.



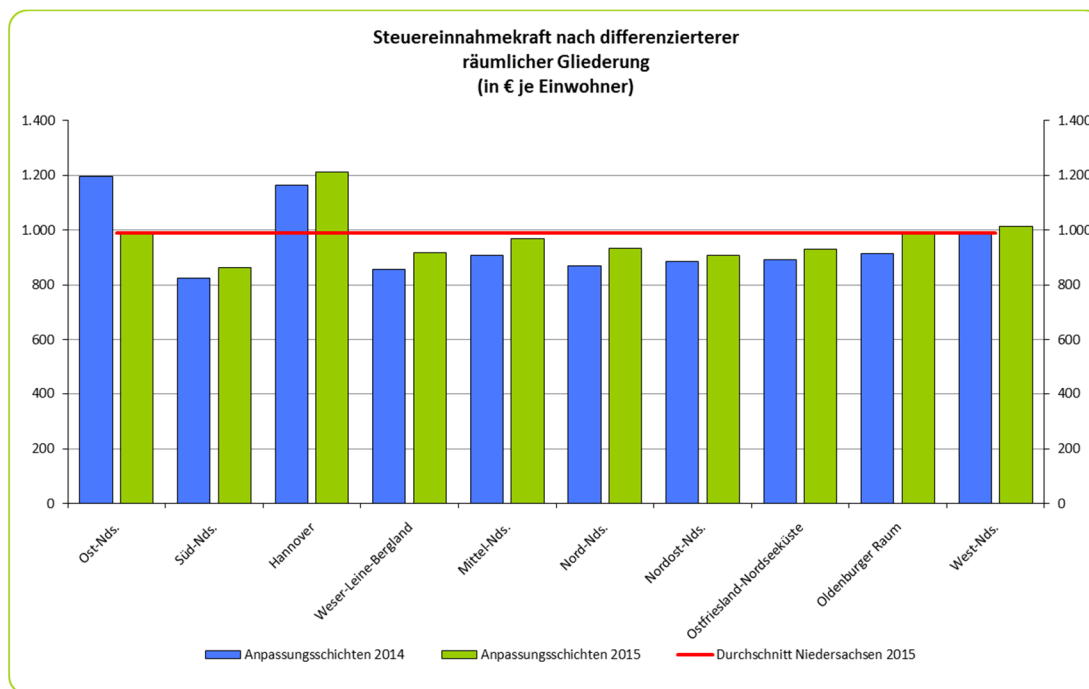
Ansicht 3: Steuereinnahmekraft in den Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2

³ Unter der gemeindlichen Steuereinnahmekraft wird die Realsteueraufbringungskraft einer Gemeinde bezeichnet, die um die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer erhöht und um die Gewerbesteuerumlage verringert wird. Die Realsteueraufbringungskraft ergibt sich gemeindeweise je Steuerart durch Multiplikation mit dem jeweiligen Landesdurchschnittshebesatz.

In den statistischen Gebieten werden Kommunen mit hoher und niedriger Steuereinnahmekraft zusammengefasst. Das bedeutet am Beispiel der Gebietseinheit Braunschweig, dass die Finanzschwäche des südniedersächsischen Raums (Harzregion) grundsätzlich durch die überdurchschnittliche Finanzkraft der Wirtschaftsstandorte Braunschweig und Wolfsburg nivelliert wird. Dabei ist die Steuereinnahmekraft des Wirtschaftsstandorts Wolfsburg im besonderen Maße den Schwankungen bei den Gewerbesteuererträgen unterworfen. Im Gebiet Hannover beeinflusst die überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft der Landeshauptstadt den Durchschnittswert maßgeblich. Auch in den statistischen Gebieten Lüneburg und Weser-Ems sind Kommunen mit überdurchschnittlicher Steuereinnahmekraft vorhanden. Allerdings prägen diese ihr Umfeld nicht in der Weise wie es bei den Städten Braunschweig, Wolfsburg oder der Landeshauptstadt Hannover der Fall ist. Die Steuereinnahmekraft in den Gebieten Lüneburg und Weser-Ems entwickelte sich relativ gleichmäßig. Im Gebiet Weser-Ems liegt sie mit den Wirtschaftsstandorten Aurich und Emden sowie Kommunen mit hohen Erträgen aus dem kommunalen Einkommensteueranteil im Landesdurchschnitt. Im Gebiet Lüneburg gibt es eine entsprechende Einwohner- und Wirtschaftsstruktur nicht. Die Steuereinnahmekraft nahm im abgebildeten Zeitraum stetig zu, liegt allerdings deutlich unter dem Landesdurchschnitt.

Auffällige Veränderungen in der Steuereinnahmekraft sind meist auf das Aufkommen bei den Gewerbesteuererträgen zurückzuführen. Seit Jahren steigen jedoch auch die Erträge aus dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer. Dies ist die Folge der guten Lage am Arbeitsmarkt. Die kontinuierliche Ertragssteigerung beim kommunalen Einkommensteueranteil führte dazu, dass im Jahr 2015 das Volumen dieser Erträge (3,023 Mrd. €) in etwa den Gewerbesteuererträgen entsprach (3,027 Mrd. €). Wegen ihres Einwohnerbezugs weisen die Erträge aus den Einkommensteueranteilen nicht die Schwankungsbreite der vom Konjunkturverlauf unmittelbar abhängigen Gewerbesteuererträge auf. Die Betrachtung eines mehrjährigen Zeitraums zeigt den Zusammenhang zwischen Steuereinnahmekraft bzw. Finanzkraft und Höhe der Gewerbesteuererträge in der Gebietseinheit Braunschweig. In den Jahren 2010 bis 2015 ergab sich eine Schwankungsbreite von +/- 30 %. Auch die Schwankungen der Steuereinnahmekraft im Gebiet Hannover beruhten auf einem Rückgang der Gewerbesteuererträge um rd. 5 % im Jahr 2014 und einem Anstieg von rd. 20 % im Jahr 2015. Dies belegt die Abhängigkeit auch dieser Region von der Gewerbesteuer. Zur Bedeutung des Gewerbesteueraufkommens für die Entwicklung der dauernden Leistungsfähigkeit der großen Städte Niedersachsens enthält Kapitel 6 dieses Berichts einige Ausführungen.

Die nachstehende Ansicht verdeutlicht die Steuereinnahmekraft der einzelnen Räume des Landes im Vergleich zum Landesdurchschnitt in den Haushaltsjahren 2014 und 2015.



Ansicht 4: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung

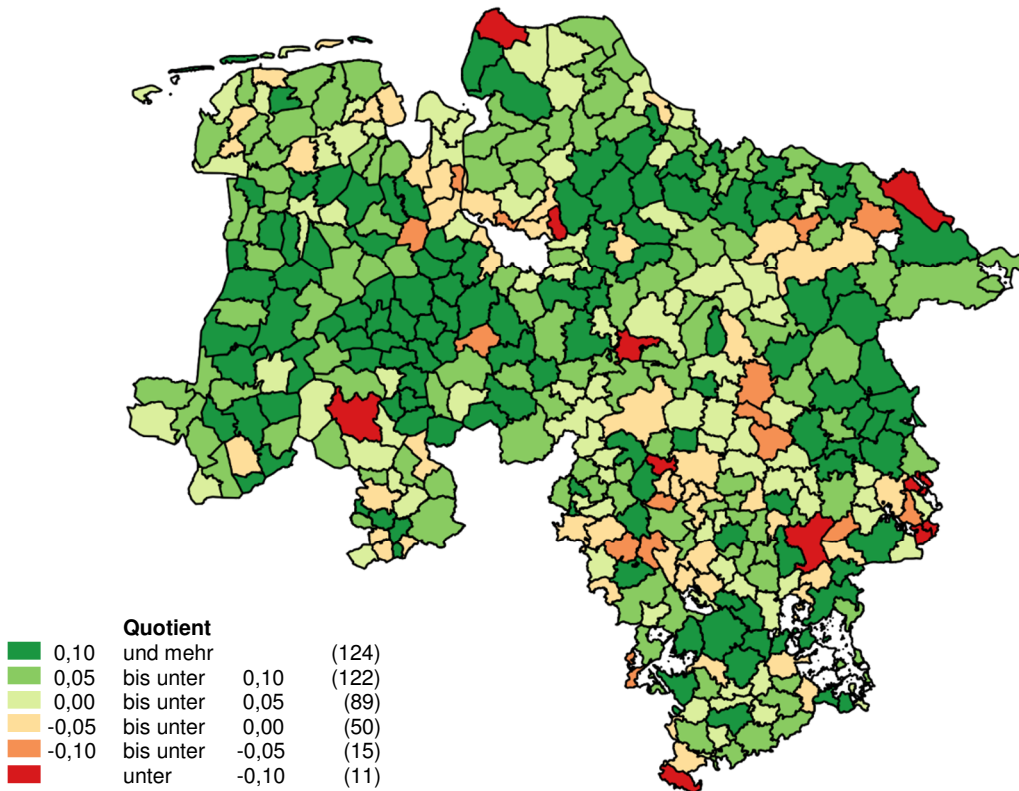
Für die Zuordnung der Räume wird auf die sogenannten „Anpassungsschichten“ als untere Regionalebenen zurückgegriffen. Diese statistische Größe wurde für die Auswertung des Zensus 2011 gebildet.

NUTS-Ebene 2	„Anpassungsschicht“	Kreisfreie Städte und Landkreisbereiche
Braunschweig	Ostniedersachsen	Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie Landkreise Gifhorn, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel
	Südniedersachsen	Landkreise Göttingen, Goslar, Northeim und Osterode am Harz
Hannover	Hannover	Landeshauptstadt und Region
	Weser-Leine-Bergland	Landkreise Hameln-Pyrmont, Hildesheim und Holzminde
	Mittelniedersachsen	Landkreise Diepholz, Nienburg (Weser) und Schaumburg
Lüneburg	Nordniedersachsen	Landkreise Cuxhaven, Harburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme) und Stade
	Nordostniedersachsen	Landkreise Celle, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Heidekreis, Uelzen und Verden
Weser-Ems	Ostfriesland-Nordseeküste	Städte Emden und Wilhelmshaven sowie Landkreise Aurich, Friesland, Leer, Wesermarsch und Wittmund
	Oldenburger Raum	Städte Delmenhorst und Oldenburg sowie Landkreise Ammerland, Cloppenburg und Oldenburg
	Westniedersachsen	Stadt Osnabrück sowie Landkreise Emsland, Grafschaft Bentheim, Osnabrück und Vechta

Tabelle 1: Zuordnung Anpassungsschichten - NUTS-Ebene 2

Die sehr unterschiedliche Verteilung der Finanzkraft in Niedersachsen zeigt nachstehende Ansicht. Sie stellt das Verhältnis des Überschusses der laufenden Rechnung abzüglich der Tilgungsleistungen für Investitionskredite zu den Einnahmen der laufenden Rechnung im Fünfjahresdurchschnitt im Betrachtungszeitraum 2011 bis 2015 dar.

*Verteilung
der
Finanzkraft*



Ansicht 5: Landkarte der finanziellen Leistungsfähigkeit der Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche

4 Die Kommunalfinanzen in Niedersachsen

4.1 Vorbemerkungen

Die verwendeten Ansichten beruhen auf den vom LSN mitgeteilten Daten der jährlichen Kassenstatistik der Jahre 2010 bis 2015 sowie der Schuldenstatistik der Jahre 2010 bis 2014 und darauf basierenden eigenen Berechnungen.⁴ Sie sind nach gesamtwirtschaftlichen Ordnungskriterien zusammengestellt und beinhalten die Ergebnisse aller kommunalen Haushalte. Bei Redaktionsschluss dieses Berichts lagen die Daten der Schuldenstatistik 2015 noch nicht vollständig vor. Deswegen ist die Verschuldung im Zeitreihenvergleich nur für die kommunalen Kernhaushalte dargestellt.

Mit den gesamtwirtschaftlichen Ordnungskriterien stellt die Statistik auf die Eigenfinanzierung innerhalb des öffentlichen Sektors ab. Die doppelte Berücksichtigung interkommunaler Zahlungen wie Umlagen, Zuweisungen und Erstattungen wird vermieden, indem die Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen um den innergemeindlichen Zahlungsverkehr bereinigt werden. Ausgenommen sind ferner besondere Finanzierungsvorgänge und haushaltstechnische Verrechnungen. Auch die Kreditaufnahmen und Tilgungen außerhalb des öffentlichen Sektors finden keine Berücksichtigung.

Die dem laufenden Verbrauch dienenden Finanzvorfälle werden von den auf eine Vermögensveränderung hinzielenden Einzahlungen und Auszahlungen getrennt. Im ersten Fall werden sie der laufenden Rechnung, im zweiten Fall der Kapitalrechnung zugeordnet. Die wesentlichen Einzahlungen der laufenden Rechnung sind die Steuereinzahlungen (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage), Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke sowie Gebühren und Entgelte. Bei den Auszahlungen umfasst die laufende Rechnung Personalauszahlungen, laufenden Sachaufwand, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke und Sozialleistungen. Zur Kapitalrechnung zählen die Einzahlungen aus der Veräußerung von Vermögen, aus Vermögensübertragungen, aus Darlehensrückflüssen und aus Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich. Die Auszahlungen enthalten die Sachinvestitionen, den Erwerb von Beteiligungen, Vermögensübertragungen sowie die Gewährung von Darlehen und die Schuldentilgung im öffentlichen Bereich.

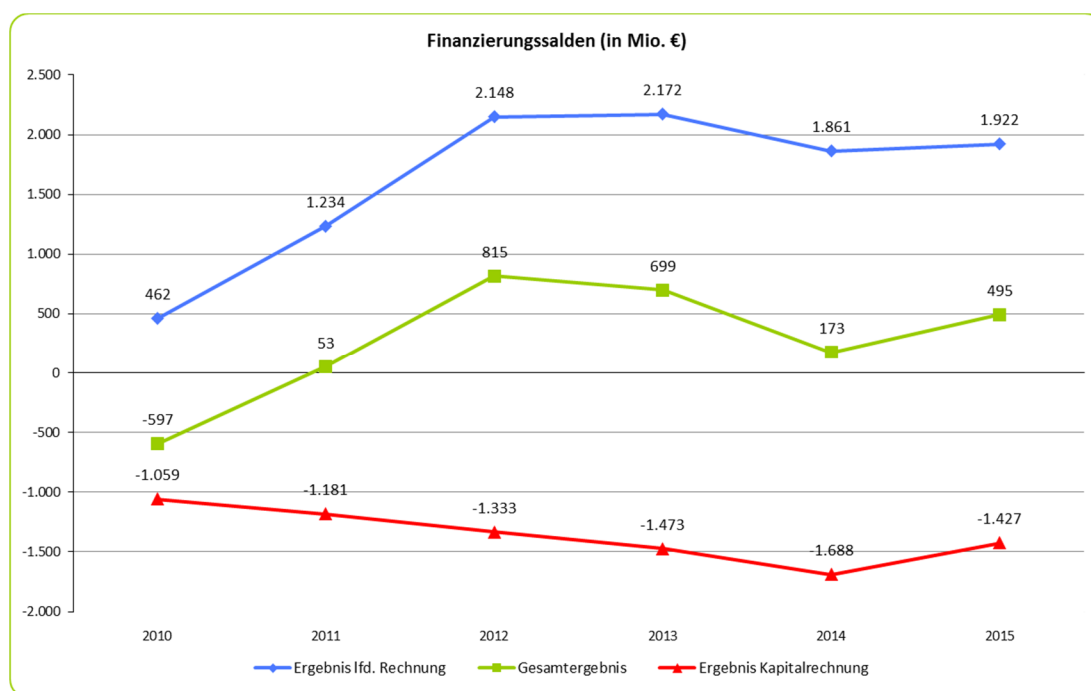
Seit dem Haushaltsjahr 2012 sind alle kommunalen Haushalte nach dem NKR aufzustellen. Die statistischen Angaben für die Jahre 2010 und 2011 beziehen sich sowohl auf kameral als auch doppisch geführte Kommunalhaushalte, ab dem Jahr 2012 aus-

⁴ Eventuelle Unstimmigkeiten begründen sich in Rundungsdifferenzen.

schließlich auf doppisch geführte Kommunalhaushalte. Das NKR liefert mit der Finanzrechnung (Ist-Rechnung) jedoch eine Datengrundlage, die es zulässt, eine belastbare Zeitreihe in Fortführung der kameralen Daten zu bilden.

4.2 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo ist eine Kennziffer zur Beurteilung der kommunalen Haushalts-situation. Er bezeichnet die Differenz zwischen den bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen (s. Kapitel 4.1). Ergebniswirksame Buchungen, die keinen Zahlungsvorfall auslösen – wie Abschreibungen –, enthält der Finanzierungssaldo nicht. Der Finanzierungssaldo im laufenden Ergebnis ist daher nicht mit dem Fehlbetrag in der kommunalen Ergebnisrechnung gleichzusetzen. Gleichwohl geben die Finanzierungssalden der laufenden Rechnung, der Kapitalrechnung und der Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen (Gesamtergebnis) Auskunft darüber, inwieweit die niedersächsischen Kommunen ihre Aufgaben finanzieren können.

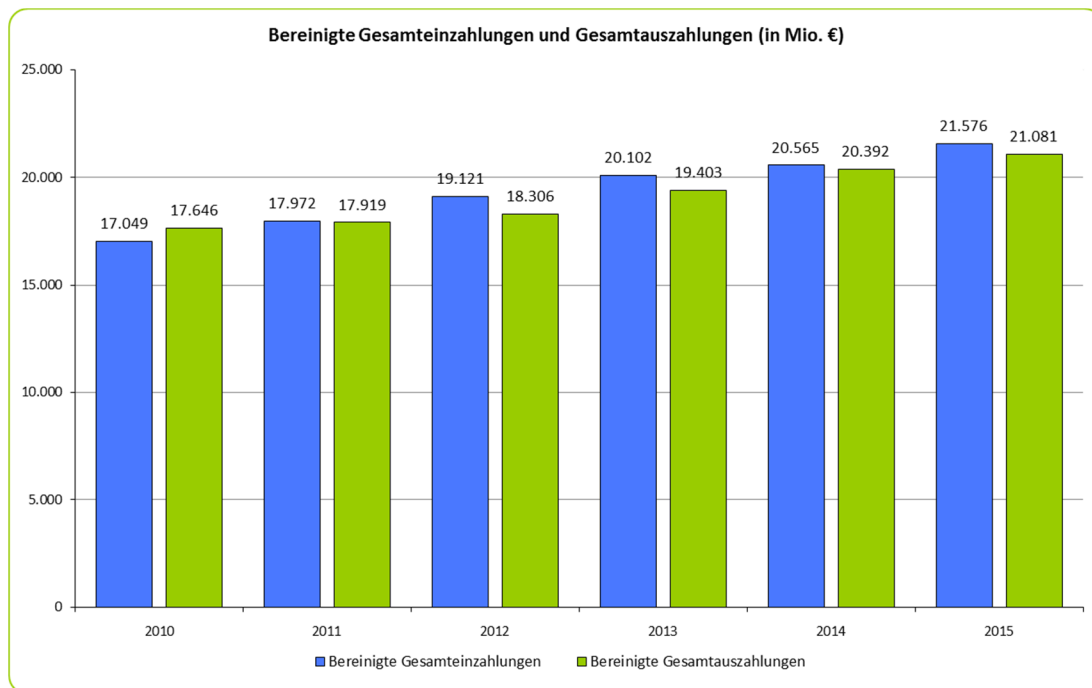


Ansicht 6: Finanzierungssalden

Das Jahr 2015 konnte erneut mit einem positiven Gesamtergebnis abgeschlossen werden. Der Finanzierungssaldo im Gesamtergebnis des Jahres 2015 verbesserte sich im Vergleich zum Vorjahr um 322 Mio. € auf 495 Mio. €. Die Ergebnisverbesserung beruhte auf der um 261 Mio. € geringer ausgefallenen Deckungslücke in der Kapitalrechnung. Das Ergebnis der laufenden Rechnung verbesserte sich nur leicht um 61 Mio. €.

*Erneut
positives
Gesamtergebnis*

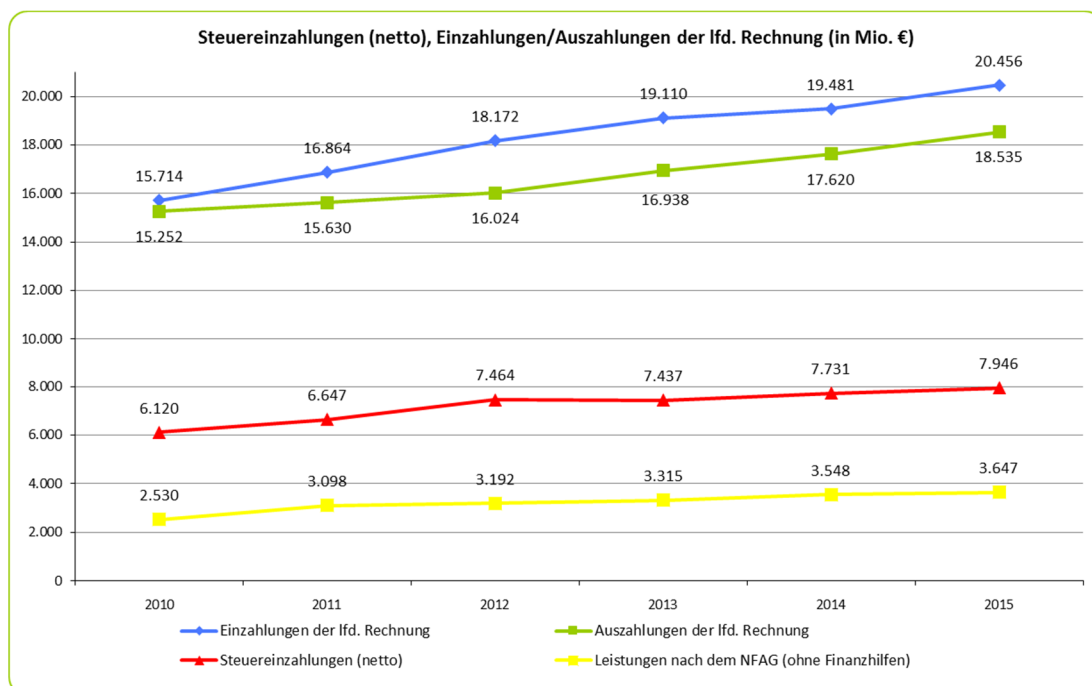
Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Gesamteinzahlungen 2015 um 1,011 Mrd. € (4,9 %). Die Gesamtauszahlungen erhöhten sich um 689 Mio. € (3,4 %).



Ansicht 7: Bereinigte Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen

4.3 Einzahlungen der laufenden Rechnung

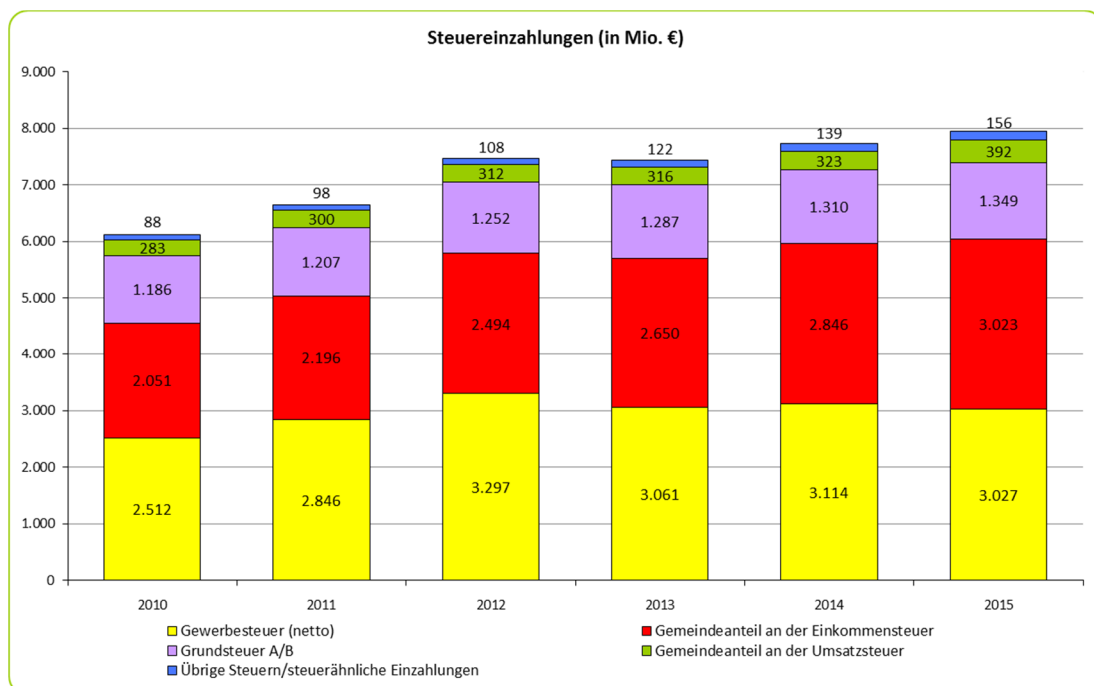
Nachstehend wird die Entwicklung der Steuereinzahlungen mit der Entwicklung der Einzahlungen und Auszahlungen der laufenden Rechnung verglichen. Die Einzahlungen aus der Gewerbesteuer sind als Nettobetrag berücksichtigt, d. h. reduziert um die an Bund und Länder abzuführenden Gewerbesteuerumlagen.



Ansicht 8: Steuereinzahlungen (netto), Einzahlungen/Auszahlungen der lfd. Rechnung

Steigende Erträge auch in 2015

Die positive Ertragslage in den kommunalen Haushalten setzte sich 2015 fort. Die Gesamteinzahlungen der laufenden Rechnung nahmen gegenüber 2014 um fast eine Milliarde Euro zu. Die Mehreinzahlungen bei den allgemeinen Deckungsmitteln, das sind im wesentlichen Steuern und Finanzausgleichsleistungen, betragen gegenüber dem Vorjahr 314 Mio. € (2,8 %). Den Rückgang der Gewerbesteureinzahlungen um 87 Mio. € (2,8 %) kompensierten höhere Einzahlungen bei den übrigen Positionen der allgemeinen Deckungsmittel, insbesondere beim Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer. Insgesamt betragen die Mehreinzahlungen bei den Gemeindeanteilen der Einkommen- und Umsatzsteuer, den Grundsteuern A und B sowie sonstigen Steuern 302 Mio. € (6,5 %). Höhere Finanzausgleichszuweisungen aus der Steuerverbundmasse, die sich um 99 Mio. € auf 3,647 Mrd. € erhöhten, trugen zur weiter positiven Gesamtentwicklung bei den allgemeinen Deckungsmitteln bei. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer betrug 3,023 Mrd. €, die Einzahlungen aus der Gewerbesteuer 3,027 Mrd. €. Damit stehen die drei wesentlichen Ertragsquellen zunehmend gleichbedeutend nebeneinander.

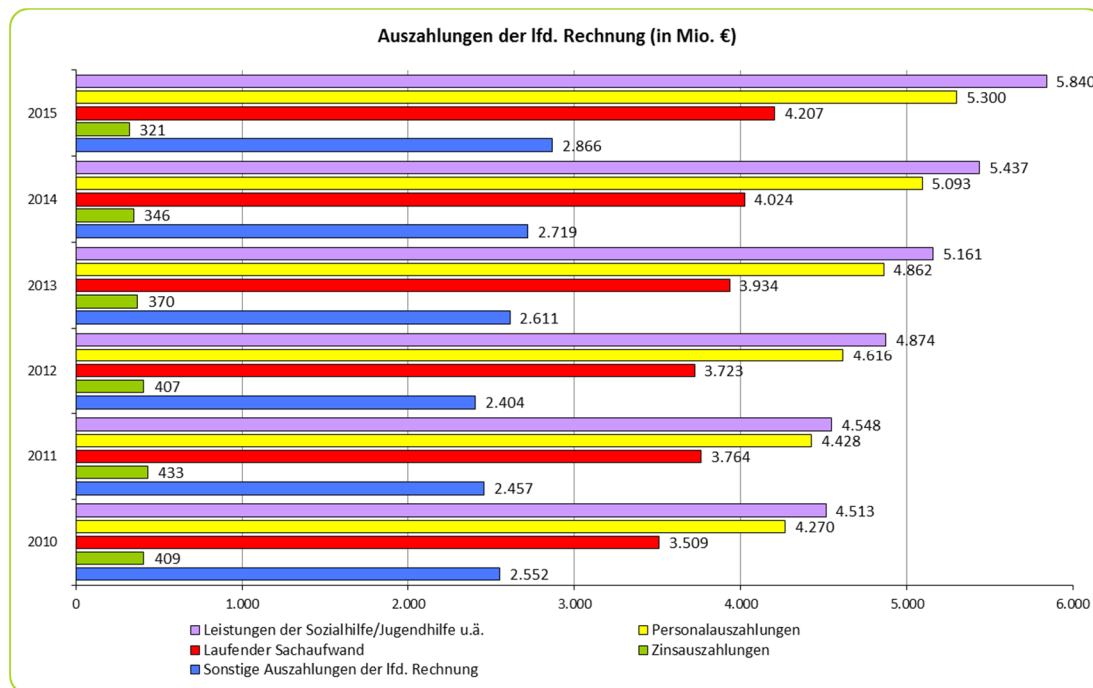


Ansicht 9: Steuereinzahlungen

4.4 Auszahlungen der laufenden Rechnung

Im Jahr 2015 entfielen 87,9 % der bereinigten Gesamtauszahlungen auf die laufende Rechnung (2014: 86,4 %, 2013: 87,3 %). Die Auszahlungen der laufenden Rechnung betragen insgesamt 18,535 Mrd. €. Sie erhöhten sich gegenüber 2014 um 915 Mio. € (5,2 %). Der Umfang der gesteigerten Auszahlungen entspricht annähernd dem Umfang der gesteigerten Einzahlungen (975 Mio. €).

Auffällig: Gesteigerte Auszahlungen gleich gesteigerte Einzahlungen



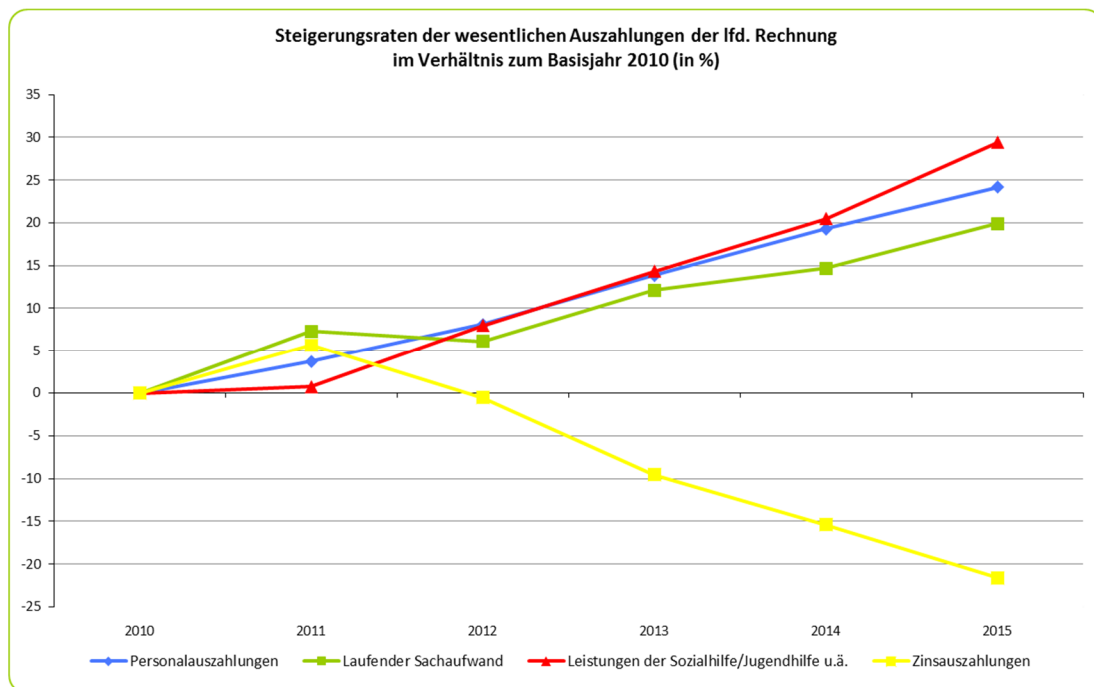
Ansicht 10: Auszahlungen der lfd. Rechnung

Ein Teil der erhöhten Auszahlungen erklärt sich durch den Anstieg der Kosten zur Bewältigung des Flüchtlingsstroms, jedoch nicht in der gegebenen Größenordnung. Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz im Jahr 2015 beliefen sich auf 407 Mio. €, 2014 betragen sie 214 Mio. €. Die Kosten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erfassen nur einen Teil der Flüchtlingskosten. Die Kommunen leisteten weiteren Aufwand für die Aufnahme von Flüchtlingen. Die enorme Steigerung der Auszahlungen der laufenden Rechnungen lässt sich dadurch aber nicht vollständig begründen.

Die Auszahlungen für den Sozialbereich erhöhten sich 2015 um 403 Mio. € (7,4 %) und damit wieder erheblich (Steigerung 2014: 276 Mio. € bzw. 5,3 %). Diese Auszahlungen zählen neben den Personalauszahlungen zu den prägenden Positionen der kommunalen Haushalte. Der stetige Anstieg der Auszahlungen im Sozialbereich ist schon lange ein Problem für die kommunalen Haushalte, obwohl ihnen teilweise Erstattungsleistungen des Bundes gegenüber stehen. Wesentlich für den hohen Anstieg ist die Tatsache, dass die Kommunen für alle Sozialhilfeleistungen ab dem 60. Lebensjahr zuständig sind. Sie haben somit einen kontinuierlichen Zuwachs an Fallzahlen zu bewältigen. Die Herausforderung für die Haushalte wird durch die nur schwer kalkulierbaren Flüchtlings- und Integrationskosten noch verstärkt. Unabhängig davon kann die tendenzielle Entwicklung der Sozialausgaben von den Kommunen nur unwesentlich beeinflusst werden. Allerdings belegen die Prüfungsergebnisse erneut, dass sich Einsparungen durch die Optimierung der Bearbeitungsprozesse oder die Ausnutzung von Refinanzierungsmöglichkeiten ergeben können.

Sozialauszahlungen wieder gestiegen

Auch die Steigerungsrate bei den Personalauszahlungen ist beträchtlich. Die Personalauszahlungen 2015 erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 207 Mio. € (4,1 %). Bereits in den Vorjahren ergaben sich Steigerungsraten, die die Tarif- und Besoldungserhöhungen deutlich überstiegen. Ursächlich dürfte der Personalmehrbedarf wegen der Aufgabenausweitung in den Bereichen Inklusion und Integration sein. Allerdings trugen die seit 2014 erhöhte Besoldung der HVB und ihrer Vertreter ebenso zur Kostensteigerung bei wie die Erhöhung der Bemessungsgrenzen für die Beiträge zur Sozialversicherung in 2015.



Ansicht 11: Steigerungsraten der wesentlichen Auszahlungen der lfd. Rechnung

4.5 Finanzierung von Investitionen

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

Nettoinvestitionsrate (in Mio. €)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ergebnis der laufenden Rechnung	462	1.234	2.148	2.172	1.861	1.922
Tilgung von Wertpapierschulden und Krediten beim nichtöffentlichen Bereich	1.043	1.003	913	1.152	1.163	1.092
Nettoinvestitionsrate	-582	231	1.235	1.021	698	830

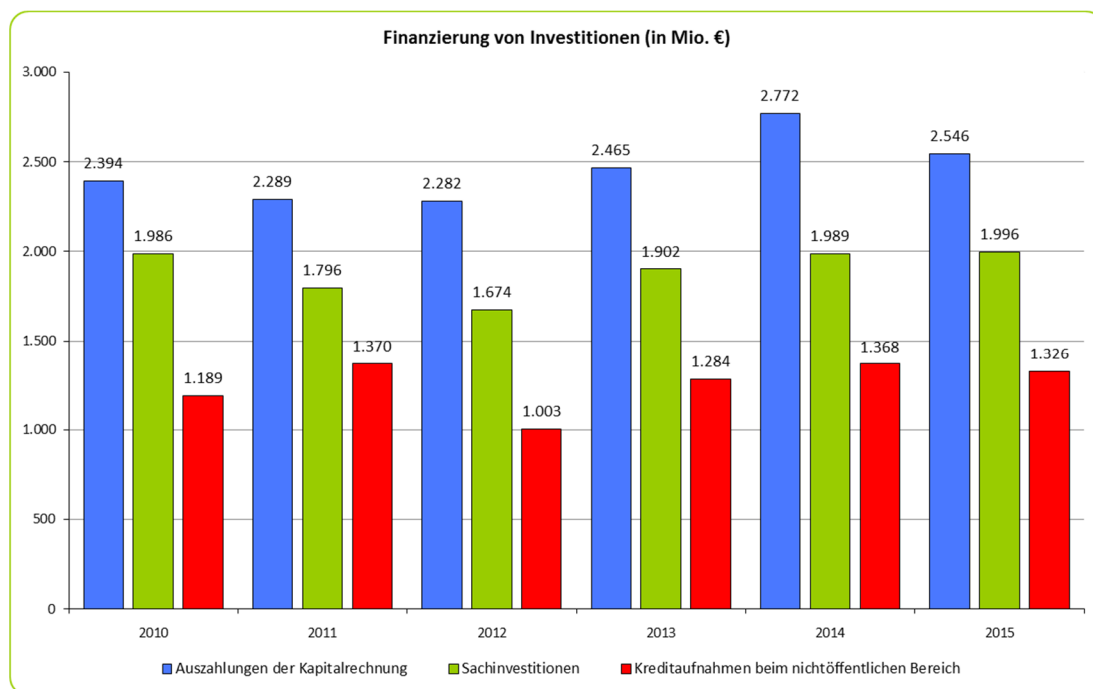
Tabelle 2: Nettoinvestitionsrate

In der zusammengefassten Betrachtung aller kommunalen Haushalte standen den niedersächsischen Kommunen im Jahr 2015 rechnerisch 830 Mio. € für Investitionen zur

Verfügung. Dazu erhielten die Kommunen Investitionszuschüsse in Höhe von rd. 450 Mio. €. Für die Finanzierung der Sachinvestitionen (1,996 Mrd. €) wurden Investitionskredite beim nichtöffentlichen Bereich in Höhe von 1,326 Mrd. € erforderlich.

Zwei Drittel der Sachinvestitionen sind kreditfinanziert

Im Haushaltsjahr 2015 finanzierten die Kommunen 66,4 % der Investitionen mithilfe von Krediten. Im Haushaltsjahr 2013 betrug der Kreditanteil 67,5 % und 68,8 % im Haushaltsjahr 2014.



Ansicht 12: Finanzierung von Investitionen

Die Auszahlungen für Sachinvestitionen schwankten in den letzten Jahren unwesentlich. Der Anteil der Kreditfinanzierung an den Investitionen verringerte sich zwar leicht, letztendlich bewegte sich der Kreditbedarf für die Finanzierung von Investitionen jedoch auf einem gleichbleibenden Niveau. Dies ist auffällig, weil grundsätzlich mehr freie Mittel (Nettoinvestitionsrate) für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung standen. Die Sachinvestitionen erhöhten sich von 2014 auf 2015 um 7 Mio. €, die Nettoinvestitionsrate dagegen um 132 Mio. € (s. Tabelle 3).

4.6 Schuldenstand

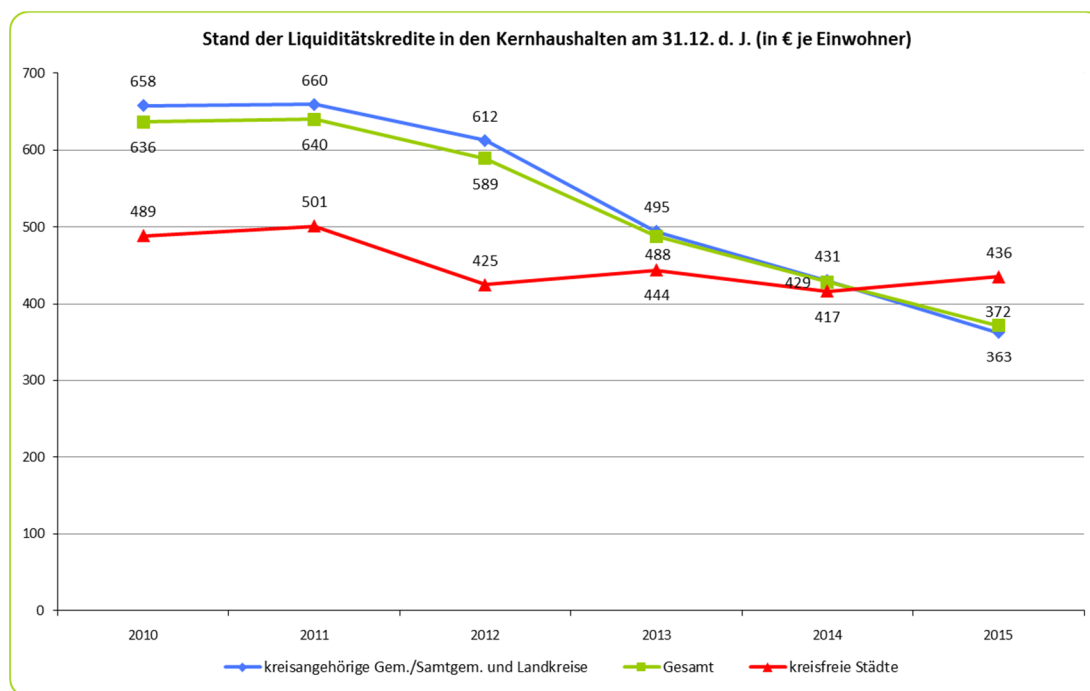
Die Schuldenstatistik enthält seit 2010 auch die Schulden der Extrahaushalte. Die nachstehende Tabelle enthält für die Jahre 2010 bis 2015 die Verschuldung der Kernhaushalte und nachrichtlich die Verschuldung einschließlich der Extrahaushalte für die Jahre 2010 bis 2014. Um den Zeitreihenvergleich zu ermöglichen, stellen die anschließend abgebildeten Ansichten auf die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte ab.

Die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte konnte im Jahr 2015 um 197 Mio. € (1,7 %) zurückgeführt werden. Ende des Jahres 2015 betrug die Verschuldung aller kommunalen Kernhaushalte aus Investitions- und Liquiditätskrediten 12,1 Mrd. €. Hinzuzurechnen wäre der Schuldenstand aus Investitions- und Liquiditätskrediten in den Extrahaushalten. Dieser betrug Ende 2014 704 Mio. €.

Verschuldung (in Mio. €)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investitionskredite	7.701	8.116	8.606	8.744	8.994	9.222
(einschl. Extrahaushalte)	(8.939)	(9.012)	(9.173)	(9.052)	(9.679)	
Liquiditätskredite	5.047	4.981	4.585	3.803	3.351	2.927
(einschl. Extrahaushalte)	(5.088)	(4.994)	(4.608)	(3.830)	(3.371)	
Schulden insgesamt	12.748	13.097	13.191	12.547	12.346	12.149
(einschl. Extrahaushalte)	(14.027)	(14.006)	(13.781)	(12.882)	(13.050)	

Tabelle 3: Verschuldung

Der Rückgang der Gesamtverschuldung ist maßgeblich darin begründet, dass die Liquiditätskredite in den Kernhaushalten um 424 Mio. € auf 2,927 Mrd. € reduziert wurden. Dagegen überschritten neu aufgenommene Investitionskredite die Tilgungsbeträge. 2015 betrug die Nettoneuverschuldung aus Investitionskrediten 234 Mio. €. Im abgebildeten Zeitraum 2010 bis 2015 konnte eine Nettoneuverschuldung in keinem Jahr vermieden werden. Die Gesamtverschuldung aus Investitionskrediten nahm in diesem Zeitraum um immerhin 1,521 Mrd. € zu. Auch wenn das historische Zinstief andauert, birgt die hohe Verschuldung hohe Risiken für die kommunalen Haushalte im Falle steigender Verzinsung. Dies gilt für kurzfristige Liquiditätskredite unmittelbar und für Langfristkredite zum Ende der Zinsbindungsfrist.

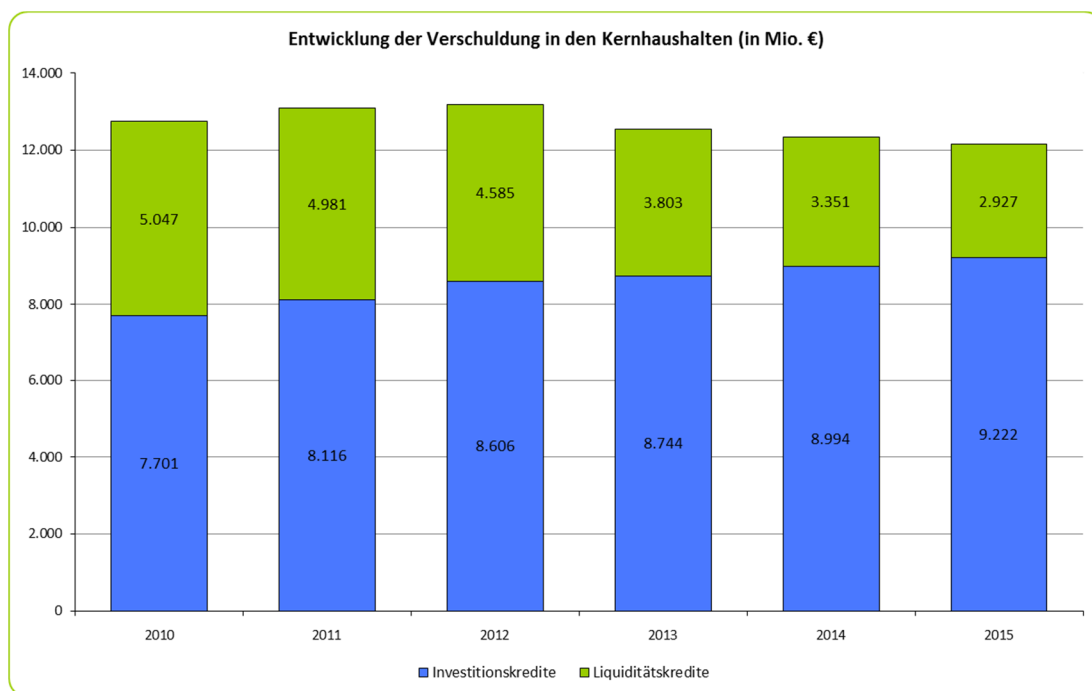


Ansicht 13: Stand der Liquiditätskredite je Einwohner

Es fällt auf, dass die Landkreise und die kreisangehörigen Städte und Gemeinden die Verschuldung aus Liquiditätskrediten erheblich reduzierten. Für den Bereich der kreisfreien Städte gilt dies nicht. Ihre Verschuldung aus Liquiditätskrediten verläuft seit Jahren auf gleichem Niveau. Dies resultiert daraus, dass auf zwei der acht kreisfreien Städte mehr als die Hälfte der Liquiditätskredite entfällt, und sie ihre Liquiditätskredite im Betrachtungszeitraum nicht reduzieren konnten.

Der Rückgang der Gesamtverschuldung aus Liquiditätskrediten gegenüber dem Vorjahr ist erfreulich. Er fällt aber angesichts der überaus guten Ertragslage geringer aus als erwartet. Dies ist auf hohe Steigerungsraten auf der Aufwandsseite zurückzuführen, deren Umfang den Ertragssteigerungen entspricht. Nachlassende sorgfältige Abwägungen über Notwendigkeit und Gegenfinanzierung von Aufwendungen können die Ursache dafür sein, dass der Gesamtbestand der Liquiditätskredite noch immer annähernd 3 Mrd. € beträgt. Die faktisch zinslose Darlehensgewährung und damit überaus kostengünstige Liquiditätsbeschaffung darf nicht dazu führen, dass Überlegungen zum Haushaltsausgleich und zur Haushaltsstabilisierung in den Hintergrund treten. Denn es ist gerade jetzt erforderlich, dass die Kommunen ihre Haushalte so gestalten, dass ihr Ausgleich auch bei ungünstigerem Konjunkturverlauf (geringere Einzahlungen) und steigenden Zinsaufwendungen nicht gefährdet wird. Die einzelnen Aufwendungen auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen und nach wirtschaftlicheren Formen der Aufgabenerledigung zu suchen, muss weiterhin hohe Priorität haben.

Gesamtbestand der Liquiditätskredite fast 3 Mrd. €



Ansicht 14: Entwicklung der Verschuldung

4.7 Ausblick

Auf den ersten Blick stabilisierte sich die Haushaltslage der niedersächsischen Kommunen trotz der unerwarteten Belastungen durch die Flüchtlingszuwanderung. Langfristige Lösungen für die Lastenverteilung in diesem Bereich müssen zwischen Bund, Ländern und Kommunen noch gefunden werden. Es kann jedoch schon jetzt festgestellt werden, dass die Planungen für das aktuelle und die zukünftigen Haushaltsjahre allein unter diesem Aspekt erheblichen Unsicherheiten unterliegen.

Haushaltsplanungen unterliegen Unsicherheiten

Eine realistische Kalkulation von Flüchtlingskosten in den kommunalen Haushalten ist nur schwer möglich. Schätzungen enthalten viele Unbekannte, was die Anzahl der unterzubringenden Flüchtlinge und die Höhe der tatsächlich erforderlichen Kosten betrifft. Die bisher für die Unterbringung eingesetzten Mittel variieren zwischen den einzelnen Kommunen erheblich. Nach Pressemitteilungen⁵ ergab sich auf der Grundlage von Stichprobenerhebungen bundesweit eine Spannweite von 132 € bis 1.666 € je Flüchtling. Naturgemäß fallen die Aufwendungen im ländlichen Raum in der Regel geringer aus als in Ballungszentren. Unbeschadet dessen waren hiernach die von den Kommunen freiwillig mitgeteilten Kosten der Grundversorgung (u. a. Unterbringung, Lebensmittel und soziale Betreuung) in Niedersachsen teilweise deutlich höher als in vergleichbaren Kommunen anderer Bundesländer. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die vom Bund übernommenen flüchtlingsbedingten Mehrkosten für die Unterkunft die Kommunen mit

⁵ www.zeit.de/2016/21/fluechtlings-kosten-haushalt-bundeslaender-unterbringung, abgerufen am 12.07.2016.

hohem Aufwand ausreichend entlasten. Zusätzlich wird die kürzlich vereinbarte Integrationspauschale den kommunalen Haushalten zu Gute kommen.

Unabhängig davon ist nicht verbindlich geregelt, wann die Erstattungsleistungen von Bund und Land haushaltswirksam werden. Die Hinweise des MI zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften bei Maßnahmen zur Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen und zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten für das Haushaltsjahr 2016 vom 03.12.2015 lassen sowohl die ergebniswirksame Buchung erst im Jahr der Restzahlung als auch die aufwands- und ertragsgleiche Buchung im aktuellen Haushaltsjahr zu. Für beide Varianten wurde ein unverbindliches Berechnungsmodell für die Ermittlung der zu veranschlagenden Beträge entwickelt, das auf der Internetseite des LRH zur Verfügung steht⁶.

Die aktuelle Steuerschätzung geht weiterhin von einer allgemein guten Ertragslage aus. Ob und inwieweit diese Schätzung wegen der Auswirkungen der VW-Krise insbesondere bezogen auf die Gewerbesteuererträge weiterhin Bestand haben wird, bleibt abzuwarten. Vom Rückgang der Erträge wären nicht nur die Kommunen betroffen, deren Gewerbesteueraufkommen in hohem Maße von Automobilherstellern und Zulieferbetrieben erbracht wird. Im schlimmsten Fall wären alle niedersächsischen Kommunen belastet. Schließlich würden bisher abundante Kommunen u. U. nicht mehr in das Finanzausgleichssystem einzahlen.

Die vorgenannten Umstände haben die Kommunen nicht zu vertreten. Sie haben sie aber als Teil des Landes mit zu bewältigen und mögliche finanzielle Rückschläge so weit wie möglich durch eigene Gegensteuerung auszugleichen. Die Kommunen müssen sich deshalb wieder mehr engagieren, um ihre Haushaltslage zu stabilisieren. Zwar sind nach wie vor etliche niedersächsische Kommunen mit dem vordringlichen Abbau aufgelaufener Fehlbeträge beschäftigt. Die wiederholt erheblichen Mehreinzahlungen in der laufenden Rechnung hätten dennoch zu einem deutlicheren Abbau der Liquiditätsverschuldung führen müssen. Beispielsweise stand 2015 den Mehreinzahlungen von 975 Mio. € ein Rückgang der Liquiditätskredite von lediglich 324 Mio. € gegenüber. Auch die Erfolge der Entschuldungshilfen nach dem Zukunftsvertrag hätten nun deutlicher zu Tage treten müssen. Zum Beispiel könnten die Kommunen die sich wegen des Zinstiefs ergebenden Einsparungen bei den Zinszahlungen in entsprechender Höhe für die Rückführung von Krediten einsetzen.

Kommunen müssen sich mehr engagieren, um ihre Haushaltslage zu stabilisieren

⁶ [www.lrh.niedersachsen.de/Kommunalprüfung/weitere Veröffentlichungen](http://www.lrh.niedersachsen.de/Kommunalprüfung/weitere%20Ver%C3%B6ffentlichungen).

5 Prüfungsergebnisse

5.1 Vorbemerkungen

Dieses Kapitel enthält die Ergebnisse der Prüfungen, in denen die geprüften Einrichtungen ausreichend Gelegenheit hatten, zum Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen. Erkenntnisse aus durchgeführten Prüfungen, die diesen Sachstand zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht aufwiesen, wird der Kommunalbericht 2017 enthalten.

Ein Teil der vergleichend angelegten Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen befasste sich mit dem Thema „Kommunale Strategien“ (5.3, 5.4, 5.6 – 5.8).

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte, inwieweit Kommunen bei der Erledigung ihrer Aufgaben selbst bestimmte Ziele berücksichtigen (§ 21 GemHKVO). Wie sie die gesetzten Ziele erreichen wollen, bedarf strategischer Vorüberlegungen, die in der Festlegung strategischer Ziele münden. Strategische Zielsetzungen können wirtschaftliches Handeln fördern. Dies gilt für große und kleine Kommunen, auch wenn hinsichtlich des Umfangs des zu hinterlegenden Steuerungsprozesses zu differenzieren ist. Die Zielsetzung einer Kommune kann allerdings durch konjunkturelle und politische Einflüsse überlagert werden, die die Kommune zwingen, die von ihr bestimmten Aufgabenschwerpunkte kurzfristig an geänderte Rahmenbedingungen anzupassen. Die Flüchtlingsproblematik ist ein Beispiel hierfür. Genau in diesen Fällen unterstützt eine Zielbestimmung den zweckgerichteten Einsatz der zur Verfügung stehenden Ressourcen. Die Prüfungen zeigten auf, dass die geprüften Kommunen mit der Umsetzung ihrer strategischen Überlegungen auf einem guten Weg waren, eine Verknüpfung der strategischen Ziele mit den wesentlichen Produkten im Sinne einer Output orientierten Steuerung aber noch verbesserungsfähig ist (§ 4 Abs. 7 GemHKVO).

Die übrigen Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen (5.9 – 5.16) beschäftigten sich ebenfalls mit der wirtschaftlichen Erledigung bestimmter Fachaufgaben. Die überörtliche Prüfung hat auf der Grundlage einiger Prüfungsergebnisse Handreichungen entwickelt, die den Kommunen die Möglichkeit eröffnen sollen, ihre Aufgabenerledigung zu erleichtern. Andere Prüfungen legten ihren Fokus darauf, ob die Kommunen die Rechtsvorschriften beachteten. Bei diesen Prüfungen handelte es sich entsprechend des gesetzlichen Auftrags um Ordnungsmäßigkeitsprüfungen (5.5 u. 5.17).

Der interkommunale Vergleich erfordert, die unterschiedlichen Strukturen der niedersächsischen Kommunen und örtliche Besonderheiten in einer vergleichenden Betrachtung zu berücksichtigen. Auch würdigt die überörtliche Kommunalprüfung die Entscheidungsspielräume der kommunalen Selbstverwaltung, wenn und soweit der rechtliche

Rahmen kommunales Ermessen einräumt. Allerdings kann ein solcher Handlungsspielraum bereits durch die fehlende dauernde Leistungsfähigkeit einer Kommune eingeschränkt sein. Die verwendeten Vergleichskennzahlen sind geeignet, diesen Anforderungen ausreichend gerecht zu werden. Die Anzahl der in eine Prüfung einbezogenen Kommunen mag im Einzelfall gering erscheinen. Allerdings ermöglichen auch diese Prüfungsergebnisse verallgemeinernde Aussagen, wenn ihre Tendenzen eindeutig sind. Vereinzelt Unschärfen ändern daran nichts. Der interkommunale Vergleich ist zweckdienlich, um Stärken und Schwächen bei der Aufgabenerledigung aufzuzeigen. Er ist zudem geeignet, den Meinungsaustausch über künftige Handlungsoptionen und -notwendigkeiten anzustoßen.

5.2 Prüfungsergebnisse – Kompakt

Eine Prüfung bei 26 kleineren Kommunen mit 7.500 bis 21.000 Einwohnern widmete sich der Frage, ob der Einsatz von Finanzmitteln, Sachmitteln und Personal **mittels kommunaler Strategien gesteuert** wird, nachdem das NKR 2012 verbindlich eingeführt worden war. Dabei war festzustellen, dass vielfältige strategische Überlegungen angestellt wurden, ihre konkrete Umsetzung in den Haushaltsplänen bisher jedoch nur in Ausnahmefällen nachvollziehbar erfolgte. (5.3)

Kommunen nutzen Instrumente zur **Steuerung ihrer Beteiligungen** unterschiedlich stark. Eine Einbindung der Beteiligungen in kommunalstrategische Steuerungssysteme fehlte weitgehend. (5.4)

In ihren **Beteiligungsberichten** stellten die Kommunen ihre finanziellen und strategischen Verflechtungen zu ihren Beteiligungen teilweise vorbildlich und informativ dar. Allerdings enthielt kein Beteiligungsbericht alle gesetzlich geforderten Mindestinhalte. (5.5)

Die **Struktur und Organisation des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements** war Gegenstand einer Prüfung bei drei Landkreisen und einer kreisfreien Stadt. Alle vier Kommunen hatten die Zentralisierung der gebäudewirtschaftlichen Aufgaben und Leistungen als vorteilhaft erkannt, sie aber nicht vollständig umgesetzt. Beim Vergleich zwischen Eigen- und Fremdreinigung ergab sich bei Umstellung auf Fremdreinigung ein jährliches Einsparpotenzial von gut einer Million Euro. (5.6)

Die bei 30 Landkreisen untersuchte **Kindertagesstättenplanung nach § 13 KiTaG** wies bei der Feststellung des Bedarfs bei allen Landkreisen Defizite und damit ein großes Verbesserungspotenzial auf. Da das KiTaG wenige Vorgaben für den Planungsprozess enthält, wurden anhand der Prüfungsergebnisse die wichtigsten Prozessschritte skizziert und eine Arbeitshilfe für die örtlichen Träger erstellt. (5.7)

Die Prüfung zu den **Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf den Bestand von Grundschulen** zeigt, dass eine Mindestschülerzahl nach wie vor erforderlich ist und den Kommunen vor Ort helfen kann, ihre Grundschulstruktur zu optimieren. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt erneut, verbindliche Regelungen zu Mindestschülerzahlen zu erlassen. (5.8)

Bei fünf kleineren Kommunen mit bis zu 15.000 Einwohnern mit einer hohen Schuldenlast war die **Organisation des Schuldenmanagements** Gegenstand der Betrachtung. Aufnahme und Verwaltung von Liquiditäts- und Investitionskrediten sowie Regelung der Kreditrichtlinien vor Ort waren Schwerpunkte der Untersuchung. Die Prüfung entdeckte Verbesserungspotenzial, aber auch beispielhafte Ansätze guter Schuldenverwaltung. (5.9)

Das **Liquiditätsmanagement in kleinen Kommunen** kann verbessert werden. Kommunen beschafften und zahlten für Liquidität, die sie nicht benötigten. Die geprüften Kommunen sollten ihre Liquiditätsplanung als Grundlage für eine wirtschaftliche Liquiditätsbeschaffung optimieren. (5.10)

Die Prüfung der **Personalkostenerstattungen durch Dritte auf der Grundlage von Vereinbarungen** zeigt auf, in welchem Umfang Kommunen für Dritte tätig wurden und ob sie sich die Personalkosten überhaupt und, wenn ja, in welcher Höhe erstatten ließen. Neben dem völligen Verzicht auf Erstattungen hatten Kommunen zu niedrige Beträge vereinbart oder passten diese nicht an die Kostenentwicklung an. Insgesamt könnten die Kommunen in diesem Bereich mehr Einnahmen generieren. (5.11)

Die Prüfung „**kommunale Versicherungen**“ will dazu beitragen, dass die Kommunen ihren Versicherungsbedarf auf der Grundlage ihrer Risiken sachgerecht definieren und Versicherungsverträge einem Wettbewerb unterziehen, um die Wirtschaftlichkeit zu steigern. Nach den Erkenntnissen führten die Kommunen vor dem Abschluss einer Versicherung keine systematische Risikoanalyse durch. Nur vereinzelt überprüften die Kommunen die abgeschlossenen Versicherungen in regelmäßigen Abständen auf ihre Notwendigkeit. Keine Kommune kam ihrer Ausschreibungspflicht nach. Insgesamt könnten die Kommunen durch eine regelmäßige Überprüfung ihrer Versicherungen ihre Ausgaben bei den Versicherungsleistungen verringern. (5.12)

Bei der **Beschaffung von IT-Hardware** im Bereich der freihändigen Vergaben wurden häufig die vergaberechtlichen Grundsätze nicht beachtet. Insbesondere durch Qualifizierung der mit Vergaben befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können Fehler reduziert und Risiken minimiert werden. (5.13)

Die **Erziehungsberatung** ist im Vergleich zu anderen Hilfen eine sehr kostengünstige Hilfeform mit einem großen Adressatenkreis. Die 20 in den Kennzahlenvergleich einbezogenen Erziehungsberatungsstellen können ihre Qualitätskontrollen verbessern. Für die zwischen den Kommunen und freien Trägern geschlossenen Vereinbarungen gab es Optimierungspotenzial. Die Einbeziehung der Erziehungsberatung in die Jugendhilfeplanung war überwiegend nicht transparent. (5.14)

Bei der Erhebung von **Ablösungsbeträgen für Stellplätze** ist darauf zu achten, dass die Beträge plausibel und angemessen sind. Nach den getroffenen Feststellungen war dies bei fünf der sechs geprüften Kommunen nicht der Fall. Die Beträge waren zu niedrig und entsprachen nicht dem gesetzlich geforderten Vorteilsausgleich. Die Kommunen passten die Ablösungsbeträge nicht an die Entwicklung der Kosten für einen Stellplatzbau an. Ebenso wenig berücksichtigten sie den Vorteil des Bauherrn entsprechend. Die

Kostenermittlungen waren älter als 20 Jahre. In diesem Zeitraum stiegen die Herstellungskosten um rd. 30 %. Insgesamt könnten die Kommunen in diesem Bereich mehr Einnahmen erzielen. (5.15)

Die **Erhebung von Sondernutzungsgebühren** wurde mit dem Ziel geprüft, festzustellen, ob das Satzungsrecht der aktuellen Rechtslage entsprach und inwieweit die sechs geprüften Kommunen vorteilsgerechte Sondernutzungsgebühren erhoben hatten. Nach den Prüfungserkenntnissen entsprachen die Sondernutzungs- und Sondernutzungsgebührensatzungen nicht immer dem geltenden Recht, unter anderem weil die Gebührenstrukturen nicht dem Äquivalenzprinzip folgten. Die geprüften Kommunen können ihre Einnahmen dadurch steigern, dass sie ihre Satzungen rechtskonform gestalten, umsetzen und prüfen, ob ihre Gebührentarife noch vorteilsgerecht sind. (5.16)

Die Prüfungsreihe **Finanzstatusprüfungen** erstreckte sich auf die acht kreisfreien Städte und die zwei Städte mit Sonderstatus. Die Städte konnten die Fristen für die Rechnungslegung überwiegend nicht einhalten. Offensichtlich stellt die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik zahlreiche Städte zeitlich vor teilweise massive Herausforderungen (5.17). Daneben wurden die Städte anhand von Kennzahlen miteinander verglichen. Die Ergebnisse dieses Vergleichs sind in einem eigenen Bericht zusammengefasst. Hierüber informiert Kapitel 6.

5.3 Steuerung mittels kommunaler Strategien in kleineren Kommunen – vielfältige Strategien suchen ihren Weg in die kommunalen Haushalte

Alle 26 geprüften Kommunen verfügten über vielfältige Strategien, die sich wegen ihrer Form und Struktur allerdings im Regelfall nicht wirkungsvoll umsetzen ließen. Mit wenig Aufwand könnten diese strategischen Ansätze jedoch zur erfolgreichen Steuerung des Haushalts nutzbar gemacht werden.

Zwei Kommunen hatten ein System, mit dem sie ihre Einzelstrategien innerhalb der Kommune aufeinander abstimmten und priorisierten und so Zielkonflikte vermieden.

Keine Kommune verknüpfte ihren Haushalt erkennbar mit ihren Einzelstrategien. Folglich war nicht transparent, ob und inwieweit sie diese Strategien über den Einsatz von Haushaltsmitteln tatsächlich verfolgten.

Ebenso setzte keine geprüfte Kommune wesentliche Produkte zur sachgerechten Steuerung ein.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

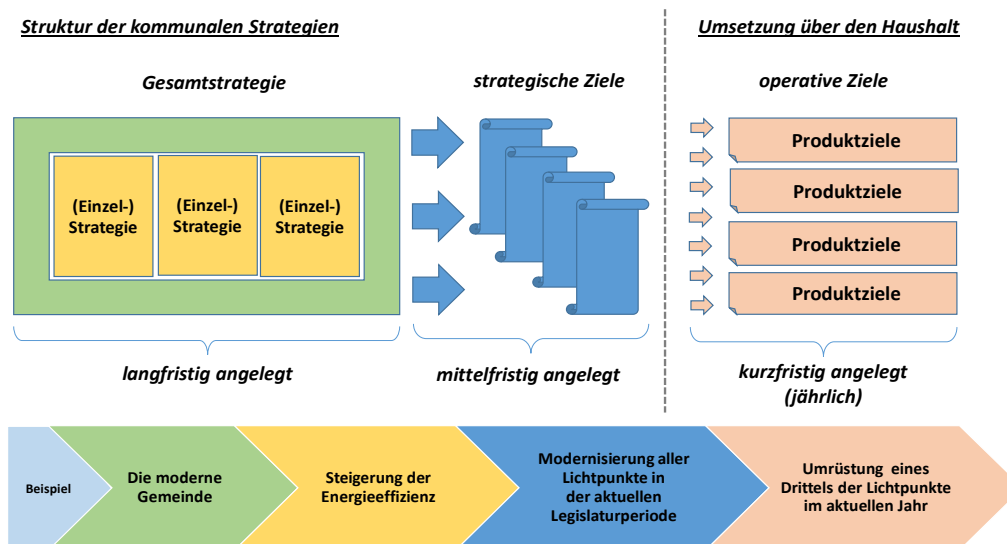
Seit 2012 müssen die niedersächsischen Kommunen ihre kommunalen Haushalte nicht nur doppisch führen, sondern mit vertretbarem Aufwand auch strategisch steuern. Dafür sind ihre Haushalte in Bezug auf Planung, Aufstellung und Ausführung auf kommunale Strategien auszurichten und mit ihnen zu verknüpfen.

Das stellt die Kommune vor die Aufgabe, ihr Selbstverständnis und ihre Visionen eingangs in einem zukunftsweisenden Leitbild zu definieren. Hierin hat sie festzulegen, wo für sie steht und wohin sie sich in den kommenden Jahren entwickeln will. Hieraus hat sie ihre kommunalen Einzelstrategien abzuleiten. Anknüpfend daran ist vor Ort die Frage zu beantworten, wie man Ziele definiert und sie umsetzt. Die GemHKVO gibt (ausgenommen § 4 Abs. 7 GemHKVO⁷) wenig Anhaltspunkte, wie Strategien in den Haushalt gelangen und wie der Haushalt strategisch gesteuert werden kann.

⁷ § 4 Abs. 7 GemHKVO: In jedem Teilhaushalt werden die wesentlichen Produkte mit den dazugehörigen Leistungen und die zu erreichenden Ziele mit den dazu geplanten Maßnahmen beschrieben sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt.

Die Prüfung hinterfragte, ob und inwieweit kleinere Kommunen mit 7.500 bis 21.000 Einwohnern zur Steuerung bereits eine Verbindung zwischen ihren Strategien und ihren Haushalten umgesetzt hatten.⁸ Die überörtliche Kommunalprüfung entwickelte das folgende Strategiemodell für Kommunen dieser Größenklasse:

Strategiemodell für kleinere Kommunen (Soll)



Ansicht 15: Strategiemodell für kleinere Kommunen (Quelle: eigene Darstellung)

Alle 26 geprüften Kommunen verfügten über vielfältige strategische Ansätze, nicht aber über vollständige Strategien mit den Merkmalen Wirkungsorientierung, Handlungsorientierung, Umfeld-Orientierung und Zukunftsorientierung⁹. Bei keiner Kommune waren alle Kriterien vollständig erfüllt.

Viele strategische Ansätze, wenig Strategien

Nur zwei Kommunen verfügten über ein in sich abgestimmtes Strategiesystem, das sie gemeinsam mit der örtlichen Gemeinschaft entwickelt und durch ihre Vertretungen als verbindliches „Leitbild“ oder „Zielkonzept“ beschlossen hatten. Die darin enthaltenen Ansätze zur Ausrichtung der Kommune kamen der von der überörtlichen Kommunalprüfung entwickelten Strategiedefinition am nächsten.

Alle weiteren Kommunen verfügten über strategische Ansätze, die jeweils ein oder mehrere Kriterien nicht erfüllten, aber gutes Entwicklungspotenzial aufwiesen.

Viele dieser Kommunen waren sich ihrer strategischen Ansätze als solcher nicht bewusst. Sie stellten sie anlässlich der Prüfung erstmals systematisch mit einem für sie selbst überraschend positiven Ergebnis zusammen. So erkannte eine Kommune, dass

⁸ Geprüft wurden die Städte Bad Bentheim, Bockenheim, Bleckede und Königslutter am Elm, die Gemeinden Cremlingen, Drochtersen, Elze, Emsbüren, Friedeburg, Friedland, Geeste, Hasbergen, Kirchlinteln, Nordstemmen, Ostrhauderfehn, Rosdorf, Scheeßel, Südbrookmerland, Vechede, Wangerland, Wendeburg, Westoverledingen, Wietmarschen und Zetel sowie die Flecken Bovenden und Salzhemmendorf.

⁹ Vgl. Berichte 5/2013 und 6/2015 der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Köln.

ihre strategischen Ansätze eine Gesamtstrategie ergab, als sie sie in Beziehung zueinander setzte.

Die Vielfalt kommunaler Herausforderungen verlangt nach Einzelstrategien, die themenfeldbezogen aufgestellt, aufeinander abgestimmt, untereinander priorisiert und zu einer Gesamtstrategie zusammengefasst werden sollten. So lassen sich Zielkonflikte vermeiden und Synergieeffekte sichern.

Jede Kommune sollte aus ihrer (Gesamt-)Strategie die zur Steuerung geeigneten eindeutigen, strategischen Ziele ableiten. Als strategisches Ziel definiert die Prüfung eine konkrete und terminierte Zielsetzung mit vorbestimmtem (Wunsch-)Ergebnis. Hieraus sollten sich wiederum eindeutige operative Ziele für einzelne Produkte im Haushalt ableiten lassen. Keine der 26 geprüften Kommunen verfügte über strategische Ziele im Sinne dieser Definition. In einzelnen Kommunen vorgefundene Formulierungen eigneten sich nicht dazu, auf strategischen Erfolg ausgerichtete, operative Ziele unmittelbar daraus abzuleiten.

Die vorstehenden Ausführungen sollen nicht den Eindruck erwecken, dass es den geprüften Kommunen an strategischer Orientierung mangelte. Alle geprüften Kommunen waren sich ihrer individuellen Entwicklungsmöglichkeiten und -bedarfe sehr wohl bewusst. Diese wussten sie zu nutzen bzw. zu befriedigen und erkannten ihre Stärken und Chancen.

Deutlicher Optimierungsbedarf ergab sich bei der Aufstellung der strategischen Ansätze, aus denen Verantwortlichkeiten und konkreter Handlungsauftrag häufig nicht zu erkennen war. Die Kommunen liefen an dieser Stelle Gefahr, bei der Umsetzung ihrer Strategien „auf der Strecke“ zu bleiben. Eine Kommune hatte beispielsweise zu ihren strategischen Ansätzen keine weiteren Handlungsschritte festgelegt.

Für die zielgerichtete Umsetzung der Strategie einer Kommune bedarf es einer erkennbaren Verknüpfung mit dem Haushalt. Nur der Haushalt legitimiert zum Einsatz von Ressourcen zum Erreichen strategischer Ziele, indem Mittel bei den Produkten eingestellt werden, die Beiträge zur Zielerreichung leisten. Nur vier der 26 geprüften Kommunen verknüpften Strategie und Haushaltswirtschaft erkennbar.

Verbindungen zwischen Strategie und Haushalt waren zumeist nur den Leitungs- und Entscheidungsebenen bewusst. So bestand die Gefahr, dass die Produktverantwortlichen die für sie nicht erkennbaren Strategieziele bei der Umsetzung auch nicht verfolgten. Dieser Gefahr mussten die Leitungskräfte wiederum mit erhöhtem Führungsaufwand begegnen.

Von der Strategie zu strategischen Zielen

Keine erkennbare Verknüpfung mit dem Haushalt

Nur ein Teil der Produkte des kommunalen Haushalts leistet einen Beitrag zur Umsetzung kommunaler Strategien. Folglich bedarf nur dieser Teil einer strategieorientierten Steuerung durch die Vertretung. § 4 Abs. 7 GemHKVO regelt hierzu „wesentliche Produkte“. Den Begriff „wesentlich“ definiert die Prüfung über die strategische Steuerungsrelevanz eines Produkts¹⁰, die nur bei einer begrenzten Zahl von Produkten besteht. Nur für diese „wesentlichen“ Produkte sind im Haushalt umfassende Beschreibungen von Leistungen, Maßnahmen, Kennzahlen sowie insbesondere das Formulieren strategisch ausgerichteter Produktziele verbindlich.

Keine wesentlichen Produkte mit Strategiebezug

Nur sechs der geprüften 26 Kommunen wiesen wesentliche Produkte aus. Nur eine dieser Kommunen wählte wesentliche Produkte nach § 4 Abs. 7 GemHKVO mit Bezug zu kommunalen Strategien aus. In nur zwei dieser Kommunen richtete die Vertretung ihre Arbeit auf die von ihr ausgewählten wesentlichen Produkte aus.

Die verbleibenden 20 Kommunen wiesen entgegen § 4 Abs. 7 GemHKVO keine wesentlichen Produkte aus oder erklärten vereinzelt sogar alle Produkte ihres Haushalts hierzu. Die fehlende Auswahl einiger wesentlicher Produkte barg die Gefahr, dass die Vertretungen übermäßig Beratungsressourcen einsetzten und für die Verwaltungen vermeidbarer, administrativer Aufwand entstand. Letztendlich fehlte es hier an einer tatsächlichen, effizienten strategischen Steuerung des Haushalts.

Die festgestellten guten Ansätze können mit verhältnismäßig geringem Aufwand zu einem erfolgreichen System weiterentwickelt werden. Dazu sollten die Kommunen ihre vielfältigen strategischen Ansätze zu (Einzel-)Strategien mit folgenden Merkmalen

Empfehlungen für kleinere Kommunen

- Wirkungsorientierung → Die Strategie enthält das gewünschte Ergebnis.
- Handlungsorientierung → Die Strategie ist geeignet, konkrete Maßnahmen daraus zu entwickeln.
- Umfeld-Orientierung → Die Strategie benennt die Akteure für die Umsetzung der Maßnahmen.
- Zukunftsorientierung → Die Strategie berücksichtigt systematisch zukünftige Entwicklungen.¹¹

weiterentwickeln und zu einer widerspruchsfreien Gesamtstrategie zusammenfassen. Die Gesamtstrategie sollte sie durch die Vertretung beschließen lassen.

¹⁰ Vgl. Lasar, Grommas, Goldbach, Zähle, Diekhaus: „Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen in Niedersachsen“, 3. Auflage, S. 330, Saxonia Verlag, Dresden.

¹¹ Siehe Fußnote 9.

Aus den (Einzel-)Strategien dieser Gesamtstrategie sollten die Kommunen

- konkrete, strategische Ziele ableiten und formulieren und daraus
- operative Ziele zu einzelnen (wesentlichen) Produkten festlegen, die den „S.M.A.R.T.¹²“-Kriterien entsprechen (siehe Beispiel im Strategiemodell).

Die strategischen Ziele sollten im Vorbericht zum Haushaltsplan abgebildet werden. Dieser wird als Pflichtanlage mit dem Haushalt beschlossen, sodass die strategischen Ziele hierbei evaluiert und erforderlichenfalls angepasst werden können (Strategiecontrolling).

Im Haushalt sollte die Verbindung zwischen strategischem Ziel und Beitrag leistendem Produkt nachvollziehbar dargestellt werden („Dieses Produkt leistet einen Betrag zum strategischen Ziel ...“). Dies schafft Transparenz für die Produktverantwortlichen in der Verwaltung, die hieraus die Erwartungen an ihre Arbeitsergebnisse ableiten können.

Die Kommunen sollten das Instrument der wesentlichen Produkte zielgerichtet einsetzen. Die Auswahl von wesentlichen Produkten sowie die Konzentration hierauf erleichtern den Vertretungen ein zielgerichtetes strategisches Handeln und entlasten sie davon, sich unnötig mit Produkten ohne Steuerungsmöglichkeit zu befassen.

¹² „spezifisch“, „messbar“, „akzeptabel/attraktiv“, „realistisch“, „terminiert“, siehe Lasar, Grommas, Goldbach, Zähle, Diekhaus, a.a.O.; S. 334.

5.4 Kommunale Strategien und Beteiligungen

Die Kommunen nutzten ihre Gestaltungsspielräume zur Umsetzung eigener Strategien in ihren Beteiligungen unterschiedlich stark.

Eine Einbindung der Beteiligungen in strategische Steuerungssysteme der Kommune fehlte weitgehend.

Die Kommunen haben u. a. ihre privatrechtlichen Unternehmen und Einrichtungen sowie Beteiligungen an diesen (im Folgenden: Beteiligungen) im Sinne der von ihnen zu erfüllenden öffentlichen Zwecke zu überwachen und zu koordinieren (§ 150 NKomVG).

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Die betrieblichen Erträge der ausgelagerten Aufgabenbereiche betragen bei den geprüften Kommunen im Durchschnitt 24 % der ordentlichen Erträge des Kernhaushalts, in einem Fall 103 %. Aufgrund dieser finanzwirtschaftlichen Bedeutung ist die Steuerung der Beteiligungen von hoher Relevanz.

Die Steuerung kommunaler Beteiligungen folgt im Idealfall der strategischen Grundausrichtung der Kommune (strategische Ebene). Diese soll Basis für Produktziele und Maßnahmen der Kommune sein, aber auch für die Ziele der Beteiligungen (operative Ebene).



Ansicht 16: Schema strategische Steuerung, eigene Darstellung

Die privatrechtlich organisierten Beteiligungen bergen die Gefahr, dass die Beteiligungen ihre Ziele losgelöst von der strategischen Grundausrichtung der Kommune entwickeln. Dies kann angesichts des Umfangs der ausgelagerten Aufgabenbereiche Risiken

für die Kommune bergen. Ursachen für abweichende Ziele sind häufig fehlende oder unzureichend entwickelte Steuerungssysteme.¹³

Untersucht wurde in acht Städten mit einer Einwohnerzahl zwischen 30.000 und 60.000¹⁴, inwieweit diese ihre kommunalen Strategien mithilfe ihrer Beteiligungen umsetzten und welche Steuerungsinstrumente sie hierbei einsetzten.

Die Prüfung untersuchte die Schnittstelle zwischen der strategischen Grundausrichtung der Stadt sowie den operativen Zielen ihrer Beteiligungen. Die geprüften Städte waren im Durchschnitt an rund zehn Unternehmen unmittelbar oder mittelbar beteiligt. Pro Stadt erstreckte sich die Prüfung exemplarisch auf zwei Unternehmen, deren Anteile mehrheitlich von der Kommune gehalten wurden.

Alle acht Städte verfügten über schriftlich formulierte Strategien in Form von Leitbildern und strategischen Zielen oder Handlungsschwerpunkten. Diese lauteten zum Beispiel "Umweltgerechte Entwicklung der Stadt", "Wir schaffen altengerechte Wohnräume in zentraler Lage" oder "Wissenschaft, Technik und Tourismus: Potenziale nutzen!".

Bei zwölf der 16 betrachteten Beteiligungen überschritten sich die kommunalen Strategien mit den Geschäftsfeldern der Beteiligungen. In diesen Fällen ging die gesetzliche Koordinierungsaufgabe der Kommune (§ 150 NKomVG) in einen konkreten Handlungs- und Steuerungsbedarf über. Bei den anderen vier Beteiligungen gab es keine Überschneidungen zu den kommunalen Strategien. Auch in diesen Fällen muss die Kommune koordinieren und überwachen. Es entfällt jedoch der strategische Handlungsdruck.

Bei drei Beteiligungen war es den Städten gelungen, ihre strategische Grundausrichtung auch in den Beteiligungszielen zu verankern. In den übrigen 13 Fällen waren die Beteiligungen nicht oder nicht verbindlich in die kommunalen Steuerungssysteme eingebunden.¹⁵ Dies erschwerte den Städten, ihre strategische Grundausrichtung mithilfe ihrer Beteiligungen umzusetzen.

Über die Gestaltung der Zielsysteme hinaus können Kommunen auch über die Besetzung der Organe der Beteiligungen Einfluss nehmen und ihre Strategien in die Beteiligungen tragen.

¹³ Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Jahresbericht 2014, Band II: Kommunalfinanzen, S. 97 ff.; Hochschule Osnabrück/Stadt Salzgitter/Stadt Wolfsburg, Konzernmanagement in der Kommunalverwaltung, Abschlussbericht 30. November 2014, S. 130 f.

¹⁴ Geprüft wurden die Städte Aurich, Gifhorn, Laatzen, Melle, Nienburg/Weser, Nordhorn, Peine und Wolfenbüttel.

¹⁵ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2012, Kap. 5.4, Unterschiedliche Stellenwerte des Beteiligungsmanagements – Steuerung der Beteiligungen, Seite 30: „Keine der drei Kommunen hatte ein umfassendes System eingerichtet, um alle Beteiligungsgesellschaften durch Ziele zu steuern.“, www.lrh.niedersachsen.de/Themen/Kommunalberichte.

*Kommunal-
strategische
Steuerung
über Ziel-
systeme*

*Einsatz
weiterer
Steuerungs-
instrumente*

Sieben Geschäftsführer der 16 Beteiligungen waren Beschäftigte der Kommune. Zwei Kommunen hielten dieses Besetzungsmodell für ein wesentliches Steuerungsinstrument.

Bei Kommunen der hier geprüften Größenklasse kann die Besetzung der Geschäftsführung mit einem kommunalen Beschäftigten eine Möglichkeit sein, kommunale Strategien umzusetzen. Die organisatorische Anbindung an die Kernverwaltung und das Beteiligungsmanagement sowie die Nähe zu Prozessen der politischen Willensbildung können Kommunikationsprozesse erleichtern. Dies ermöglicht der Kommune eine zielorientierte informelle Steuerung ihrer Beteiligungen. Eine Personalunion birgt aber auch die Gefahr von Interessenskonflikten sowie Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Rollen und Verantwortlichkeiten. Dies erfordert klare Regelungen. Die Nutzung formalisierter Steuerungsmechanismen kann durch die Besetzung von Geschäftsführungen mit Beschäftigten der Kommune nicht gänzlich ersetzt werden.

Die Vertreter der Kommune in der Gesellschafterversammlung haben die Interessen der Kommune zu verfolgen. Die Vertretung und der Hauptausschuss haben über Weisungsbeschlüsse die Möglichkeit einer direkten Einflussnahme. Für die kommunalen Vertreter in der Gesellschafterversammlung sind diese Beschlüsse bindend (§ 138 Abs. 1 S. 2 NKomVG).

Bei sechs von 16 Beteiligungen erteilten die Städte keine Weisungen, mit denen sie über die entsandten Vertreter eigene Entscheidungen direkt in die Beteiligung hätten tragen können. Dies betrifft neben Grundsatzfragen zur Unternehmenspolitik insbesondere Beschlüsse über die Verwendung etwaiger Jahresüberschüsse der Beteiligungen. In zwei weiteren Fällen erteilten die Kommunen nur Weisungen bei Änderungen des Gesellschaftsvertrags.

Aufgrund der direkten Möglichkeit der Einflussnahme auf Gesellschafterentscheidungen über Weisungsbeschlüsse können Kommunen ihre strategischen Ziele umso stärker in ihren Beteiligungen verankern, je mehr Kompetenzen sie gesellschaftsvertraglich auf die Gesellschafterversammlung verlagern. Hiervon machten vier Kommunen Gebrauch, indem sie der Gesellschafterversammlung z. B. Zuständigkeiten für die Aufnahme von Darlehen oder den Erwerb und die Veräußerung von Beteiligungen oder Grundstücken zuwiesen.

Kommunen haben bei der Bestimmung der Zuständigkeiten der Gesellschaftsorgane, ihrer Besetzung und der Erteilung von Weisungen große Gestaltungsspielräume. Sie sollten diese noch mehr nutzen. Eine Einbindung der Beteiligungen in strategische Steuerungssysteme der Kommune fehlte weitgehend.

*Fazit und
Empfehlung*

Im Hinblick auf die Umsetzung kommunaler Strategien sollte jede Kommune ihre Beteiligungen verbindlich in ihr Steuerungssystem einbinden. Dies kann ihr z. B. über eine Beteiligungsrichtlinie gelingen, in der sie das grundsätzliche Zusammenwirken der Gesellschaftsorgane mit der Kommune, insbesondere über Informations- und Unterrichtspflichten, festlegt.

5.5 Beteiligungsbericht – Finanzielle und strategische Verflechtungen zwischen den Kommunen und ihren Beteiligungen nur unzureichend dargestellt

Die Beteiligungsberichte bzw. Gesamtabschlüsse der geprüften Kommunen wiesen nicht die gesetzlich geforderten Mindestinhalte auf. Es blieben insbesondere finanzielle und strategische Verflechtungen von Kommunen und Beteiligungen undeutlich.

Andererseits enthielten einige Beteiligungsberichte und Gesamtabschlüsse teils vorbildliche und informative Darstellungen.

Die Kommunen haben unter anderem über ihre privatrechtlichen Unternehmen und Einrichtungen (Beteiligungen) einen Beteiligungsbericht zu erstellen und jährlich fortzuschreiben (§ 151 NKomVG).

Gesetzliche Vorgaben zum Beteiligungsbericht

Der Beteiligungsbericht hat wesentliche Informationen für die Vertretung, für die Öffentlichkeit und für die Kommunalaufsicht bereitzustellen. Er soll die Transparenz bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben durch Beteiligungen verbessern.¹⁶

Der Beteiligungsbericht kann durch einen konsolidierten Gesamtabschluss mit Konsolidierungsbericht ersetzt werden, wenn dieser die in § 151 NKomVG enthaltenen inhaltlichen Anforderungen erfüllt (§ 128 Abs. 6 NKomVG in Verbindung mit § 58 GemHKVO). Zwei Kommunen nutzten diese Möglichkeit. Bei ihnen lagen bereits Beteiligungsberichte ersetzende Gesamtabschlüsse vor.

Die Prüfung¹⁷ über die Umsetzung kommunaler Strategien durch Beteiligungen ging u. a. der ordnungsrechtlichen Frage nach, ob die Beteiligungsberichte bzw. Gesamtabschlüsse der Kommune (im Folgenden: Berichte) die gesetzlich geforderten Mindestinhalte aufwiesen.

Keiner der acht Berichte enthielt alle gesetzlich geforderten Mindestinhalte. Bei einigen Berichten fehlten Angaben zum Geschäftsverlauf, der wirtschaftlichen Lage der Beteiligungen sowie Angaben zu Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Kommune. Bei allen Berichten fehlten Angaben zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks und damit Einschätzungen darüber, ob ein öffentlicher Zweck nach wie vor das Unternehmen rechtfertigt.¹⁸ Auch das Verhältnis von Art und Umfang der Beteiligungen zur

Berichte unvollständig

¹⁶ Vgl. Wefelmeier in KVR-NKomVG, § 151, Rn. 5 ff.

¹⁷ Geprüft wurden die Berichte der Städte Aurich, Gifhorn, Laatzen, Melle, Nienburg/Weser, Nordhorn, Peine und Wolfenbüttel.

¹⁸ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2014, Kap. 5.9, Die Qualität des Beteiligungsmanagements hängt nicht zwingend von der Größe einer Kommune ab, Seite 56: „Bei einer Prüfung der Beteiligungsberichte bei sechs Kommunen fiel auf, dass bei vier Kommunen Informationen darüber fehlten, inwieweit der öffentliche Zweck erfüllt war.“, www.lrh.niedersachsen.de/Themen/Kommunalberichte.

Leistungsfähigkeit der Kommune war in keinem Bericht dargestellt. Im Einzelnen erfüllten die Berichte die gesetzlich geforderten Mindestinhalte wie folgt:

Gegenstand des Unternehmens/der Einrichtung, § 151 S. 2 Nr. 1 NKomVG	8
Beteiligungsverhältnisse, § 151 S. 2 Nr. 1 NKomVG	8
Besetzung der Organe, § 151 S. 2 Nr. 1 NKomVG	5 3
mittelbare Beteiligungen, § 151 S. 2 Nr. 1 NKomVG	7 1
Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks, § 151 S. 2 Nr. 2 NKomVG	8
Grundzüge des Geschäftsverlaufs, § 151 S. 2 Nr. 3 NKomVG	5 3
wirtschaftliche Lage des Unternehmens/ der Einrichtung, § 151 S. 2 Nr. 3 NKomVG	6 2
Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Kommune § 151 S. 2 Nr. 3 NKomVG	5 3
Auswirkungen der Kapitalzuführungen und -entnahmen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft, § 151 S. 2 Nr. 3 NKomVG	3 5
Voraussetzungen für die Unternehmen nach § 136 Abs. 1 NKomVG über § 151 S. 2 Nr. 4 NKomVG, im Einzelnen:	
- Rechtfertigt der öffentliche Zweck das Unternehmen?	8
- Stehen Art und Umfang des Unternehmens in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune und zum voraussichtlichen Bedarf?	8
- Wird oder kann der öffentl. Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt werden? (Gilt nicht für das Tätigwerden in den Bereichen der Ener- gieversorgung, der Wasserversorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs sowie des Betriebes von Telekom- munikationsleitungsnetzen.)	8

Ansicht 17: Mindestinhalte des Beteiligungsberichts nach § 151 NKomVG
 = nicht erfüllt = erfüllt

Sind Berichte unvollständig, bleiben finanzielle Verflechtungen von Kommunen mit ihren Beteiligungen und etwaige daraus resultierende Chancen und Risiken für die Haushaltswirtschaft der Kommunen intransparent.

Einzelne Segmente der acht Berichte enthielten vorbildliche Darstellungen. In fünf Berichten waren die Beteiligungsverhältnisse nicht nur beschreibend, sondern mittels Organigrammen auch grafisch dargestellt. In sechs Berichten waren nicht nur einzelne ausgewählte Bilanz- und Ergebniskennzahlen der Beteiligungen, sondern vollständige Bilanzen und Ergebnisrechnungen veröffentlicht. Drei Berichte enthielten eigene Bewertungen zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Beteiligungen.

Eine Stadt erhöhte den Informationswert ihres Berichtes, indem sie mithilfe von Kennzahlen auf die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung ihrer Beteiligungen sowie mit Hilfe von Risiko- und Prognoseberichten auf die voraussichtliche Entwicklung ihrer Beteiligungen einging. Eine weitere Stadt nutzte in ihrem Bericht Zeitreihenanalysen, indem sie über einen Vierjahreszeitraum grafisch die Entwicklung wesentlicher Jahresabschlusskennzahlen, wie Bilanzsumme, Eigenkapital und Jahresergebnis, darstellte.

Die Beispiele zeigen, wie Kommunen den Informationswert ihres Berichts nach § 151 NKomVG und damit den Überblick über ihre Beteiligungen verbessern können. Darüber hinaus bietet es sich an, Vereinbarungen zur Umsetzung kommunaler Strategien darzustellen, um die Zusammenhänge zwischen den Strategien der Kommune und den Geschäftsaktivitäten ihrer Beteiligungen zu verdeutlichen.

5.6 Total zentral – Strukturen und Organisation des kommunalen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements

Jede der vier geprüften Kommunen hatte die wesentliche wirtschaftliche Bedeutung des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements erkannt und dessen Strukturen und Organisation gut aufgebaut.

Hintergrund
und Ziel der
Prüfung

Prüfungsschwerpunkte bei drei Landkreisen und einer kreisfreien Stadt¹⁹ waren Aufgabenverteilung, Organisationsstrukturen und Prozessabläufe, wirtschaftliche Entwicklung, strategisches und operatives Objektmanagement und Organisation der Hausmeister- und Reinigungsdienste.

Die geprüften Kommunen setzten zusammen jährlich Haushaltsmittel in Höhe von durchschnittlich 114 Mio. € für Instandhaltung und Bewirtschaftung ihrer Gebäude und Liegenschaften ein. Dies machte durchschnittlich 6,4 % ihrer ordentlichen Aufwendungen der Gesamthaushalte aus.

Grad der
Zentralisie-
rung

Alle vier geprüften Kommunen zentralisierten ihre gebäudewirtschaftlichen Aufgaben und Leistungen weitgehend. Ausnahmen bildeten beispielsweise kulturell oder für Sonderzwecke genutzte Gebäude. Zwei der geprüften Kommunen erbrachten nicht alle gebäudewirtschaftlichen Leistungen zentral. Sie unterhielten in anderen Organisationseinheiten z. B. eigene Hausmeister- und Reinigungsdienste.

Als Organisationstyp wählten die geprüften Kommunen jeweils das „Vermieter-Mieter-Modell“²⁰. Neben entsprechenden Standardleistungen erbrachte das jeweilige Gebäude- und Liegenschaftsmanagement teilweise auch Sonderleistungen sowie Servicedienste für Objekte, die ihnen nicht zugeordnet waren. Erweiterte Serviceeinheiten mit IT-Diensten, Fuhrparkverwaltung, Sitzungsdienst u. ä. waren ebenso vorhanden wie reine Gebäudebewirtschaftungseinheiten. Ineffiziente Strukturen, z. B. Doppelarbeit, entstanden dort, wo Aufgaben in dezentraler Verantwortung verblieben. Es sollte überlegt werden, die Aufgaben stärker zusammenzuführen.

EDV-
Nutzung

Vorhandene Fachanwendungen (Facility-Management-Software) setzten die vier geprüften Kommunen nur rudimentär ein. Objektbezogene Daten hatten sie unvollständig

¹⁹ Geprüft wurden die Stadt Braunschweig sowie die Landkreise Celle, Emsland und Stade.

²⁰ Vermieter-Mieter-Modell: Gebäudemanagementfunktionen sind in einer zentralen Organisationseinheit zusammengefasst („Vermieter“), die den raumnutzenden Fachbereichen („Mieter“) die angeforderten Nutzflächen/Räume einschließlich Serviceleistungen zur Verfügung stellt und von diesem hierfür eine Miete erhält (gezahlt oder intern verrechnet). Eigentümer-Modell: Gebäudemanagementfunktionen werden dezentral von den raumnutzenden Fachbereichen („Eigentümer“) wahrgenommen. Die zentralisierte Gebäudewirtschaft stellt lediglich erforderliche und darüber hinaus gewünschte Serviceleistungen auf Abruf und gegen Entgelt bzw. zur internen Verrechnung aus einer Hand zur Verfügung.

erfasst. Es gab Schnittstellenprobleme zu den allgemein eingesetzten Programmen. Erfolgte die Datenerfassung nicht digital, barg dies die Gefahr von Informationsverlust und/oder führte zu Mehraufwand. Alle vier Kommunen nutzen bei ihren Hausmeisterdiensten nicht oder nicht ausreichend die vollen Möglichkeiten ihrer Fachsoftware. Durch speziellen EDV-Zugang und/oder mobile Endgeräte könnte die Datenerfassung verbessert werden. Zudem sollte überlegt werden, die Möglichkeiten vorhandener Programme stärker zu nutzen.

Das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement wurde in keiner Kommune ausreichend in die zentrale Verwaltungssteuerung eingebunden. Die Prüfung konnte keinen geschlossenen Steuerungskreis im Sinne des NKR²¹ für das jeweilige Gebäude- und Liegenschaftsmanagement feststellen. Einzelne Steuerungsinstrumente waren jedoch in guter bis beispielhafter Ausprägung vorhanden.

Steuerung

Lediglich ein Landkreis richtete in seiner Finanzbuchhaltung Untersachkonten und in seiner KLR Kostenträger für den Gebäudebestand ein. Er konnte ihn so direkt über den Haushalt produktorientiert steuern. Die drei anderen Kommunen nahmen die Auswertungen über umfangreiche Nebenrechnungen vor. Dies war mit zusätzlichem, vermeidbarem Arbeitsaufwand verbunden.

Alle geprüften Kommunen betrieben systematische Bauunterhaltung und prüften die Verwertung nicht selbst genutzter Objekte.

Sparsame, wirtschaftliche und pflegliche Verwaltung und Nutzung

Die geprüften Kommunen verbesserten aktiv die Konditionen ihres Energieeinkaufs. Sie führten unterschiedliche Stromabnehmer für den Einkauf größerer Mengen zusammen. Ein Landkreis bildete mit anderen niedersächsischen Kommunen einen Einkaufsverbund. Ein anderer Landkreis schloss sich mit seinen kreisangehörigen Gemeinden an gemeinsamen Schulstandorten zusammen.

Ein Landkreis nahm Einfluss auf das Kostenbewusstsein der Nutzer mittels interner Leistungsverrechnung. Die kreisfreie Stadt schloss mit ihren Nutzern interne Mietvereinbarungen samt spitz abgerechneter Bewirtschaftungskosten ab. Zwei der geprüften Kommunen wirkten über Schulungen oder Wettbewerbe auf das Nutzerverhalten ein. Die vorgefundenen Methoden waren geeignet, kostensenkend zu wirken.

Alle Hausmeisterdienste waren bedarfsgerecht einem oder mehreren betreuten Objekten fest zugeordnet. Poollösungen, Teil-Poollösungen und externe Dienstleister stellten die Aufgabenerledigung im Vertretungsfall sicher. Die kreisfreie Stadt richtete

Organisation der Hausmeisterdienste

²¹ Er liegt vor, wenn operative (Produkt-)Ziele aus strategischen Zielen abgeleitet, Zielerreichungsgrade über zielbezogene Kennzahlen ermittelt, Fehlentwicklungen über ein unterjähriges Berichtswesen erkannt und durch gegensteuernde Maßnahmen korrigiert werden (Controlling).

zusätzlich einen „Betriebshandwerklichen Dienst“ ein, der auch die Hausmeister unterstützte. Ein Landkreis agierte mit einem leitenden Hausmeister, der als Organisator der Hausmeisterdienste und ständiges Bindeglied zur Gebäudewirtschaft fungierte. Zudem stand hier ein zentraler Gerätepool zur Verfügung. Regelmäßige Hausmeister-Dienstbesprechungen gab es lediglich bei der kreisfreien Stadt.

*Organisation
der
Reinigungs-
dienste*

Zwei Landkreise und die kreisfreie Stadt erbrachten ihre Reinigungsleistungen in einer Mischform aus Eigenreinigung und Fremdreinigung. Ein Landkreis hatte komplett auf Fremdreinigung umgestellt. Ein Landkreis hatte die Eigen- und Fremdreinigung in unterschiedlichen Organisationseinheiten angesiedelt. Einheitliche Reinigungsstandards für die Eigen- und Fremdreinigung und deren Kontrolle über ein vergleichbares institutionalisiertes Qualitätsmanagement fanden sich nur bei der kreisfreien Stadt.

In allen vier geprüften Kommunen lagen die Eigenreinigungskosten deutlich über den Fremdreinigungskosten. Sie waren durchschnittlich 1,5-mal so hoch wie die Fremdreinigungskosten. Die mit Abstand niedrigsten Gesamtreinigungskosten hatte der Landkreis mit vollständiger Fremdreinigung. Die Reinigungsqualität war nicht von der Reinigungsform, sondern von dem vorhandenen Qualitätsmanagement abhängig.

Die Steuerung paralleler Fremd- und Eigenreinigung war wesentlich aufwendiger, als die nur einer Reinigungsform. Dies galt insbesondere, wenn Eigen- und Fremdreinigung in verschiedenen Organisationseinheiten angesiedelt waren.

Bei vollständiger Umstellung der vorhandenen Eigenreinigung auf Fremdreinigung ergäbe sich bei den drei Kommunen mit Mischform zusammengefasst ein jährliches Einsparpotenzial von rd. 1,2 Mio. €. Aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus sollten die Kommunen prüfen, Eigenreinigung durch Fremdreinigung zu ersetzen und dem Qualitätsmanagement hohe Bedeutung beimessen.

5.7 Kindertagesstättenplanung nach § 13 KiTaG – Wird sie ihrer Bedeutung gerecht?

Die 30 geprüften Landkreise²² wurden ihrer Gesamtverantwortung für die Kindertagesstättenplanung nicht gerecht, weil sie keine hinreichenden Planungsvorgaben machten. Sie dürfen die Gesamtverantwortung für die Kindertagesstättenplanung nicht delegieren.

Die Bedarfsfeststellungen können deutlich verbessert werden.

Erhobene Prüfungsdaten flossen in einen für die Kommunen verfahrensunterstützenden Fragenkatalog zur Kindertagesstättenplanung ein.

Kinder haben bis zum Schuleintritt gem. § 24 SGB VIII einen einklagbaren Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege. Sofern Kommunen nicht in der Lage sind, diesen Rechtsanspruch in Kindertagesstätten zu erfüllen, sind sie zur Finanzierung evtl. deutlich teurerer Einzelbetreuungen verpflichtet. Grundlegende Bestandteile der Förderung sind u. a. die Vermittlung von altersgerechter Sprache, Wissen, sozialen Kompetenzen und Werten. Durch eine frühzeitige Betreuung können individuelle Fähigkeiten herausgebildet und ein besonderer Förderbedarf erkannt werden.²³

*Bedeutung
der Kinder-
tagesstät-
tenplanung*

In Niedersachsen wurden in den Jahren 2011 bis 2013 im Durchschnitt jährlich rd. 61.900 Kinder geboren.²⁴ Die Kindertagesstättenplanung soll eine rechtzeitige und ausreichende Versorgung an Kindertagesstättenplätzen sicherstellen.

Eine ausreichende Versorgung mit Kindertagesstättenplätzen fördert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dies beeinflusst die Aufteilung der Berufstätigkeit nach der Geburt des Kindes zwischen den Elternteilen. Auch für Alleinerziehende ist eine ausreichende Versorgung mit Kindertagesstättenplätzen von hoher Bedeutung. Alleinerziehende beziehen überdurchschnittlich häufig und lange Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende und unterliegen somit einem hohen Armutsrisiko.²⁵ Eine Voraussetzung für die Erwerbsintegration von Alleinerziehenden ist die Gewährleistung verlässlicher Kinderbetreuung.

²² Geprüft wurden die Landkreise Celle, Cloppenburg, Cuxhaven, Diepholz, Emsland, Friesland, Gifhorn, Göttingen, Goslar, Hameln-Pyrmont, Harburg, Heidekreis, Helmstedt, Holzminden, Leer, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Nienburg (Weser), Northeim, Osnabrück, Osterholz, Peine, Schaumburg, Stade, Uelzen, Vechta, Verden, Wesermarsch, Wittmund und Wolfenbüttel.

²³ So Bundesministerium für Bildung und Forschung, vgl. Internet: <http://www.bmbf.de/de/15467.php>; Aufruf am 12.07.2016.

²⁴ Statistische Berichte Niedersachsen, „Eheschließungen, Geborene und Gestorbene“ in den Jahren 2011 bis 2013, (A II 1 – j), erschienen im Dezember 2014.

²⁵ Vgl. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Verbesserung der Erwerbsintegration von Alleinerziehenden, 5/2015, S. 193 ff.

Darüber hinaus stellt die ausreichende und rechtzeitige Versorgung mit Kindertagesstättenplätzen einen wichtigen Standortfaktor für die Zukunft der Kommunen dar. Im Übrigen ist eine familienfreundliche Infrastruktur in den Kommunen ein Zuzugsargument für junge Familien.

*Rechts-
grundlagen
und
Gesamtver-
antwortung*

Die Kindertagesstättenplanung obliegt gem. § 13 Abs. 1 KiTaG den örtlichen Trägern der Jugendhilfe. Örtliche Träger sind gem. § 1 Abs. 1 Nds. AG SGB VIII die Landkreise und die kreisfreien Städte. Außerdem sind örtliche Träger gem. § 1 Abs. 2 Nds. AG SGB VIII die Landeshauptstadt Hannover und die kreisangehörigen Gemeinden, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne des § 1 Abs. 1 Nds. AG SGB VIII erfüllten. Insgesamt gibt es in Niedersachsen 56 örtliche Träger der Jugendhilfe.

Für die Kindertagesstättenplanung stellen die örtlichen Träger gem. § 13 Abs. 1 KiTaG das vorhandene Angebot und für die nächsten sechs Jahre den entsprechenden Bedarf an Plätzen in Krippen, Kindergärten, Horten sowie in Kleinen Kindertagesstätten (Einrichtungsarten) fest. Zudem stellen sie gem. § 13 Abs. 2 KiTaG den Bedarf an Ganztagsplätzen, an Plätzen mit einer Betreuungszeit von mindestens sechs Stunden in der Woche (Betreuungszeiten) und an Plätzen für eine gemeinsame Erziehung von behinderten und nicht behinderten Kindern (integrative Betreuung) fest. Außerdem sollten die örtlichen Träger mit Blick auf § 7 Abs. 2 S. 3 KiTaG prüfen, ob die Förderung von Kindern einen besonderen Aufwand hervorruft und inwieweit dieser bei der Kindertagesstättenplanung zu berücksichtigen ist.

Die örtlichen Träger haben nach § 79 Abs. 1 SGB VIII i. V. m. § 13 Abs. 3 Nds. AG SGB VIII die Gesamtverantwortung für die Kindertagesstättenplanung. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, dass die Landkreise, die ihre Kindertagesstättenplanungen auf den Planungsleistungen der Gemeinden aufbauen wollen, den Gemeinden vorgeben, welche Daten sie erheben und auswerten sollen. Anschließend sollten sie die gemeindeeigenen Planungsleistungen plausibilisieren und zu einer Gesamtplanung des Landkreises zusammenführen.

Das KiTaG enthält wenige Vorgaben für den Planungsprozess. Den örtlichen Trägern wird empfohlen, folgende Prozessschritte bei ihrer Kindertagesstättenplanung zu berücksichtigen: Datenerhebungen nach methodisch einheitlichen Vorgaben, Datenauswertungen sowie Feststellung der Handlungsbedarfe.

*Daten-
erhebung*

Für die Feststellung des Bedarfs an Plätzen sollten mindestens folgende Daten erhoben werden:

- Je Gemeinde und ggf. je geschlossener Ortslage die aktuellen Einwohnerzahlen und die der zurückliegenden Jahre für die Kinder bis 14 Jahren,
- je Tageseinrichtung die angebotenen und belegten Plätze in den Einrichtungsarten, für die Betreuungszeiten und für die integrative Betreuung,
- je Tageseinrichtung die Anzahl der Kinder, deren Förderung einen besonderen Aufwand hervorruft sowie die aus diesem Grund vorgenommene Veränderung von Gruppengrößen,
- je Tagespflegeperson die angebotenen und belegten Plätze in der Kindertagespflege und
- die angebotenen und belegten Plätze in heilpädagogischen teilstationären Einrichtungen im Gebiet des örtlichen Trägers.

Weitere Grundlagen für die Feststellung des Bedarfs an Plätzen sind:

- Informationen der Gemeinden zu Entwicklungsplanungen (z. B. Neubaugebiete, die Ansiedlung neuer Arbeitgeber),
- Wartelisten der einzelnen Gemeinden bzw. Tageseinrichtungen und
- Ergebnisse von Elternbefragungen.

Darüber hinaus sind für die Feststellung des Bedarfs an Kindertagesstättenplätzen für die nächsten sechs Jahre

*Daten-
auswertung*

- eine Bevölkerungsprognose aus den bei der Datenerhebung gewonnenen Erkenntnissen als zentrale Planungsgrundlage sowie
- die Betreuungs- und Belegungsquote²⁶

erforderlich.

Die Betreuungs- und Belegungsquoten sollten für jede Gemeinde und innerhalb der Gemeinden für jede Einrichtungsart ermittelt werden. Für die Feststellung des Bedarfs an Ganztagsplätzen, an Plätzen mit einer Betreuungszeit von mindestens sechs Stunden an fünf Tagen in der Woche sowie an Plätzen für die gemeinsame Erziehung behinderter und nicht behinderter Kinder in den Krippen und Kindergärten sollten diese Quoten ebenfalls berechnet werden.

²⁶ Die Betreuungsquote ist das Verhältnis der belegten Plätze zu den jeweils anspruchsberechtigten Kindern. Sie zeigt, in welchem Umfang Plätze von den Kindern in Anspruch genommen werden. Die Belegungsquote ist das Verhältnis der belegten Plätze zu den jeweils angebotenen Plätzen. Sie zeigt, wie die angebotenen Plätze ausgelastet sind.

*Feststellung
der
Handlungs-
bedarfe*

Um festzustellen, ob der ermittelte voraussichtliche Bedarf an Plätzen durch die bereits vorhandenen Plätze gedeckt werden kann oder ob es Handlungsbedarfe gibt, sollten die örtlichen Träger wie folgt vorgehen:

Die Zahl der anspruchsberechtigten Kinder gem. der Bevölkerungsprognose sollte mit den jeweiligen Betreuungsquoten für die Einrichtungsarten, für die Betreuungszeiten sowie für die integrativen Plätze multipliziert werden. Anschließend sollten die voraussichtlich vorhandenen Kindertagespflegeplätze, die aus Elternbefragungen ermittelten Betreuungswünsche sowie die Angebote von heilpädagogischen teilstationären Einrichtungen in die Feststellung der erforderlichen Bedarfe einbezogen werden.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, das Angebot an Plätzen dem so festgestellten Bedarf gegenüberzustellen. Abschließend sollten die jeweiligen Belegungsquoten sowie die Wartelisten der einzelnen Gemeinden bzw. Tageseinrichtungen betrachtet werden.

Einige geprüfte Landkreise wiesen bereits in ihren Stellungnahmen ausdrücklich darauf hin, dass sie Handlungsempfehlungen der überörtlichen Kommunalprüfung bei ihrer Kindertagesstättenbedarfsplanung umsetzen wollen bzw. dies bereits in der aktuellen Planung getan haben.

Fazit

Eine Kindertagesstättenplanung, die alle Kinder rechtzeitig mit Kindertagesstättenplätzen versorgen kann, setzt eine Datenerhebung nach methodisch einheitlichen Vorgaben, eine Auswertung dieser Daten sowie die Feststellung der sich daraus ergebenden Handlungsbedarfe voraus.

Folgender Fragenkatalog (siehe nächste Seite) soll zur Optimierung der Kindertagesstättenplanungen beitragen.

Verfahrensunterstützende Fragen zur Kindertagesstättenplanung:

- 1) Sind alle notwendigen Daten für die Kindertagesstättenplanung methodisch einheitlich erhoben?
- 2) Liegen die Wartelisten der Tageseinrichtungen und ggf. der Kindertagespflege vollständig vor und werden sie berücksichtigt?
- 3) Sind alle Gemeinden zu ihren Entwicklungsplanungen befragt, z. B. Ansiedlung von Arbeitgebern, Neubaugebiete?
- 4) Liegen Ergebnisse von Elternbefragungen vor?
- 5) Ist eine Bevölkerungsprognose für die nächsten sechs Jahre erstellt?
- 6) Sind die Entwicklungsplanungen der Gemeinden in der Bevölkerungsprognose berücksichtigt?
- 7) Sind für alle Gemeinden die Betreuungsquoten für
 - a) die Betreuung von Kindern in den Krippen, Kindergärten und Horten
 - b) die Betreuung von Kindern in Krippen und Kindergärten hinsichtlich der Ganztagsplätze und der Plätze mit einer Betreuungszeit von mindestens sechs Stunden an fünf Tagen in der Woche
 - c) die Betreuung von Kindern in Krippen und Kindergärten hinsichtlich der Plätze für eine gemeinsame Erziehung von behinderten und nicht behinderten Kindernermittelt?
- 8) Sind für alle Tageseinrichtungen die Belegungsquoten für
 - a) die Belegung der Plätze in den Krippen, Kindergärten und Horten
 - b) die Belegung der Ganztagsplätze und der Plätze mit einer Betreuungszeit von mindestens sechs Stunden an fünf Tagen in der Woche in den Krippen und Kindergärten
 - c) die Belegung der Plätze für eine gemeinsame Erziehung von behinderten und nicht behinderten Kindern in den Krippen und Kindergärtenermittelt?
- 9) Ist die Belegungsquote für die Belegung der Plätze in der Kindertagespflege ermittelt?
- 10) In welchen Tageseinrichtungen ist ein besonderer Aufwand für die Förderung von Kindern festzustellen? Inwieweit ist dieser bei der Kindertagesstättenplanung zu berücksichtigen?
- 11) Reichen die angebotenen Plätze mit Blick auf die Bevölkerungsprognose, die Betreuungsquoten, die Belegungsquoten und die ergänzenden Informationen, wie z. B. die Wartelisten und die Ergebnisse der Elternbefragungen, aus?
- 12) Welcher Handlungsbedarf besteht für den Landkreis?

5.8 Zukunftsfähige Grundschulstruktur zwischen Wunsch und Tabu?!

Bei zwölf geprüften Kommunen²⁷ mit ursprünglich 65 Grundschulen hatten vier Kommunen bereits vor dieser Prüfung jeweils eine ihrer Grundschulen geschlossen.

Die betrachteten Kommunen könnten ab sofort jährlich 750.000 € einsparen, wenn sie 15 Grundschulen aufheben oder mit anderen zusammenlegen würden. Für acht weitere Grundschulen empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung, deren Schließung spätestens zum Schuljahr 2020/21 zu prüfen.

Im Einzelfall gab es nachvollziehbare Gründe, warum Kommunen Grundschulen unter der Einzügigkeit erhielten.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Kommunen als Schulträger von öffentlichen Grundschulen sind gem. § 106 Abs. 1 NSchG u. a. verpflichtet, Schulen aufzuheben, wenn die Entwicklung der Schülerzahlen dies erfordert. Bei allen Entscheidungen über ihre Grundschulstruktur müssen sie außerdem das Wirtschaftlichkeitsgebot gem. § 110 Abs. 2 NKomVG beachten; es gilt neben den Vorgaben des § 106 NSchG. Die Kommunen müssen ihre Grundschulstruktur sowohl nach schulrechtlichen als auch nach kommunalrechtlichen Vorschriften prüfen und anpassen.

Ziel der Prüfung war darzulegen, ob und wie die Kommunen Optimierungspotenziale erreichen können, indem sie Grundschulen zusammenlegen. Good-Practice-Beispiele zeigen den Kommunen künftige Handlungsmöglichkeiten auf.

Nach Abschluss der im ersten Halbjahr 2015 durchgeführten Prüfung erreichte eine große Anzahl von Flüchtlingen Deutschland. Es galt die Frage zu klären, ob die Beschulung der Flüchtlingskinder zu einer Änderung der bis dahin entwickelten Prüfungsempfehlungen führen muss. Auf Anfrage lieferten die geprüften Kommunen im Mai 2016 die Anmeldungen für das Schuljahr 2016/17. Dieser Beitrag enthält die aktualisierten Zahlen. Die bisherigen Ergebnisse sind zum Vergleich in Klammern gesetzt.

Die Prüfung erfolgte bei zwölf Kommunen, bei denen die Schülerzahl zwischen 2009 und 2014 erheblich zurückging. Der Rückgang lag zwischen 7 % und 30 %. Darunter

²⁷ Geprüft wurden die Städte Duderstadt und Nordenham, die Samtgemeinden Bodenwerder-Polle, Elbtalau, Geestquelle, Gronau (Leine), Hambergen, Hattorf am Harz, Lengerich, Nordhümming, Nordkehdingen und die Gemeinde Sande.

waren auch Kommunen, die bereits begonnen hatten, mit schulorganisatorischen Maßnahmen nach § 106 Abs. 1 NSchG ihre Grundschulstruktur der demografischen Entwicklung anzupassen.

Die Prüfung berücksichtigte, dass das regional ausgeglichene Bildungsangebot, die Zumutbarkeit der Schulwege sowie die Aufnahmekapazität der verbleibenden Schulen einer Zusammenlegung von Grundschulen nicht entgegenstanden. Darüber bezog sie die Landkreise als Träger der Schülerbeförderung ein. Diese errechneten für den Fall einzelner Grundschulschließungen den höchstmöglichen Mehraufwand für die Schülerbeförderung. Dieser Mehraufwand mindert das kommunale Einsparpotenzial insgesamt und wurde entsprechend berücksichtigt.

Müssen die Kommunen handeln?

Das NSchG regelt in § 106 Abs. 1 die Pflicht der Kommunen als Schulträger, Schulen u. a. zusammenzulegen oder aufzuheben, wenn die Entwicklung der Schülerzahlen dies erfordert. Die Verordnung für die Schulorganisation (SchOrgVO) spezifiziert diese Pflicht, indem sie für Grundschulen eine Mindestzügigkeit von einer Klasse pro Jahrgang festlegt. Neben der vorgenannten schulrechtlichen Verpflichtung erfordert auch das Wirtschaftlichkeitsgebot gem. § 110 Abs. 2 NKomVG eine kritische Auseinandersetzung der Schulträger mit ihren Schulstandorten.

Auf der Grundlage der Prüfungsergebnisse spricht die überörtliche Kommunalprüfung nur in den Fällen Empfehlungen aus, in denen entweder das o. g. Wirtschaftlichkeitsgebot allein oder in Verbindung mit der Verpflichtung nach § 106 Abs. 1 NSchG einschlägig ist. Keine Empfehlungen werden ausgesprochen, wenn zwar eine Handlungsverpflichtung nach NSchG bestünde, die durch eine Schulschließung entstehenden Einsparungen jedoch durch Ausgaben an anderer Stelle, insbesondere durch die für die Schülerbeförderung, aufgezehrt würden.

Ist die Reduzierung von Schulen bzw. Schulstandorten auch wirtschaftlich?

Danach müssten 15 (18) der 61 Grundschulen sofort mit anderen Grundschulen zusammengelegt werden. Für alle 15 Schulen fußt diese Empfehlung auf dem Wirtschaftlichkeitsgebot, für 8 Schulen davon liegt zusätzlich eine Handlungsverpflichtung nach Schulgesetz vor. Die empfohlenen Zusammenlegungen würden ein durchschnittliches Einsparpotenzial von rd. 50.000 € (48.800 €) je Grundschule, zusammen 750.000 € (878.400 €) jährlich, ergeben.

Für das Schuljahr 2020/21 wird empfohlen, dass die Kommunen den Bestand von 8 (9) weiteren Grundschulen überprüfen. Diese Empfehlung stützt sich bei allen 8 Schulen auf das Wirtschaftlichkeitsgebot, bei 6 Schulen davon wird voraussichtlich auch eine Handlungsverpflichtung nach dem Schulgesetz bestehen. Bei gleichbleibenden Bedingungen errechnet sich für diese 8 Grundschulen ab dem Schuljahr 2020/21 ein durchschnittliches Einsparpotenzial von rd. 59.500 € (61.600 €) je Grundschule, zusammen

476.000 € (554.400 €) jährlich. Folgen die geprüften Kommunen den Empfehlungen, können sie ab dem Schuljahr 2020/21 jährlich rd. 1,2 Mio. € (1,4 Mio. €) einsparen.

Veränderungen sind schwer, aber möglich

Eine Schulschließung ist immer eine Herkulesaufgabe. Ziele, die Kommunen in ihrer Funktion als Schulträger verfolgen, stehen häufig im Konflikt zur Handlungsverpflichtung und dem Gebot der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung. Ständige Aufgabe der Verwaltung ist es, sachgerechte Kompromisse für die verschiedenen Interessenlagen der an der kommunalen Schulentwicklung Beteiligten (Verwaltung, Ortspolitiker, Lehrer, Eltern) zu finden. Das beinhaltet auch, insbesondere jene Entscheidungen transparent vorzubereiten und umzusetzen, bei denen zu erwarten steht, dass sie nicht von allen Beteiligten mitgetragen werden.

Alternativen sind gefragt

Es ist positiv zu bewerten, dass es vier der zwölf geprüften Kommunen bereits im Vorfeld der Prüfung gelang, den schwierigen Prozess einer Schulschließung im Konsens mit den Beteiligten erfolgreich abzuschließen. Nach Abzug des Mehraufwands der Schülerbeförderung ergibt dies eine Einsparung von zusammen 163.000 € jährlich.

Die vorgefundenen Praxisbeispiele waren kreativ und höchst unterschiedlich. Sie reichten von Initiativen der Verwaltung, der Eltern oder der Schulleitung über Regelungen in einem Fusionsvertrag bis hin zu einem breit gefächerten Arbeitskreis, der eine Schulschließung transparent und für alle Beteiligten tragbar vorbereitete.

Auch nach Umsetzung der Prüfungsempfehlungen werden die geprüften Kommunen Grundschulen unter der Einzügigkeit führen, weil anderenorts nicht genügend Aufnahmekapazitäten vorhanden sein werden. Sie haben gleichwohl Veranlassung, sich mit der Frage zu beschäftigen, ob sie nicht durch andere Maßnahmen auch diese Grundschulen wirtschaftlicher führen können. Ein Beispiel hierfür kann das Modell „Hüttenbuscher Bildungszentrum“²⁸ sein. Hierbei brachte die Kommune die Einrichtungen Krippe, Kindergarten und Grundschule gemeinsam im Gebäude der Grundschule unter. Die Aufwendungen für das Gebäude verteilte sie auf diese drei Einrichtungen. Die Kommune verbesserte die Wirtschaftlichkeit ihrer Grundschule und damit die kommunale Finanzlage insgesamt. Weitere Gründe für den Erhalt einzelner Grundschulen sind unverhältnismäßig hohe Kosten der Schülerbeförderung und unzumutbar lange Fahrtzeiten für die betroffenen Kinder.

²⁸ Siehe Presseinformation vom 05.06.2015 „LT TOP 24: Schriftliche Antwort auf die mündliche Anfrage Nummer 35“, http://www.mk.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1820&article_id=134221&psmand=8, zuletzt abgerufen am 12.04.2016.

Die aktuellen Flüchtlingszahlen stellen die Kommunen vor besondere Herausforderungen. Sie führten bereits in einzelnen Schulen dazu, dass der Rückgang der Schülerzahlen geringer ausfallen wird als bislang erwartet. Sie verändern jedoch nicht grundlegend die allgemeine Tendenz bei der Entwicklung in der Grundschulstruktur.

Die geprüften Kommunen sollten auf die weiter zurückgehenden Schülerzahlen reagieren und ihr Angebot an Grundschulen laufend überprüfen. Dabei haben sie die Vorgaben des § 106 Abs. 1 NSchG und die sich daraus ergebende Handlungsverpflichtung zu beachten. Bei der künftigen Grundschulstruktur sollte zudem das Gebot der Wirtschaftlichkeit stärker in den Fokus gestellt werden.

Empfehlungen

Die Handlungsverpflichtung gem. § 106 Abs. 1 NSchG sollte um eine Regelung erweitert werden, die zu einer Schulschließung führt, wenn die Einzügigkeit einer Grundschule dauerhaft nicht mehr gegeben ist. Dabei sollten Ausnahmetatbestände das Fortführen der Schule nur unter klar definierten Bedingungen ermöglichen.

Die Gespräche um den Erhalt von (kleinen) Grundschulen werden von den verschiedenen Akteuren häufig emotional geführt. Die Festlegung einer landesweit einheitlichen Mindestschülerzahl würde die Diskussion versachlichen und die Kommunen bei der Umsetzung schulorganisatorischer Maßnahmen unterstützen.

Fazit

Ebenso wie der LRH in seinem Jahresbericht 2014 hält die überörtliche Kommunalprüfung nach wie vor eine verbindliche Regelung zur Mindestschülerzahl für erforderlich. Ohne eine solche Regelung werden Veränderungen hin zu zukunftsfähigen Grundschulen in vielen Kommunen eher die Ausnahme als die Regel sein.²⁹

Die folgende Handreichung kann die Kommunen bei der Überprüfung ihrer Grundschulstruktur unterstützen. Sie basiert auf den Vorgehensweisen der Kommunen, die bereits Grundschulen geschlossen hatten, sowie den Erkenntnissen aus dieser Prüfung. Sie ist nicht abschließend und sollte unter Berücksichtigung der jeweiligen Verhältnisse vor Ort angewandt und angepasst werden.

Handreichung

²⁹ Siehe Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2014, S. 108 - www.lrh.niedersachsen.de/Themen/Jahresberichte - und Kommunalbericht 2013, S. 50 bis 52 - www.lrh.niedersachsen.de/Themen/Kommunalberichte -

Handreichung für die Überprüfung von Grundschulstrukturen



Strategische Ausrichtung/Ziele

- Grundschulen als Verwaltungsziel
- Wesentliches Produkt "Grundschule"
- Bedeutung der Schule für die örtliche Sozialstruktur (Elternbeteiligung, Projekte, Veranstaltungen, Partnerschaften, Öffentlichkeitsarbeit)
- Institutionalisierte Zusammenarbeit mit lokalen Einrichtungen/Vereinen



Grundlagen

- Entwicklung der Schülerzahlen
- Langfristige Bevölkerungsprognosen
- Bildung von kombinierten Klassen
- Kinder mit Unterstützungsbedarf (Inklusion)
- Migrationsentwicklung
- Schulkindergarten
- Verbleib der Schülerinnen und Schüler nach der Klasse 4
- Entscheidung über die Änderung von Schulbezirken
- Interessen der Erziehungsberechtigten
- Erhalt eines regional ausgeglichenen Bildungsangebots



Schulgebäude/Ausstattung

- Freie Raumkapazitäten in Grundschulen
- Alter und Zustand des Schulgebäudes, tatsächlicher Sanierungsbedarf
- Getätigte und geplante Investitionen in das Gebäude
- Besonderer Investitionsbedarf (Inklusion)
- Konzept für die Nachnutzung
- Aufwand bei Leerstand
- Abrisskosten
- Ausstattungsqualität der Schule (Musik/Instrumente, Kultur, Medien)
- Vorhandene Sportanlagen
- Außerschulische Nutzung



Pädagogische Versorgung

- Besetzung von Schulleiter-, Lehrer- und Betreuerstellen
- Personalentwicklung und Altersstruktur
- Tatsächliche Unterrichtsversorgung mit Berücksichtigung von Fehlzeiten
- Ganztagschule (offene, halboffene, gebundene)
- Nachmittagsbetreuung bei Halbtagschulen
- Kooperationen



Schülerbeförderung

- Zumutbarkeit von Schulwegen
- Mehraufwand für die Schülerbeförderung (Kreisumlage)



Finanzen/Ressourcen

- Haushaltslage
- Mögliches Einsparpotenzial
- Künftig erforderliche Investitionen
- Wirtschaftlichkeitsvergleich, wenn zwei oder mehr Grundschulen zur Auswahl stehen
- Rückzahlungsverpflichtungen (z. B. KP II-Mittel)
- Kommunaler Personaleinsatz

5.9 Schuldenmanagement in kleinen Kommunen – reine Schuldenverwaltung?

Die geprüften Kommunen³⁰ nahmen regelmäßig langfristige Annuitätenkredite auf, um Planungssicherheit zu erhalten und das historisch niedrige Zinsniveau langfristig für sich zu nutzen.

In erster Linie bestimmten die Kreditinstitute die Darlehenskonditionen und schlossen beispielsweise die Kündigungsrechte nach § 489 Abs. 1 und 2 BGB regelmäßig aus.³¹

Die Kreditrichtlinien nach § 120 Abs. 1 S. 2 NKomVG waren in keiner Kommune auf dem aktuellen Stand. Sie enthielten nur wenige ortsspezifische Regelungen.

Angesichts zahlreicher Kreditverpflichtungen und Möglichkeiten zur Vertragsgestaltung ist die zielgerichtete und systematische Steuerung des Schuldenportfolios (Schuldenmanagement) unverzichtbar. Finanzierungskosten sollten minimiert werden. Sie sind aber auch mit den Risiken unterschiedlicher Vertragsgestaltungen abzuwägen.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte die Organisation des Schuldenmanagements in den Jahren 2012 bis 2014 bei fünf Kommunen mit bis zu 15.000 Einwohnern mit Geldschulden gem. § 54 Abs. 4 Nr. 2.1 GemHKVO von über 10 Mio. € und einer Pro-Kopf-Verschuldung von über 1.100 €. ³² Im Mittelpunkt der Prüfung standen das Verfahren zur Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten, die bestehenden Kreditverträge sowie deren laufende Verwaltung. Ein weiterer Schwerpunkt dieser Prüfung waren die Kreditrichtlinien der Kommunen gem. § 120 Abs. 1 NKomVG. Den Kommunen sollten ggf. Möglichkeiten zur Verbesserung ihres Schuldenmanagements aufgezeigt werden.

Zu den Geldschulden zählen in Niedersachsen Anleihen sowie Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen und Liquiditätskredite. Die Ausgabe von Anleihen kommt bei Kommunen der geprüften Größenklasse regelmäßig nicht in Betracht. Investitionskredite und Liquiditätskredite waren dagegen bei allen Kommunen vorhanden. Sie hatten zwischen 6 und 51 Kredite mit einem Kreditvolumen von rd. 11,5 Mio. € bis 20,9 Mio. €.

*Bestands-
aufnahme –
nicht immer
einfach*

³⁰ Geprüft wurden die Stadt Bad Salzdetfurth sowie die Gemeinden Bissendorf, Ihlow, Jork und Worpswede.

³¹ § 489 Abs. 1 und 2 BGB: (1) Der Darlehensnehmer kann einen Darlehensvertrag mit gebundenem Sollzinssatz ganz oder teilweise kündigen, 1. wenn die Sollzinsbindung vor der für die Rückzahlung bestimmten Zeit endet und keine neue Vereinbarung über den Sollzinssatz getroffen ist, unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Monat frühestens für den Ablauf des Tages, an dem die Sollzinsbindung endet; ist eine Anpassung des Sollzinssatzes in bestimmten Zeiträumen bis zu einem Jahr vereinbart, so kann der Darlehensnehmer jeweils nur für den Ablauf des Tages, an dem die Sollzinsbindung endet, kündigen; 2. in jedem Fall nach Ablauf von zehn Jahren nach dem vollständigen Empfang unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten; wird nach dem Empfang des Darlehens eine neue Vereinbarung über die Zeit der Rückzahlung oder den Sollzinssatz getroffen, so tritt der Zeitpunkt dieser Vereinbarung an die Stelle des Zeitpunkts des Empfangs. (2) Der Darlehensnehmer kann einen Darlehensvertrag mit veränderlichem Zinssatz jederzeit unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von drei Monaten kündigen.

³² Stand: 31.12.2013.

Aufgrund fehlender geprüfter Jahresabschlüsse musste die Prüfung bei allen Kommunen nur auf den zum Zeitpunkt der Prüfung aktuellen Stand der Buchhaltung zurückgreifen. Durch zeitversetzte Abschlussbuchungen kam es in wenigen Fällen zu Differenzen zwischen den Daten der Buchhaltung und den aktuellen Zins- und Tilgungsplänen.

Investitionskredite – Management nur sehr eingeschränkt möglich

Alle geprüften Kommunen nahmen Investitionskredite im Rahmen der Ermächtigung ihrer jeweiligen Haushaltssatzungen auf. Sie fragten Angebote in der Regel bei mehreren Kreditinstituten und / oder Finanzmaklern ab. Oftmals erhielten sie nur wenige Angebote, dies insbesondere bei niedrigen Kreditvolumina (unter 1 Mio. €).

Zwei Kommunen holten ihre Kreditangebote mit einem standardisierten Formular ein. Mit diesem legten sie frühzeitig die Kreditkonditionen, z. B. Kreditsumme, Auszahlung, Tilgung und Zinsbindung fest. So stellten sie die Vergleichbarkeit der Angebote sicher.

Die geprüften Kommunen nahmen in der Regel langfristige Annuitätenkredite auf. Sie begründeten dies mit Planungssicherheit und historisch niedrigem Zinsniveau, schränkten dadurch aber ihre zukünftigen Handlungsmöglichkeiten erheblich ein.

Den Angaben der Kommunen zufolge bestimmten in erster Linie die Kreditinstitute die Darlehenskonditionen und schlossen beispielsweise die Kündigungsrechte nach § 489 Abs. 1 und 2 BGB regelmäßig aus. Die Kommunen sollen jedoch sicherstellen, dass das Kündigungsrecht vom Kreditgeber nicht ausgeschlossen wird. Ausnahmen davon sind nur möglich, wenn sich daraus ein wirtschaftlicher Vorteil ergibt (vgl. Ziffer 1.7 Krediterlass³³). Ein solcher Vorteil war in keiner Kommune dokumentiert.

Liquiditätskredite – nicht für jede Kommune einfach zu beschaffen!

Alle geprüften Kommunen planten die Beschaffung ihrer Liquiditätskredite. Es ergaben sich jedoch gravierende Unterschiede. Ein überregionales Kreditinstitut gewährte einem Teil der Kommunen problemlos Liquiditätskredite, während dasselbe Institut anderen diese nicht oder nur über Finanzmakler anbot. Letzteres führte zu Kreditbeschaffungskosten, beispielsweise Vermittlungsprovisionen. Eine Kommune beschaffte ihre Kredite zusammen mit anderen kreisangehörigen Gemeinden über ihren Landkreis. Das größere Kreditvolumen und die gemeinsame Beschaffung verbesserten ihre Verhandlungsposition.

Einer Kommune boten die Kreditinstitute keine Liquiditätskredite mit unterjähriger Laufzeit an. Dadurch war die Kommune gezwungen, ganzjährig Liquiditätskredite in einer bestimmten Höhe zu finanzieren, auch wenn ein Liquiditätsbedarf in der entsprechenden Höhe nicht durchgängig bestand.

³³ RdErl. d. MI zur Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen vom 21.07.2014 - 33.1-10245/1-, Nds. MBl. S. 517.

Der Anteil der Liquiditätskredite an den gesamten Geldschulden lag bei zwei von fünf geprüften Kommunen bei rd. 40 %.

Eine Kommune überzog ihre Ermächtigung für Liquiditätskredite zeitweise um mehr als das Doppelte und verstieß damit gegen die gesetzlichen Vorgaben für Liquiditätskredite nach § 122 Abs. 1 NKomVG.

Keine der geprüften Kommunen setzte eine spezielle Software zum Schuldenmanagement ein. Die geringe Anzahl der verwalteten Kredite ermöglichte es ihnen, ihr Schuldenportfolio über eine Standard-Software (Tabellenkalkulationsprogramm) zu verwalten. Bei einer Kommune stieß diese Lösung allerdings an ihre Grenzen. Fehlerquellen waren Redundanzen durch eine hohe Anzahl von verschiedenen Dateien, Tabellenblättern und Verknüpfungen.

Dokumentation und laufende Verwaltung der Kredite

Alle Kommunen führten neben ihrer Finanzbuchhaltung individuelle Schuldenübersichten außerhalb der des § 128 Abs. 3 NKomVG, um das Schuldenportfolio darzustellen. Teilweise stimmten die Daten der Finanzbuchhaltung wegen fehlender Jahresabschlussbuchungen nicht mit denen dieser Schuldenübersichten überein. Die individuellen Schuldenübersichten stellten die tatsächlichen Schuldenstände (inkl. Zins- und Tilgungsentwicklung) dar.

Die nach § 120 Abs. 1 NKomVG zu erstellenden Kreditrichtlinien waren in keiner Kommune auf dem aktuellen Stand und enthielten nur wenige ortsspezifische Regelungen. Sie gaben im Wesentlichen nur ohnehin verbindliche Regelungen des NKomVG und des Krediterlasses wieder.

Kreditrichtlinien: Nachbesserungsbedarf

Die Kommunen sollten ihre Möglichkeiten bei der Schuldenverwaltung besser ausnutzen. Die vorgeschriebenen Kreditrichtlinien sollten immer aktuell sein und insbesondere um örtlich notwendige Regelungen ergänzt werden, z. B. die Entscheidungszuständigkeiten. Vorgaben der Kreditinstitute bei Abschluss der Darlehensverträge sollten sie kritisch hinterfragen. Sofern eine Standard-EDV-Lösung für die Schuldenverwaltung an ihre Grenzen stößt, sollten die Kommunen den Einsatz eines Spezialprogramms in Erwägung ziehen.

Empfehlungen

Good-Practice-Beispiele

Es ist vorteilhaft, Kreditangebote mittels eines standardisierten Formulars einzuholen. In den Gemeinden Jork und Worpswede wurde damit die Vergleichbarkeit der Angebote erleichtert.

5.10 Liquiditätsmanagement oder „ohne Moos nichts los“

Bei der Liquiditätsplanung gab es Optimierungspotenzial.

Kommunen beschafften und zahlten für Liquiditätskredite, die sie auch für einen längeren Zeitraum nicht benötigten.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Gem. § 122 Abs. 1 NKomVG können Kommunen zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen Liquiditätskredite aufnehmen, soweit der Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag der Liquiditätskredite darf nicht überschritten werden. Ihre Zahlungsfähigkeit steuern die Kommunen durch eine Liquiditätsplanung (§ 22 GemHKVO). Dazu unterliegt die Liquiditätsbeschaffung dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 110 Abs. 2 NKomVG. Zur Erfüllung dieser Aufgabe ist ein gutes Liquiditätsmanagement unerlässlich, insbesondere bei Kommunen mit hohem Liquiditätskreditbedarf.

*Regelungen
zum
Liquiditäts-
manage-
ment*

Die Prüfung umfasste fünf Kommunen mit bis zu 10.000 Einwohnern³⁴ und Liquiditätskrediten von mindestens 1 Mio. € zum 31.12. der Jahre 2011 bis 2013. Schwerpunkt war, ob und wie diese Kommunen ihr Liquiditätsmanagement ausübten.

Die Kommunen hatten nur unzureichende Regelungen zum Liquiditätsmanagement. Die pflichtigen Dienstanweisungen zu „Sicherheitsstandards“ (§ 41 GemHKVO) enthielten dazu nur wenige Vorgaben. Es erscheint sinnvoll, in diese Dienstanweisung Handlungsvorgaben zum Liquiditätsmanagement aufzunehmen. Als Orientierungshilfe kann die aktuelle Fassung der Muster-Dienstanweisung des Deutschen Städtetages für die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung dienen.³⁵

*Planungs-
intervalle*

Alle Kommunen werteten ihre Tagesabschlüsse aus und ermittelten den abzusehenden Liquiditätsbedarf. Vier Kommunen planten ihre Liquidität maximal für einen Zeitraum von drei Monaten, nur eine Kommune über diesen Zeitraum hinaus.

Nur eine Kommune plante ihre Liquidität über einen Zeitraum von drei Monaten hinaus.

Die Erkenntnisse aus diesen Liquiditätsplanungen reichten für eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung nicht aus. Kommunen beschafften und zahlten für Liquidität, die sie auch für einen längeren Zeitraum nicht benötigten. Unwirtschaftliche Liquiditätsbeschaffungen lassen sich durch längere Planungsintervalle mit regelmäßigen Aktualisierungen minimieren.

³⁴ Geprüft wurden die Stadt Hardegsen sowie die Gemeinden Berne, Bispingen, Jade und Ovelgönne.

³⁵ http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/stnrw/extranet/dez2_finanzen/2015/rs_n_2149_anlage_1_muster_da_liquidit%C3%A4tskredite.pdf, zuletzt abgerufen am 04.04.2016.

Bis auf eine Ausnahme bezogen die Kommunen nur wenige voraussichtliche Ein- und Auszahlungen in ihre Liquiditätsplanungen ein. Wesentliche in die Liquiditätsplanung einzubeziehende Einzahlungen sind: Gewerbesteuer, Grundsteuer, Einkommensteueranteile, Konzessionsabgabe und Finanzausgleichsmittel. Wesentliche Auszahlungen sind: Kreisumlage, Personalkosten, Investitionsausgaben und Schuldendienst. Keine Kommune bediente sich einer Spezialsoftware zur Liquiditätsplanung. Alle Kommunen nutzten für ihre Liquiditätsplanung selbst erstellte, auf Office-Produkten basierende Übersichten und Listen. In diese erfassten sie händisch voraussichtliche Ein- und Auszahlungen. Schnittstellenanbindungen zum Haushalts- und Kassenprogramm gab es nicht.

Informationen

Die Erfassung von Informationen insbesondere zu Fälligkeiten, deren Auswertung und Analyse ist zentrale Aufgabe der Liquiditätsplanung. Je mehr Informationen einbezogen werden, desto präziser sind Liquiditätsplanungen. Spezialsoftware kann helfen, diese Aufgabe einfacher zu erledigen.

In unregelmäßigen Abständen konzentrierten vier Kommunen Guthaben auf einem Konto. Diese Kommunen führten damit in Ansätzen eine Liquiditätsbündelung (Cash-Pooling) durch. Liquiditätsbündelung zeichnet sich u. a. dadurch aus, dass im Idealfall alle Geldbestände der beteiligten Konten täglich auf ein Zielkonto mit alleinigem externem Kreditbezug umgebucht werden. Liquiditätsbündelung verbessert die Transparenz sowie die Möglichkeiten, Liquidität punktgenau zu beschaffen oder ertragreicher anzulegen.

Liquiditätsbündelung

Die Kommunen konnten einen volumenmäßigen Bedarf an Liquiditätskrediten, der voraussichtlich zu keinem Zeitpunkt des mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanungszeitraums unterschritten wird (Sockelbetrag), mittelfristig finanzieren. Sie durften im Berichtszeitraum für solche Sockelbeträge eine Laufzeit von bis zu vier Jahren vereinbaren.³⁶ Alle geprüften Kommunen nahmen Liquiditätskredite mit Laufzeiten von über einem Jahr in Anspruch. Sie nahmen teilweise Liquiditätskredite von mehreren Millionen Euro mit einer Laufzeit bis zu vier Jahren auf.

Langfristige Liquiditätskredite

Während der Laufzeiten dieser längerfristigen Kredite hatten die Kommunen wiederholt kreditfinanzierte Liquiditätsüberschüsse, teilweise kurzfristig nach deren Aufnahme und in einigen Fällen in Millionenhöhe. Liquiditätsüberschüsse aus der Aufnahme von Fest-

³⁶ Siehe Fußnote 33.

krediten dürfen Kommunen grundsätzlich nur fortbestehen lassen, wenn sie unvermeidbar oder wirtschaftlicher sind als Kontokorrentkredite. Insofern ist besondere Sorgfalt bei Aufnahme von längerfristigen Krediten zur Liquiditätssicherung notwendig.

Der Runderlass des MI vom 29.07.2015 (Nds. MBl. S. 1004) eröffnet den Kommunen nun die Möglichkeit, für einen bestimmten Teil der erforderlichen Liquiditätskredite eine Laufzeit von bis zu 10 Jahren zu vereinbaren. Damit erhöht sich die Gefahr ungeplanter Liquiditätsüberschüsse. Bereits vor der Neufassung des sog. Krediterlasses hatte die überörtliche Kommunalprüfung zu bedenken gegeben, dass die Langfristigkeit von Kreditverträgen zur Liquiditätssicherung und die dabei vorzusehende Kündigungsoption eigene Risiken mit sich bringen und die Wirtschaftlichkeit längerfristiger Kreditverträge nicht per se gesichert ist.

Vor Auftragsvergabe langfristiger Kreditverträge müssen Kommunen ihren Liquiditätsbedarf gemäß des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 110 Abs. 2 NKomVG) sorgsam planen.

Dokumentation

Dokumentationen zu Entscheidungen zur Beschaffung von Liquiditätskrediten beschränkten sich häufig auf wenige handschriftliche Notizen und die Archivierung von Angeboten. Vielfach fehlten Nachweise zur Auftragsvergabe gänzlich.

Insbesondere in Anbetracht der Summen, um die es bei der Liquiditätsbeschaffung häufig geht, ist diese Handlungsweise zu beanstanden. Verwaltungshandeln muss, nicht zuletzt im Interesse der handelnden Personen, zu jeder Zeit vollständig nachvollziehbar sein.

5.11 Personalkostenerstattung – Wer bestellt, muss auch zahlen

Die geprüften Kommunen³⁷ erbrachten vielfältige freiwillige Personalleistungen für Dritte ohne vollständige Kostenerstattung und Haushaltstransparenz, indem

- *sie die Erstattungsforderungen nicht regelmäßig an die Tarifentwicklung anpassten,*
- *sie nicht regelmäßig überprüften, ob sich der Zeitaufwand für die Tätigkeit veränderte,*
- *sie teilweise keine Vereinbarungen abschlossen, die die Erstattung auf Vollkostenbasis ermöglichten,*
- *sie teilweise bewusst auf Vollkostenerstattung verzichteten und*
- *der entstandene Aufwand nicht im Haushalt zu erkennen war.*

Einige Kommunen hatten außerdem Arbeitnehmerüberlassungen vereinbart, die nicht den Bestimmungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes entsprachen.

Die Kommunen nahmen auf vielfältige Weise Aufgaben für Dritte (z. B. Vereine und andere Kommunen) wahr. Nach § 111 Abs. 5 NKomVG haben die Kommunen erforderliche Finanzmittel, soweit vertretbar und geboten, vorrangig aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen. Wenn sie Aufgaben für Dritte übernehmen, müssen sie daher darauf hinwirken, dass ihnen diese Leistungen erstattet werden. Bei den Entgelten für diese Leistungen handelt es sich um sonstige Finanzmittel.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Die Prüfung erstreckte sich auf sechs Städte mit 15.000 bis 53.000 Einwohnern und untersuchte, inwieweit diese Kommunen Tätigkeiten für Dritte übernommen hatten. Dabei sollte beantwortet werden,

- ob sie dafür Personalkostenerstattungen verlangten und erhielten,
- wie sie diese kalkuliert hatten,
- ob sie die Zeitanteile der Mitarbeiter und die Kostenentwicklung regelmäßig überprüften und ggf. ihre Erstattungsforderungen anpassten,
- ob sie in ihrem Haushalt transparent machten, wenn sie Tätigkeiten bewusst ohne oder mit nicht kostendeckender Erstattung leisteten.

³⁷ Ich prüfte die Städte Bückeberg, Georgsmarienhütte, Langenhagen, Schortens, Walsrode und Weener.

*Personal-
kostener-
stattungen
auf
Vollkosten-
basis*

Nicht immer berechneten die geprüften Kommunen die Erstattungsbeträge auf Basis der Vollkosten. Zum Teil erstatteten die Dritten lediglich einen Teil der entstandenen Kosten, z. B. die gezahlte Vergütung oder Besoldung. Die Kommunen können bei Beamten z. B. auch die Pensionsverpflichtungen und evtl. Beihilfezahlungen abrechnen. Die Vollkosten eines Arbeitsplatzes enthalten neben Personalkosten auch Sachkosten und Verwaltungsgemeinkosten.

*Fortschrei-
bung der Er-
stattungsbe-
träge*

Häufig schrieben die geprüften Kommunen die Beträge nicht fort, die sie einmal vereinbart hatten. So prüften sie in vielen Fällen nicht, ob sich der Zeitaufwand geändert hatte, den sie für die Tätigkeit für den Dritten zugrunde gelegt hatten. Sie passten die Erstattungsbeträge nicht regelmäßig den Tarif- bzw. Besoldungserhöhungen an. Vereinzelt setzen sie Vereinbarungen zur Anpassung der Erstattungsbeträge nicht um.

*Tätigkeiten
für Dritte
ohne Perso-
nalkostener-
stattungen*

Nahezu alle geprüften Kommunen erbrachten Personalleistungen für Dritte, für die sie keine Personalkostenerstattungen erhielten. Überwiegend handelte es sich um einen gewollten Verzicht auf die Erstattung.

Die Kommunen wussten nur teilweise, wie sich das auf ihren Haushalt auswirkte. Keine Kommune wies den Aufwand für die von den Dritten nicht vergüteten Personalleistungen im Einzelnen transparent im Haushaltsplan aus.

*Arbeitneh-
merüberlas-
sungsver-
träge*

Einigen Kommunen war nicht bewusst, dass sie für vereinbarte Arbeitnehmerüberlassungen eine behördliche Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis benötigt hätten. Zudem vereinbarten die Kommunen Arbeitnehmerüberlassungen zum Teil nicht nur vorübergehend. Diese Verstöße gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz hatten insofern nachhaltige Folgen für die Kommunen als Verleiher und die Arbeitnehmer, dass dadurch ein neues Arbeitsverhältnis zwischen Entleiher und Arbeitnehmer entstand (siehe §§ 9 und 10 AÜG).

*Prüfen -
Rechnen -
Entscheiden*

Die Kommunen sollten in allen Bereichen prüfen, ob Tätigkeiten ihrer Mitarbeiter für Dritte notwendig und wirtschaftlich sind (vgl. § 110 Abs. 2 NKomVG). Erst auf der Grundlage der Ergebnisse könnten sie ggf. über einen Verzicht auf eine Erstattung der Personalkosten entscheiden. Die Beträge sind bei einem Verzicht als Förderung zugunsten des Leistungsempfängers im Haushalt auszuweisen.

Die Kommunen sollten künftig ausschließlich dynamische Erstattungsvereinbarungen treffen, um die Erstattungsbeträge regelmäßig den Tarifsteigerungen anpassen zu können. Sie sollten ferner die Zeitanteile der eingesetzten Mitarbeiter regelmäßig überprüfen und ggf. anpassen.

Bei Arbeitnehmerüberlassungen, soweit sie nicht an Arbeitsgemeinschaften oder Eigen- gesellschaften erfolgen, ist das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz zu beachten. Die

Kommunen, die es bislang versäumt haben, eine Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung einzuholen, sollten dies umgehend nachholen, neue Vereinbarungen treffen und ungewollt entstandene Arbeitsverhältnisse neu vereinbaren. Zudem sollten die Kommunen ihre Beschäftigten anderen Arbeitgebern nur befristet überlassen, um den gesetzlichen Erfordernissen gerecht zu werden.

5.12 Kommunale Versicherungen als Rundherum-Sorglos-Pakete

Die geprüften Kommunen³⁸ schlossen ihre Versicherungen nicht auf der Grundlage einer fundierten Risikoanalyse ab und schrieben ihre Versicherungsleistungen nicht ordnungsgemäß aus.

Die Kommunen verwalteten ihren Versicherungsbestand überwiegend dezentral, was in einigen Fällen zu Informationsdefiziten und vermeidbaren Doppelversicherungen führte. Keine Kommune erließ eine Richtlinie über den Abschluss oder den Umgang mit Versicherungen.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die Kommunen sind verpflichtet, gem. § 124 Abs. 2 NKomVG ihre Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten. Gem. § 110 Abs. 2 NKomVG ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen. Diese Pflichten schließen die Vorsorge vor unvorhersehbaren finanziellen Schäden für das eigene Vermögen mit ein. Die Kommunen dürfen ihre Vermögensgegenstände und Risiken gegen Schadenseintritte versichern. Sie können den Umfang ihrer freiwilligen Versicherungen im Rahmen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung selbst festlegen.

Fünf Kommunen zwischen 10.000 bis 15.000 Einwohnern sollten beantworten, ob Risiken systematisch betrachtet wurden und

- den Umfang des Versicherungsschutzes,
- die Vergabe von Versicherungsleistungen,
- die Ausgaben für den Versicherungsschutz und
- die Organisation des Versicherungswesens

darlegen.

Ziel der Prüfung war es, mehr Sensibilität für ein fundiertes Risikomanagement zu erzeugen und die Kommunen auf Einsparmöglichkeiten bei den Versicherungsaufwendungen hinzuweisen.

Versicherungsschutz Teil des Risikomanagements

Keine der geprüften Kommunen nutzte einen Risikomanagement-Prozess für den Umgang mit ihren Risiken. Sie bewerteten ihre Risiken nicht systematisch und vollständig. Nur eine Kommune dokumentierte zumindest ihre Risiken.

Organisation und Personaleinsatz

Der Personaleinsatz für die Verwaltung der Versicherungen lag bei den geprüften Kommunen zwischen 10,0 % und 30,8 % einer Vollzeitstelle. Die Gemeinde Ritterhude, die

³⁸ Geprüft wurden die Städte Bad Iburg und Pattensen sowie die Gemeinden Adendorf, Hilter am Teutoburger Wald und Ritterhude.

von den geprüften Kommunen die meisten Gebäude unterhielt, lag mit 13,8 % VZÄ im unteren Bereich. Die Personalkosten der Kommunen lagen zwischen 6.250,00 € und 19.354,50 € pro Jahr. In einer geprüften Kommune, die diese Aufgaben dezentral organisiert hatte, informierten sich die Organisationseinheiten nicht gegenseitig. Die Folge waren Doppelversicherungen und fehlende Schadensregulierungen in Unkenntnis des Versicherungsschutzes.

Zwei Kommunen führten im Rahmen ihres Versicherungsmanagements regelmäßig eigene Statistiken zum Schadens- und Versicherungsverlauf. Die übrigen drei Kommunen griffen auf Übersichten und Darstellungen ihrer Versicherungen zurück. Drei von fünf Kommunen versicherten einzelne Risiken (z. B. Glasbruch) bewusst nicht.

Die Gemeinde Ritterhude überprüfte regelmäßig ihre bestehenden Versicherungen, leitete Handlungsempfehlungen ab und passte ihren Versicherungsschutz an. Die übrigen Kommunen überprüften nur anlassbezogen die jeweils betroffene Versicherung.

Ihrer Verpflichtung, Versicherungsleistungen wegen Überschreitens der Wertgrenzen öffentlich auszuschreiben, kam keine Kommune nach. Sie nutzten damit nicht die möglichen Vorteile eines Wettbewerbs. Überwiegend schlossen die Kommunen ihre durch Prämien finanzierten Versicherungen bei einer einzigen Versicherungsgesellschaft ab. Nur zwei Kommunen holten zu einzelnen Versicherungsleistungen Angebote von mehreren Versicherungen ein. Eine Kommune erließ eine Dienstanweisung über das Vergabewesen. Darin erklärte diese Kommune die landesrechtlichen Vorschriften für anwendbar.

Vergabe von Versicherungsleistungen

Dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muss ein Wettbewerb vorausgehen, wenn nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Dabei ist für die Ausschreibung von Versicherungsleistungen der Teil A der Vergabe- und Vertragsordnung (VOL/A) anzuwenden.

Bei Neuabschluss einer Versicherung besteht grundsätzlich eine Ausschreibungspflicht. Bei bestehenden Versicherungen besteht diese, wenn sich wesentliche Inhalte ändern.

Die Ausgaben für den geprüften Versicherungsschutz bewegten sich bei den geprüften Kommunen im Jahr 2012 zwischen 11,31 € und 15,63 € pro Einwohner. Hierbei lagen die Ausgaben für die durch Umlagen finanzierten Versicherungen regelmäßig höher als die durch Prämien finanzierten Versicherungen.

Ausgaben für den Versicherungsschutz

Die Beitragszahlungen überstiegen generell die Schadenszahlungen, was grundsätzlich als normal zu bezeichnen ist, da sich die Versicherungen das übernommene Risiko an

Schadensquoten

sich bezahlen lassen. Ist der Nutzen einer Versicherung wegen geringer Schadensquoten über einen längeren Zeitraum gering, stellt sich allerdings die Frage ihrer Notwendigkeit.

Die geprüften Kommunen schlossen Versicherungen ab, deren Schadensquoten für den Prüfungszeitraum 2009 bis 2013 deutlich unter 50 % lagen. Generell sollten die Kommunen die Fortdauer von Versicherungen überdenken, bei denen Prämie zu Schadenshäufigkeit und -höhe in einem für die Kommune ungünstigen Verhältnis stehen. Sie sollten dann Alternativen wie Nichtversicherung oder Selbstversicherung über Rücklagen in Erwägung ziehen.

Verantwortung wird abgesichert

Alle geprüften Kommunen schlossen für ihre Beschäftigten eine persönliche Amtshaftpflichtversicherung zum Schutz gegenüber Ansprüchen Dritter ab. Eine Kommune sicherte darüber hinaus ihren HVB, ihre Wahlbeamten und die Mandatsträger auch gegenüber Ansprüchen ab, die die Kommune ggf. selbst erheben könnte. Die Versicherungsprämien wurden von den Kommunen getragen. Alle Versicherungen verzichteten darauf, die Versicherten selbst bei von ihnen grob fahrlässig verursachten Schäden in Anspruch zu nehmen.

Während das Land seine Beschäftigten nicht gegen eventuelle Haftungsschäden versichert, taten dies die geprüften Kommunen. Hierdurch wurden persönliche Berufshaftpflichtversicherungen überflüssig und die Beschäftigten erlangten geldwerte Vorteile. Der geldwerte Vorteil hat für die Beschäftigten, auf der einen Seite Beamtinnen und Beamte, auf der anderen Seite Beschäftigte nach § 1 TVöD, rechtlich unterschiedliche Folgen:

Beamtinnen und Beamte haften gemäß § 48 BeamtStG, wenn sie vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihnen obliegenden Pflichten verletzen. Sonstige geldwerte Zuwendungen dürfen ihnen die Kommunen nur nach den für das Land geltenden Bestimmungen gewähren. Die Übernahme der Versicherung verstößt gegen § 6 NBesG³⁹.

Auch Beschäftigte gemäß § 1 TVöD haften, wenn sie die ihnen obliegenden Pflichten vorsätzlich oder grob fahrlässig verletzen (§ 3 Abs. 6 TVöD). Für sie liegt bei der Übernahme der Versicherung eine übertarifliche, u. U. steuer- und sozialversicherungspflichtige Leistung des Arbeitgebers vor.

³⁹ Nach § 6 NBesG dürfen Gemeinden [...] ihren Beamtinnen und Beamten neben den besoldungsrechtlichen Bezügen und neben Aufwandsentschädigungen sonstige Geldzuwendungen nur nach den für die Beamtinnen und Beamten des Landes geltenden Bestimmungen gewähren. Sonstige Geldzuwendungen sind Geld- und geldwerte Leistungen, die die Beamtinnen und Beamten unmittelbar oder mittelbar von Ihrem Dienstherrn erhalten, [...].

Eine Kommune schloss eine Vermögensschadenhaftpflichtversicherung ab, die unter anderem auch eine persönliche Amtshaftpflichtversicherung für die Mandatsträger enthielt. Sie verzichtete auf ihr Recht, Rückgriff zu nehmen.

Mitglieder der Vertretung haften der Kommune gegenüber nach § 54 Abs. 4 NKomVG für die Folgen vorsätzlich oder grob fahrlässig begangener Pflichtverletzungen. Die Haftung jedes Organwalters ist wie die Haftung des Staates ein unverzichtbarer Bestandteil des demokratischen Verfassungsstaats.⁴⁰ Sie aus Mitteln des kommunalen Haushalts zu decken, ist bedenklich.

Die Kommunen sollten ihre Risiken nach pflichtgemäßem Ermessen systematisch und vollständig bewerten und im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen Alternativen zu Fremdversicherungen prüfen, wie Eigenversicherung über Rücklagen oder gar Verzicht auf Absicherung.

Empfehlungen

Eine Versicherung sollte grundsätzlich befristet abgeschlossen werden. Sie sollte dann regelmäßig auf Aktualität und Notwendigkeit überprüft werden. Das Vergaberecht ist bei Änderungen und einem Neuabschluss von Versicherungen einzuhalten.

Durch ein gut organisiertes Versicherungswesen können die Kommunen ihre Wirtschaftlichkeit verbessern.

⁴⁰ Vgl. Hennecke in Jura, 1992, Heft 3, 125 ff.

5.13 Beschaffung von IT-Hardware

Das einem kontinuierlichen Wandel unterliegende Vergaberecht stellt an Kommunen auch im Bereich der freihändigen Vergabe erhebliche Anforderungen. Bei der Beschaffung von IT-Hardware traten vergaberechtliche Fehler auf.

Eine Verbesserung der Vergabeprozesse hilft, vergaberechtliche Fehler und hieraus resultierende Risiken zu vermeiden.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Das Ergebnis einer Ende 2014 durchgeführten Erhebung zur IT-Situation in selbständigen Gemeinden war Anlass, 2015 bei sieben Kommunen der Größenklasse 20.000 bis 50.000 Einwohner⁴¹ die Beschaffung von IT-Hardware zu prüfen.

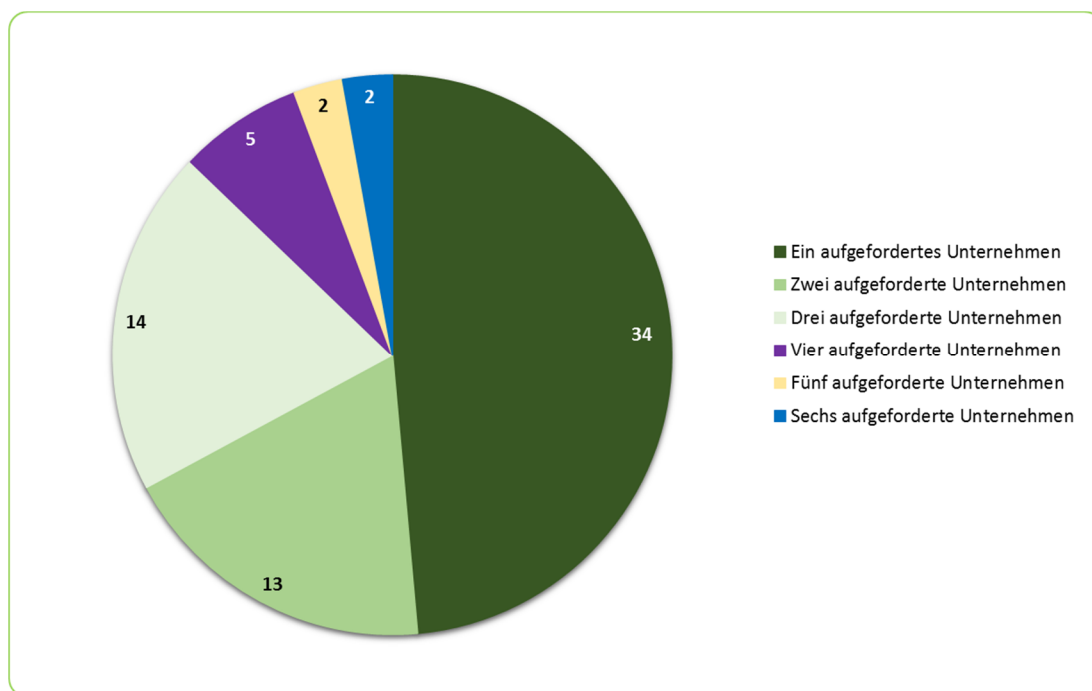
Die sieben Kommunen beschafften 2012 und 2013 IT-Hardware mit einem Auftragswert von insgesamt 1,6 Mio. €. Der anhand von 70 Beschaffungsvorgängen (je Kommune 10) geprüfte Auftragswert in den Kommunen betrug insgesamt 0,5 Mio. €, der Auftragswert der einzelnen geprüften Beschaffungsvorgänge im Durchschnitt 7.400 €.

*Aufforde-
rung von
Unterneh-
men zur
Angebots-
abgabe*

Wegen der Grundsätze, den Wettbewerb zu stärken und Diskriminierungen zu vermeiden, müssen Kommunen Lieferaufträge regelmäßig im Rahmen eines Vergabeverfahrens erteilen. Dem Abschluss von Lieferaufträgen muss grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen (§ 26a Abs. 1 GemHKVO). Eine solche Ausschreibung konnte 2012 und 2013 entfallen, wenn die Auftragswerte unter der Grenze von 50.000 € (ohne Umsatzsteuer) lagen. Dabei war von den Kommunen zu beachten, dass sie grundsätzlich mindestens drei geeignete Unternehmen zur Angebotsaufgabe auffordern und ihre Gründe für die Auswahlentscheidung nachvollziehbar dokumentieren mussten.⁴²

⁴¹ Geprüft wurden die Städte Gifhorn, Holzminden, Peine, Walsrode und Winsen (Luhe) sowie die Gemeinden Stuhr und Uetze.

⁴² Festsetzung von Wertgrenzen unterhalb der geltenden EU-Schwellenwerte für 1. Bauaufträge (VOB/A), 2. Liefer- und Dienstleistungsaufträge (VOL/A), Gem. RdErl. d. MW, d. StK u. d. übr. Min. v. 25.11.2011 (Nds. MBl. S. 898) und Gem. RdErl. d. MW, d. StK u. d. übr. Min. v. 03.12.2012 (Nds. MBl. S. 1252).



Ansicht 20: Anzahl der zur Angebotsabgabe aufgeforderten Unternehmen bei 70 geprüften Beschaffungsvorgängen

Die Abbildung zeigt, dass bei zwei Dritteln der Vergaben nur ein oder zwei Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden. In fast jedem zweiten Fall wurde sogar nur ein Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert. Nachvollziehbare Begründungen fehlten, warum die Kommunen von dieser Vergaberegulierung abwichen.

Die Dokumentation stellt einen wesentlichen Teil des Vergabeverfahrens dar. Sie ist erforderlich, um nachweisen zu können, dass die Auftragsvergabe ordnungsgemäß durchgeführt worden ist. Dabei waren nur bei rund einem Viertel der Beschaffungsvorgänge die Auswahl der geeigneten Verfahrensart (Öffentliche Ausschreibung, beschränkte Ausschreibung, freihändige Vergabe) und die Aufforderung zur Angebotsabgabe einschließlich der Leistungsbeschreibung dokumentiert. Lediglich bei etwas mehr als der Hälfte der Beschaffungsvorgänge waren in den Akten die Gründe für die Auswahlentscheidung festgehalten.

Dokumentation

Alle sieben Kommunen hatten sich hinsichtlich der Beschaffung von IT-Hardware für eine dezentrale Organisation entschieden. Sie vergaben zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Aufträge durch die IT-Verantwortlichen. Fünf der sieben Kommunen hatten zur Unterstützung ihrer Ablauforganisation eine Dienstanweisung erlassen. Allerdings waren die vorgelegten Dienstanweisungen oder die zur Verfügung gestellten Vermerke stellenweise nicht mehr aktuell. Bei Beschaffungsvorgängen, bei denen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Checklisten oder Arbeitshilfen, wie Vordrucke für Vergabevermerke, einsetzten, traten weniger Fehler auf. Bei einer Befragung der vor Ort mit der Vergabe befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gab etwas mehr als die Hälfte der

Aufbau- und Ablauforganisation

Befragten an, dass sie ihre Vergabekennnisse mithilfe von Fortbildungen und durch praktische Erfahrungen erworben hatten. Knapp ein Drittel der Befragten erklärte, dass sie ihre Vergabekennnisse allein durch praktische Erfahrungen erlangten.

*Einbindung
Rechnungs-
prüfungs-
ämter*

In allen sieben Kommunen hatten die einzelnen Rechnungsprüfungsämter festgelegt, Vergaben erst zu prüfen, wenn die Auftragswerte eine bestimmte betragsmäßige Grenze überschreiten. Die Grenze für Lieferaufträge lag in den Kommunen in den Haushaltsjahren 2012 und 2013 zwischen 7.500 € und 50.000 €.

*Empfehlun-
gen*

Die Kommunen können ihre Vergabeprozesse verbessern, indem sie ihre Dienstanweisungen und Arbeitshilfen, z. B. Checklisten oder Muster für Vergabevermerke, fortlaufend aktualisieren und weiterentwickeln. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die nicht regelmäßig mit dem komplizierten Regelwerk der öffentlichen Vergabe zu tun haben, aber in Vergabeprozesse eingebunden sind, sollten mithilfe geeigneter Fortbildungsmaßnahmen noch stärker für dieses Thema sensibilisiert und qualifiziert werden. Die Kommunen sollten zudem prüfen, ob aufgrund der hohen Komplexität und des ständigen Wandels des Vergaberechts eine Bündelung von Beschaffungsaufgaben an einer zentralen Stelle Vorteile bietet. Die Rechnungsprüfungsämter sollten überlegen mit welchen Maßnahmen sie dazu beitragen können, Vergabefehler im Bereich der freihändigen Vergabe zu vermeiden. Ein Beispiel wäre eine höhere Prüf- oder Beratungsintensität.

5.14 Erziehungsberatung – wirksam, präventiv und zugleich günstig!

Erziehungsberatungsstellen – verbesserungsfähig!

Die Erziehungsberatungsstellen können ihre Qualitätskontrollen verbessern.

Die Vereinbarungen zwischen den Kommunen und den freien Trägern sollten inhaltlich konkreter und verbindlicher gestaltet werden.

Die Einbeziehung der Erziehungsberatung in die Jugendhilfeplanung war überwiegend nicht transparent.

Die Prüfung umfasste 20 Erziehungsberatungsstellen in 15 Kommunen.⁴³

Die Erziehungsberatung gem. § 28 SGB VIII ist eine der Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Jugendhilfe und wird sowohl von Trägern der freien Jugendhilfe (freie Träger) als auch von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe (öffentliche Träger) erbracht. Zuständige öffentliche Träger sind hier gem. § 85 Abs. 1 SGB VIII die örtlichen Träger. In Niedersachsen sind örtliche Träger gem. § 1 Abs. 1 Nds. AG SGB VIII die Landkreise und die kreisfreien Städte. Außerdem sind örtliche Träger gem. § 1 Abs. 2 Nds. AG SGB VIII die Landeshauptstadt Hannover und die kreisangehörigen Gemeinden, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne des § 1 Abs. 1 Nds. AG SGB VIII erfüllten. Insgesamt gibt es in Niedersachsen 56 örtliche Träger der Jugendhilfe.

*Grundlage
der Erzie-
hungsbera-
tung*

Die Erziehungsberatung soll Kinder, Jugendliche, Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Klärung und Bewältigung individueller Probleme und der dafür zugrundeliegenden Faktoren, bei der Lösung von Erziehungsfragen sowie bei Trennung und Scheidung unterstützen. Hilfesuchende können in der Erziehungsberatungsstelle frühzeitig Hilfe in Anspruch nehmen. Sie müssen hierfür weder einen Antrag stellen noch einen Bedarf nachweisen. Dadurch haben sie die Chance, eine Zuspitzung ihrer Problemlage zu verhindern und stärker in das Familienleben eingreifenden Hilfen vorzubeugen.

Die Erziehungsberatung ist die mit Abstand am meisten genutzte Erziehungshilfe.⁴⁴

⁴³ Geprüft wurden Kommunen mit Erziehungsberatungsstellen in freier und/oder öffentlicher Trägerschaft: Städte Braunschweig, Emden, Göttingen, Hannover, Lingen und Oldenburg sowie Landkreise Ammerland, Aurich, Emsland, Friesland, Grafschaft Bentheim, Göttingen, Hameln-Pyrmont, Leer und Stade.

⁴⁴ Nach der Bundesstatistik wurden im Jahr 2014 bundesweit insgesamt 450.893 Einzelhilfen/Beratungen begonnen. Die Erziehungsberatung stellt mit 311.907 (69 %) begonnenen Beratungen den größten Anteil dar. Davon entfallen auf Niedersachsen 30.402 Beratungen (vgl. Statistisches Bundesamt – Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige, Erziehungsberatung 2014, 27.11.2015).

Eine Prüfungsfrage betraf die finanzielle Belastung der Kommunen. Zu ihrer Beantwortung wurden die Aufwendungen für die Erziehungsberatung ins Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen aller Hilfen zur Erziehung gestellt. Bei den geprüften Kommunen liegt dieser Anteil zwischen 2,6 % und 7,5 % (Mittelwerte der Jahre 2012 bis 2014). Der Mittelwert der Bundesstatistik dieses Zeitraums liegt bei 4,5 %. Die Erziehungsberatung stellt mit 69 % bundesweit den größten Anteil an den begonnenen Beratungen dar. Es ist zu unterstreichen, dass mit einem Anteil von nur 4,5 % an den Gesamtaufwendungen aller Hilfen zur Erziehung mehr als zwei Drittel aller Beratungen durchgeführt werden. Somit kann mit einem geringen finanziellen Anteil an den Aufwendungen aller Hilfen zur Erziehung ein großer Adressatenkreis erreicht werden. Darüber hinaus besteht die Chance, deutlich teurere Hilfen zu vermeiden.

Kennzahlen

Die bke⁴⁵ ist der Fachverband der Erziehungs- und Familienberatung in Deutschland. Sie hat mit Unterstützung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) die Drucksache „Qualitätsprodukt Erziehungsberatung – Empfehlungen zu Leistungen, Qualitätsmerkmalen und Kennziffern“⁴⁶ herausgegeben. Die Empfehlungen waren im Jahr 2014 Grundlage eines Zertifizierungsangebots der bke und wurden von hier uneingeschränkt übernommen. Auf deren Grundlage hat die überörtliche Kommunalprüfung eine Auswahl an Strukturqualitäts- und Ergebnisqualitätskennzahlen abgefragt. Nicht alle Kommunen konnten alle abgefragten Parameter übersenden, die für die Bildung der Kennzahlen notwendig waren. Gleichwohl äußerten sich zwei der geprüften Landkreise in ihren Stellungnahmen ausdrücklich positiv dazu, dass der Prüfung diese Standards zugrunde lagen.

Strukturqualität

Die Strukturqualitätskennzahlen beschreiben die dauerhaft angelegten Rahmenbedingungen, unter denen die Erziehungsberatung erbracht werden soll. Bei allen Erziehungsberatungsstellen entsprachen die wöchentlichen Öffnungszeiten, die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln und der geschützte Zugang durch die räumliche Trennung von anderen Institutionen den Anforderungen für eine fachgerechte Beratung.

*Strukturqualität:
Wartezeit*

Die Wartezeit für einen ersten Gesprächstermin sagt aus, wie schnell die Erziehungsberatungsstelle auf aktuelle Problemlagen des Hilfesuchenden reagiert. Mindestens 80 % der Erstgespräche sollten innerhalb von vier Wochen stattfinden.⁴⁷ Dies erfüllten 8 von

⁴⁵ Bundeskonferenz für Erziehungsberatung.

⁴⁶ Vgl. Internet: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste,did=3240.html>; aufgerufen am 12.02.2016.

⁴⁷ Vgl. BMFSFJ, Qualitätsprodukt Erziehungsberatung – Empfehlungen zu Leistungen, Qualitätsmerkmalen und Kennziffern, S. 33.

20 Erziehungsberatungsstellen. Außerdem sollte der Anteil an Erstgesprächen, die spätestens am Tag nach der Anmeldung stattfinden, ausgewertet werden. 11 der 20 Erziehungsberatungsstellen ermittelten diesen Anteil.

In den Beratungsstellen ist eine qualitativ und quantitativ ausreichende personelle Ausstattung unerlässliche Grundlage für eine qualifizierte Arbeit. Die Qualifikation hinsichtlich der Fachrichtungen und Zusatzqualifikationen der Beratungsfachkräfte erfüllten alle Erziehungsberatungsstellen. Für die quantitativ personelle Ausstattung empfiehlt die bke auf 10.000 Kinder- und Jugendliche bis 18 Jahre vier volle Planstellen für Beratung.⁴⁸ Eine Kommune übertraf diese Empfehlung und eine weitere Kommune erreichte diese annähernd, bei 13 Erziehungsberatungsstellen besteht hier Handlungsbedarf. Für eine gute und ökonomische Arbeitsorganisation empfiehlt die bke außerdem eine volle Planstelle einer Verwaltungsfachkraft für drei volle Planstellen für Beratung.⁴⁹ Hier erreichte eine Kommune annähernd diese Empfehlung.

*Struktur-
qualität:
personelle
Ausstattung*

Neben dem Angebot für den Einzelnen gehören auch einzelfallübergreifende Angebote zu den Leistungen der Erziehungsberatung. Hierzu zählen die präventive Arbeit und die Vernetzungsaktivitäten. Für Prävention und Vernetzungsaufgaben sollten 25 % der zeitlichen Kapazität einer Einrichtung vorgehalten werden.⁵⁰ Der Anteil für Prävention und Vernetzungsaufgaben beruht überwiegend auf den Einschätzungen der Erziehungsberatungsstellen und der Beratungskräfte. 15 Erziehungsberatungsstellen teilten hierzu Daten mit. Drei Erziehungsberatungsstellen erreichten fast diese Empfehlung.

*Struktur-
qualität:
Präventive
Arbeit
Vernet-
zungsaufga-
ben*

Die Erziehungsberatungsstellen können aufgrund der Ergebnisqualitätskennzahlen die Wirksamkeit ihrer Tätigkeit rückblickend hinterfragen. Die bke empfiehlt daher – anders als bei den Strukturqualitätskennzahlen – keine konkreten Werte, die bei den Kennziffern erreicht werden sollten. Die Kennzahlen der Ergebnisqualität sind darauf ausgerichtet, zu untersuchen, ob die Hilfesuchenden die von ihnen gewünschte Unterstützung bei der Klärung und Bewältigung von Problemlagen erhalten haben.

*Ergebnis-
qualität*

Es empfiehlt sich, die Zahl der Neuanmeldungen eines Jahres auf die Zahl der in einer Beratungsstelle zur Verfügung stehenden Planstellen für Beratung zu beziehen.⁵¹ Die Anzahl der Neuanmeldungen bei den Erziehungsberatungsstellen lag zwischen 53 und 135 je voller Planstelle für Beratung.

*Ergebnis-
qualität:
Neuanmel-
dungen*

⁴⁸ Vgl. BMFSFJ, a. a. O., S. 36 f.

⁴⁹ Vgl. BMFSFJ, a. a. O., S. 39.

⁵⁰ Vgl. BMFSFJ, a. a. O., S. 44.

⁵¹ Vgl. BMFSFJ, a. a. O., S. 72.

Die Erziehungsberatungsstellen sollten sich für eine Analyse und anschließende Reflexion des sie betreffenden Werts folgende Fragen stellen:

- Wie hat sich die Zahl der Neuanmeldungen bei gleichbleibender Personalausstattung gegenüber den Vorjahren entwickelt (Zeitreihenvergleich)?
- Besteht ein Zusammenhang zwischen der Zahl der Neuanmeldungen und einer veränderten Einwohnerzahl der bis 18-Jährigen?
- Sind mehrere Erziehungsberatungsstellen im Gebiet des örtlichen Jugendhilfeträgers vorhanden, ist von Interesse, ob sich die Zahl der Neuanmeldungen im Verhältnis zur Einwohnerzahl bis 18 Jahren des jeweiligen Einzugsgebiets gleichmäßig verteilen?
- Besteht ein Zusammenhang zwischen der Zahl der Neuanmeldungen und dem Anteil an den Präventions- und Vernetzungsaktivitäten?

Ergebnisqualität:

Dauer der Beratung

Im Vergleich zu den anderen Hilfen zur Erziehung ist die Erziehungsberatung als eine eher kurzfristige Hilfe vorgesehen. Es wäre sinnvoll, die Dauer der Beratungen zu erfassen.⁵² Damit können die Anteile von Kurzberatungen, mittelfristigen Interventionen und längeren Beratungen dargestellt werden.⁵³ Sechs Erziehungsberatungsstellen konnten vollständige und stimmige Daten für die Dauer der Beratungen in Monaten angeben. Daher sollten die Kommunen und Erziehungsberatungsstellen

- den Anteil an den längerfristigen Beratungen differenziert auswerten,
- überprüfen, ob bzw. inwieweit Abläufe in der Erziehungsberatungsstelle zu einer langen Dauer der Beratung führen,
- hinterfragen, ob die Erziehungsberatung bei allen längerfristigen Beratungen die richtige Hilfeart ist und
- ermitteln, welche Problemlagen der Hilfesuchenden zu einer längerfristigen Beratung führten und ob hierbei Tendenzen und Häufigkeiten festzustellen sind.

Ergebnisqualität:

Beendigung der Beratung

Es empfiehlt sich, die Art der Beendigung von Beratungen zu erfassen.⁵⁴ Neben den Neuanmeldungen ist dies ein Indikator für die Wirksamkeit von Erziehungsberatung. Ziel sollte es sein, dass die Beratung beendet wird, wenn die vereinbarten Beratungsziele erreicht sind. Dieses können die Erziehungsberatungsstellen aber nicht allein beeinflussen, da u. a. auch die Hilfesuchenden oder deren Erziehungsberechtigte die Beratungen

⁵² Vgl. BMFSFJ, a. a. O., S. 73.

⁵³ Kurzberatung bis unter 3 Monaten, mittelfristige Interventionen von 3 bis unter 9 Monaten und längere Beratungen ab 9 Monaten.

⁵⁴ Vgl. BMFSFJ, a. a. O., S. 75.

abbrechen können. Der Anteil der Beratungen, die gemäß der vereinbarten Beratungsziele beendet wurden, lag zwischen 36 % und 90 %.

Es spricht für die Qualität der Erziehungsberatungsstelle, wenn sie gemeinsam mit den Hilfesuchenden feststellen, dass das Beratungsziel erreicht wurde. Zugleich bedeutet ein Beratungsabbruch aber nicht zwingend, dass die Hilfesuchenden mit der Beratung unzufrieden waren. Dazu sollten sich die Erziehungsberatungsstellen folgende Fragen stellen:

- Wie hoch ist der Anteil der Beratungsabbrüche?
- Sind die Ursachen für die Beratungsabbrüche bekannt?
- Kristallisieren sich bei den Ursachen für die Beratungsabbrüche Hauptgründe heraus? Wenn ja, kann die Erziehungsberatungsstelle diese beeinflussen?

Neben der erreichten Wirksamkeit sollten die Kommunen die aufgewandten finanziellen Mittel für die Erziehungsberatung betrachten. Dabei ist es unerheblich, ob sie selbst und/oder ein freier Träger die Aufgabe der Erziehungsberatung wahrnimmt. Die bke empfiehlt, die Aufwendungen der Erziehungsberatung auf die Gesamtzahl aller im Jahr beendeten Beratungen zu beziehen.⁵⁵ Die Kommunen können als weitere Kennzahl die Aufwendungen der Erziehungsberatung ins Verhältnis zu der Zahl der Einwohner bis 18 Jahre setzen.

*Ergebnis-
qualität:
Aufwendun-
gen für
Erziehungs-
beratung*

Der ordentliche Aufwand für die Erziehungsberatungsstellen in öffentlicher Trägerschaft je beendeter Beratung lag nach den Feststellungen zwischen 900 € und 1.700 €. Der Mittelwert betrug 1.300 €. Der Zuschuss für die Erziehungsberatungsstellen in freier Trägerschaft lag je beendeter Beratung zwischen 600 € und 1.400 €. Der Mittelwert lag hier bei 1.000 €. Der Vergleich zeigt, dass der Mittelwert bei den öffentlichen Erziehungsberatungsstellen um 300 € höher war als bei den freien Trägern. Eine Aussage zur Qualität der Arbeit der Beratungsstellen ist an dieser Stelle nicht möglich. Auch bleiben die Eigenmittel der freien Träger zur Finanzierung der Erziehungsberatung unberücksichtigt.

Die Aufwendungen der Kommunen für die Erziehungsberatungsstellen je Einwohner lagen zwischen 14 € und 60 €.

In diesem Zusammenhang sollten sich die Kommunen für eine Bewertung ihrer Aufwendungen im Vergleich zu anderen Kommunen und/oder im Vergleich zur Bundesstatistik folgende Fragen stellen:

⁵⁵ Vgl. BMFSFJ, a. a. O., S. 79.

- Ist aufgrund des Vergleichs ein Änderungsbedarf für die Erziehungsberatungsstelle erkennbar?
- Können anhand der vorher beschriebenen Kennzahlen Abweichungen erklärt werden?
- Welche Ursachen haben die jeweiligen Finanzdaten? Besteht Veranlassung, weitere Kennzahlen zu betrachten? Welche Kennzahlen können hierbei weiterhelfen?

*Ergebnis-
qualität:
Jahres-
berichte*

Eine weitere Auswertung zielte darauf ab, ob die Erziehungsberatungsstellen die Wirksamkeit ihrer Tätigkeit in den Jahresberichten 2014 darstellten. Die Erziehungsberatungsstellen beschrieben darin vorwiegend ihre pädagogische Arbeit und deren Entwicklung. Bis auf zwei Erziehungsberatungsstellen enthielten die anderen Jahresberichte nur vereinzelt Daten, um die Wirksamkeit der Erziehungsberatungsstelle zu betrachten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Erziehungsberatungsstellen, die Wirksamkeit ihres Handelns verstärkt auszuwerten und darzustellen.

*Vereinbarungen mit
den freien
Trägern*

Gem. § 36a Abs. 2 SGB VIII soll der öffentliche Träger die niedrigschwellige unmittelbare Inanspruchnahme von ambulanten Hilfen, insbesondere der Erziehungsberatung, zulassen. Dazu soll er gem. § 36a Abs. 2 SGB VIII mit den Leistungserbringern Vereinbarungen schließen, in denen die Voraussetzungen und die Ausgestaltung der Leistungserbringung sowie die Übernahme der Kosten geregelt werden. Die bke hat für die Vereinbarungen zwischen den öffentlichen und freien Trägern einen Hinweis zur „Gestaltung von Verträgen über die Leistung Erziehungs- und Familienberatung“ veröffentlicht.⁵⁶ Danach sollten die Vereinbarungen Aussagen zur Leistung der Erziehungs- und Familienberatung, zur Finanzierung der Leistung, zur Weiterentwicklung der Qualität der Leistung, zur Zusammenarbeit mit dem Jugendamt und allgemeine Bestimmungen enthalten.

Alle zwischen Kommunen und freien Trägern von Erziehungsberatungsstellen geltenden Vereinbarungen zeigten Optimierungspotenzial. Die Kommunen sollten ihre Vereinbarungen überprüfen und ggf. überarbeiten.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt daher, mindestens folgende Regelungen in die Vereinbarungen aufzunehmen:

- Vorlage einer kontinuierlichen Statistik hinsichtlich der einzelfallbezogenen Beratungstätigkeit,
- Vorlage der jährlichen Tätigkeitsberichte,

⁵⁶ Vgl. bke Hinweis, Informationen für Erziehungsberatungsstellen, 1/01. Internet: <http://www.bke.de/?SID=036-5FB-8B1-581>; aufgerufen am 24.02.2016.

- Aussagen zur Evaluation,
- Regelungen über die Abstimmung zwischen den Erziehungsberatungsstellen und dem Jugendamt bezüglich der Hilfeplanung und
- Mitarbeit bei der Jugendhilfeplanung.

Erziehungsberatung ist eine günstige, zielgerichtete Form der Jugendhilfe, die für die betroffenen Familien sehr hilfreich sein und obendrein stärker in die Familie eingreifende, wesentlich teurere Hilfen vermeiden kann. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die öffentlichen Träger der Jugendhilfe die Erziehungsberatung gezielt in die Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII einbeziehen.

*Jugendhilfe-
planung*

Diese Einbeziehung war nicht immer transparent.

Die Erziehungsberatung wird im Vergleich zu den anderen Hilfen zur Erziehung am meisten genutzt. Darüber hinaus hat sie mit einem relativ geringen finanziellen Einsatz einen hohen Wirkungsgrad und vermeidet zugleich deutlich höhere Ausgaben an anderer Stelle. Die öffentlichen und freien Träger und ihre Erziehungsberatungsstellen sollten eine kontinuierliche Qualitätskontrolle und -verbesserung vornehmen und sich dazu an der Bundesstatistik, den Empfehlungen der bke und an einem eigenen Zeitreihenvergleich orientieren.

Fazit

Die Vereinbarungen zwischen Kommunen und freien Trägern sollten Mindeststandards enthalten. Hier gibt es besonders bei der Frage der Weiterentwicklung der Qualität der Leistung noch erhebliches Optimierungspotenzial.

Für eine sach- und fachgerechte Jugendarbeit ist die Erstellung einer Jugendhilfeplanung unter Einbeziehung der Erziehungsberatung notwendig. Die Prüfung zeigte, dass diese Einbeziehung in die Jugendhilfeplanung fachlich geboten ist.

5.15 Ablösung der Einstellplatzverpflichtung – wer ablöste, zahlte weniger

Kommunen schöpften ihre Einnahmepotenziale bei der Ablösung der Einstellplatzverpflichtung nicht vollumfänglich aus, da die berücksichtigten Herstellungskosten zum Teil nicht mehr aktuell waren und einige Kommunen freiwillig einen eigenen Kostenanteil berücksichtigten.

Nur die Hälfte der geprüften Kommunen⁵⁷ konnte nachweisen, dass sie die Ablösebeträge zweckentsprechend für bestimmte Verkehrsinvestitionen verwendeten.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die Ergebnisse früherer Prüfungen im Abgabenrecht⁵⁸ offenbarten Unzulänglichkeiten bei den Kommunen im Zusammenhang mit der Kalkulation der Abgaben und damit der Rechtmäßigkeit der entsprechenden Satzungen. Mit dieser Prüfung sollte auch die Sensibilität der Kommunen erhöht werden, ihre Einnahmemöglichkeiten durch rechtmäßige Kalkulationen vollständig zu nutzen.

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte in sechs Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 28.000 und 45.000, ob die Ablösungsbeträge dem Vorteil gerecht wurden, den die Bauherren durch die Befreiung von der Einstellplatzverpflichtung erlangten (§ 47 Abs. 6 NBauO) und ob die Kommunen diese zweckgebundenen Einnahmen zweckentsprechend verwandten. Dabei wurden Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung aufgezeigt.

Kalkulation und kommunaler Kostenanteil

Die geprüften Kommunen ermöglichten den Bauherren, die Verpflichtung zur Herstellung erforderlicher Kfz-Einstellplätze durch Zahlung eines Geldbetrags abzulösen.

Nur eine Kommune hatte im Prüfungszeitraum zur Feststellung des Bauherrenvorteils die Kosten für die Herstellung eines Stellplatzes aktuell ermittelt und den satzungsrechtlichen Ablösebetrag angepasst. Vier Kommunen überprüften die Kosten zuletzt vor mehr als 20 Jahren. Vier teilweise andere Kommunen berücksichtigten nicht sämtliche Herstellungskosten, z. B. Planungskosten. Durch die Preissteigerungen im Baugewerbe und die Entwicklung auf dem Grundstücksmarkt stiegen die Herstellungskosten in den letzten 20 Jahren überschlägig um rd. 30 %.⁵⁹ Die Ablösebeträge waren wegen der gestie-

⁵⁷ Geprüft wurden die Gemeinde Seevetal sowie die Städte Barsinghausen, Cloppenburg, Lohne, Neustadt am Rübenberge und Springe.

⁵⁸ Abfallgebühren, Friedhofsgebühren und Straßenreinigungsgebühren (siehe Kommunalbericht 2015, Seite 34 bis 41), Kindergartengebühren (siehe Kommunalbericht 2014, Seite 37) und Feuerwehrgebühren (siehe Kommunalbericht 2012, S. 42 bis 45), www.lrh.niedersachsen.de/Themen/Kommunalberichte.

⁵⁹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 4, 2/2015.

genen Herstellungskosten bei fünf Kommunen nicht mehr angemessen. Diese Kommunen stellten die Bauherren, die ihre Einstellplatzverpflichtung ablösten, deutlich besser als die Bauherren, die die erforderlichen Einstellplätze errichteten.

Des Weiteren berücksichtigten vier Kommunen bei der Berechnung der Höhe des Betrags zur Einstellplatzablösung einen bis zu 40%igen kommunalen Kostenanteil, ohne umfassend dargelegt zu haben, wie diese Regelung mit dem gesetzlich geforderten Ausgleich des Vorteils des Bauherrn in Einklang zu bringen ist.

Die Ablösebeträge sind zweckgebunden für bestimmte Verkehrsinvestitionen, z. B. Parkplätze oder Anlagen und Einrichtungen für den öffentlichen Personennahverkehr, zu verwenden (§ 47 Abs. 7 NBauO). Die Hälfte der geprüften Kommunen konnte nicht belegen, dass sie diese Mittel zweckentsprechend verwendete.

Mittelverwendung

Abgesehen davon, dass die NBauO einen Vorteilsausgleich fordert, sollten die Kommunen die Ablösebeträge unter dem Aspekt der Abgabengerechtigkeit regelmäßig fortzuschreiben und deren zweckentsprechende Verwendung belegen können.

Empfehlungen

5.16 Erhebung von Sondernutzungsgebühren – wirtschaftliche Vorteile haben ihren Preis

Die Sondernutzungs- und Sondernutzungsgebührensatzungen der geprüften Kommunen⁶⁰ entsprachen nicht immer dem geltenden Recht.

Die geprüften Kommunen schöpften ihre Einnahmepotenziale nicht vollständig aus. Sie setzten ihre eigenen satzungsrechtlichen Regelungen nicht immer um.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die Benutzung der Straßen und Plätze über den Gemeingebrauch hinaus ist Sondernutzung. Die Gemeinden können Gebühren für Sondernutzungen (§ 8 Abs. 3 Satz 1 FStrG und § 21 Satz 1 NStrG, z. B. Verkaufsstände, Plakatierungen, Außenbestuhlung) erheben. Hierzu bedarf es einer entsprechenden Satzung (§ 8 Abs. 3 Satz 4 FStrG und § 21 Satz 4 NStrG). Bei Bemessung der Gebühren sind Art und Ausmaß der Einwirkung auf die Straße und den Gemeingebrauch zu berücksichtigen. Das wirtschaftliche Interesse des Gebührenschuldners kann berücksichtigt werden. Die Höhe der Gebühr muss im angemessenen Verhältnis zur Bedeutung und dem wirtschaftlichen oder dem sonstigen Nutzen der Sondernutzung stehen (§ 8 Abs. 3 Satz 5 FStrG und § 21 Satz 5 NStrG).

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte in sechs Kommunen, ob das Satzungsrecht der aktuellen Rechtslage entsprach und inwieweit sie vorteilsgerechte Sondernutzungsgebühren erhoben hatten. Ziel der Prüfung war es, Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung aufzuzeigen.

Satzungsrecht

Die Satzungen der Kommunen waren teilweise rechtswidrig:

- Beziehen Kommunen Ortsdurchfahrten anderer Straßenbaulastträger in die Sondernutzungssatzung mit ein, bedarf die Satzung deren Zustimmung. Fünf Kommunen hatten die Zustimmung der Straßenbaulastträger für die Ortsdurchfahrten vor Erlass der Sondernutzungssatzung nicht eingeholt.
- Um nicht alle denkbaren Sondernutzungen in die Satzungen aufnehmen zu müssen, haben die Kommunen Auffangtatbestände definiert. Nach der Regelung soll für eine Sondernutzung, die nicht in der Satzung vorgesehen ist, die Gebühr einer ähnlichen Sondernutzung erhoben werden. Bei vier Kommunen war für die Antragsteller aus der Satzung allerdings nicht herzuleiten, welche Gebührenlast auf sie voraussichtlich zukommt, da nicht eindeutig war, welche der ähnlichen Tatbestände einschlägig sein können. Solche Auffangtatbestände widersprechen dem Bestimmtheitsgrundsatz des Gebührenrechts und können zur Nichtigkeit der Satzung führen.

⁶⁰ Geprüft wurden die Gemeinde Seevetal sowie die Städte Barsinghausen, Cloppenburg, Lohne, Neustadt am Rübenberge und Springe.

- Gebührentatbestände müssen nicht nur hinreichend bestimmt sein, auch die Gebührenermittlung muss nachvollziehbar sein. Keine Kommune konnte ausreichend belegen, welche Kriterien sie bei der Festlegung der Höhe der Sondernutzungsgebühren anwendete. Die Ausgewogenheit der Tarife war damit nicht nachvollziehbar.
- Drei Kommunen beschränkten die Erlaubnis für das Anbringen von Plakaten im öffentlichen Straßenraum auf Veranstaltungen, die in der Gemeinde (und angrenzenden Gemeinden) stattfinden. Die Kommunen dürfen mit ihren Sondernutzungssatzungen nur Ziele verfolgen, die nach dem Nds. Straßengesetz zulässig sind. Die Erlaubnis für Sondernutzungen mit anderen Motiven zu verknüpfen, z. B. mit dem Schutz des ortsansässigen Handels, ist nicht zulässig.

Die Kommunen nutzten ihre Einnahmepotenziale nicht vollständig aus:

Einnahmepotenziale

- Für den Verwaltungsaufwand zur Erteilung einer Sondernutzungsgenehmigung können die Kommunen Gebühren erheben. Ist eine entsprechende Position in der Verwaltungsgebührensatzung vorgesehen, müssen sie es sogar. Fünf Kommunen erhoben keine oder teilweise keine Verwaltungsgebühren. Dabei fehlte es an Regelungen in der Verwaltungskostensatzung, oder sie wurden nicht angewandt.
- In manchen Fällen ist neben der Sondernutzungserlaubnis auch eine Ausnahme-genehmigung nach der StVO erforderlich. Drei Kommunen erhoben in solchen Fällen keine Sondernutzungsgebühren.
- Vier Kommunen hatten die Höhe der Gebühren zuletzt in den 1990er Jahren überprüft.
- Sondernutzungen lassen keinen Wettbewerb unter verschiedenen, an der Sondernutzung wirtschaftlich Interessierten zu. In den Fällen, in denen eine Fläche nicht unbedingt für den Gemeingebrauch erforderlich ist, bietet sich eine sogenannte Einziehung der Fläche an. Die Kommunen können die Nutzung dieser Flächen dann privatrechtlich dem Wettbewerb unterstellen. Keine Kommune nutzte die Möglichkeit der Einziehung einer Gemeingebrauchsfläche, um z. B. die Aufstellung von Altkleidercontainern oder Wertstoffinseln unter Wettbewerbsbedingungen zu gestatten.

Die betroffenen Kommunen wurden insofern dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach und dem Einnahmebeschaffungsgrundsatz nicht gerecht (§§ 110 Abs. 2, 111 Abs. 5 NKomVG). Damit die Kommunen ihre Einnahmepotenziale ausschöpfen können, sollten sie ihre Berechnungen aktualisieren und dabei ihre Gestaltungsmöglichkeiten nutzen. Die Satzungen müssen rechtskonform angepasst werden. Sondernutzungen könnten dann vorteilsgerecht behandelt werden.

5.17 Finanzstatusprüfungen – Rechnungslegungen nicht fristgerecht

Die gesetzliche Frist für die Aufstellung des Jahresabschlusses einzuhalten, bereitet nach wie vor Schwierigkeiten.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

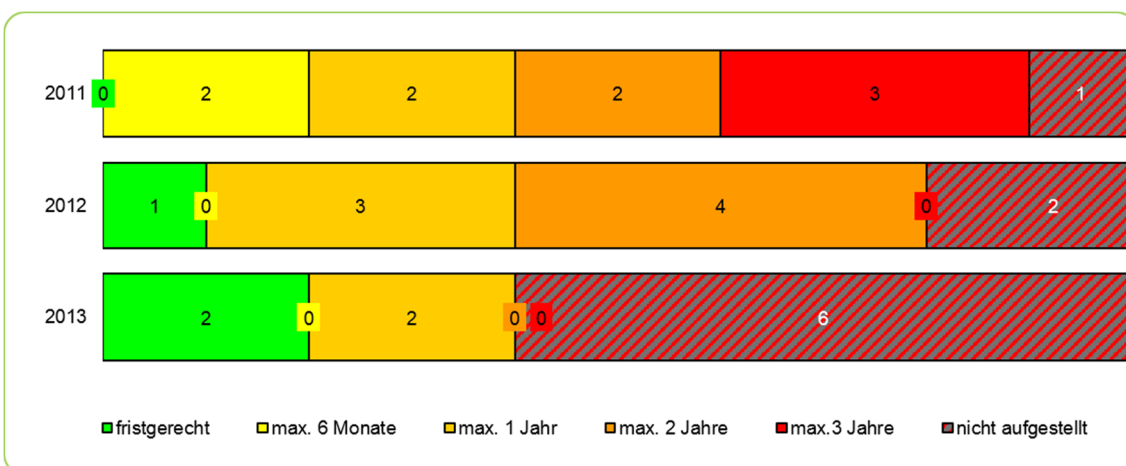
Die Finanzstatusprüfungen orientieren sich am gesetzlichen Auftrag des § 2 S. 1 NKPG. Danach ist zu prüfen, ob die Kommunen das Haushalts- und Kassenwesen ordnungsgemäß und wirtschaftlich führen. Die Fragen der Rechnungslegung sind Teil dieses Prüfungsauftrags.

Ende 2014 bis Anfang 2015 wurden die kreisfreien Städte und die Städte mit Sonderstatus in Niedersachsen⁶¹ überörtlich vergleichend geprüft. Der Prüfungszeitraum umfasste die Haushaltsjahre 2011 bis 2013. Alle geprüften Städte hatten spätestens zum Jahr 2011 auf den Rechnungsstil der doppelten Buchführung umgestellt.

Nur wenige Jahresabschlüsse fristgerecht

Die Kommune hat für jedes Haushaltsjahr einen Jahresabschluss nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung klar und übersichtlich aufzustellen. Der Jahresabschluss ist innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen (§§ 128 und 129 NKomVG).

Die Prüfung ergab, dass nur wenige Städte ihren Jahresabschluss innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufstellten. Die Stadt Osnabrück stellte im Prüfungszeitraum zwei Jahresabschlüsse rechtzeitig auf, die Stadt Wilhelmshaven einen.



Ansicht 21: Aufstellungszeiträume der Jahresabschlüsse

⁶¹ Geprüft wurden die Städte Braunschweig, Delmenhorst, Emden, Göttingen, Hannover, Oldenburg, Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg.

Neun Jahresabschlüsse waren noch gar nicht aufgestellt. Bis zum Ende der örtlichen Erhebungen am 15.01.2015 stellte die Stadt Delmenhorst für kein Jahr einen Jahresabschluss auf, die Stadt Göttingen nur für das Jahr 2011. Für das Jahr 2013 legten auch die Städte Hannover, Oldenburg, Salzgitter und Wolfsburg keinen Jahresabschluss vor.

Die obige Abbildung zeigt, dass sich der durchschnittliche Aufstellungszeitraum 2012 gegenüber 2011 verkürzte. Ob sich diese positive Entwicklung 2013 gegenüber 2012 fortsetzt, bleibt abzuwarten, bis die noch nicht aufgestellten Jahresabschlüsse vorliegen.

Für das Haushaltsjahr 2012 besteht mit der gesetzlichen Forderung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses eine weitere Verpflichtung: Der konsolidierte Gesamtabchluss soll innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt werden (§ 129 NKomVG).

Für 2012 nur zwei Gesamtabchlüsse aufgestellt, für 2013 einer

Nur die Städte Braunschweig und Osnabrück hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung konsolidierte Gesamtabchlüsse aufgestellt, die Stadt Osnabrück sogar einen für das Jahr 2013. Allerdings wurde keiner fristgerecht aufgestellt.

Das MI wies mit Erlass vom 26.10.2012⁶² darauf hin, dass bei der Beurteilung der Haushalts- und Finanzlage sowie der Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit der genehmigungspflichtigen Bestandteile der Haushaltssatzung auch die vollständige Sichtung und Prüfung der Anlagen eine wichtige Rolle spielt. Unter anderem gehören neben der letzten Bilanz und des letzten konsolidierten Gesamtabchlusses (§ 1 Abs. 2 Nr. 7 GemHKVO) auch die Eröffnungsbilanz zu den notwendigen Unterlagen, welche der Kommunalaufsicht zusammen mit der Haushaltssatzung vorzulegen sind. Grundsätzlich kann die Kommunalaufsicht bei Fehlen notwendiger Unterlagen die Vorlage der Haushaltssatzung als unvollständig zurückweisen. Die Genehmigungsfiktion (§ 176 Abs. 1 Satz 2 NKomVG) schließt sich in einem solchen Fall aus. Ist eine Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht wirksam, so unterliegt die Kommune den Einschränkungen der vorläufigen Haushaltsführung (§ 116 NKomVG). Hiernach sind beispielsweise Aufwendungen für neue Aufgaben nur zulässig, wenn die Kommune dazu rechtlich verpflichtet ist.⁶³

Bilanz und Gesamtabchluss sind notwendige Bestandteile des Haushaltsplans

Um die Beschlussfassung der Jahresabschlüsse und die Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten bzw. der -beamtin zeitnah nach Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt einleiten zu können, müssen die Kommunen schnellstmöglich die ausstehenden Jahresabschlüsse erstellen. Hierdurch erlangen sie einen vollständigen und gesicherten

Fazit

⁶² Runderlass des MI vom 26.10.2012, Az. 32.1, Eröffnungsbilanz, konsolidierter Gesamtabchluss; Notwendige Unterlagen, §§ 114, 129, 176 NKomVG (nicht veröffentlicht).

⁶³ Vgl. Rose in KVR-NKomVG, § 116, Rn. 4.

Überblick über ihre tatsächliche finanzwirtschaftliche Situation. Der Jahresabschluss dokumentiert für alle Adressaten, wie der gewählten Vertretung, der Aufsichtsbehörde und den Bürgern, die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des abgelaufenen Haushaltsjahres. Der Kommunalaufsicht ermöglichen die Abschlüsse die Bewertung der Haushaltssituation bei Vorlage der Haushaltssatzung. Zudem legt der Hauptverwaltungsbeamte bzw. die -beamtin mit dem Jahresabschluss über seine Haushaltsführung Rechenschaft ab.

6 Vergleichender Bericht – Finanzstatusprüfungen bei den kreisfreien Städten und den Städten mit Sonderstatus

6.1 Hintergrund und Ziele des vergleichendes Berichts

Der vergleichende Bericht baut auf den Ergebnissen der Finanzstatusprüfungen bei den kreisfreien Städten und den Städten mit Sonderstatus auf. Er verfolgt u. a. das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Kommunen anhand von Abschluss- und Haushaltszahlen zu analysieren, um kommunale Strukturen und Entwicklungen von überörtlichem Interesse herauszuarbeiten. Die Analyseergebnisse sollen zugleich den Kommunen zur Standortbestimmung innerhalb eines Vergleichsringes dienen. Der überörtlichen Kommunalprüfung ist bewusst, dass es wegen der Unterschiedlichkeit der Kommunen lokale Besonderheiten geben kann, die für das eine oder andere Ergebnis prägend sein können.

Ende 2014 bis Anfang 2015 wurden die acht kreisfreien Städte Braunschweig, Delmenhorst, Emden, Oldenburg, Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg sowie die zwei Städte mit Sonderstatus, Göttingen und Hannover, geprüft. Die Prüfung umfasste die Haushaltsjahre 2011 bis 2013. Ferner bezog die Prüfung das Haushaltsplanjahr 2014 und die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Jahre 2015 bis 2017 mit ein, um zukunftsorientierte Aussagen treffen zu können.

Während der Erhebungen wurde festgestellt, dass neun der insgesamt 30 Jahresabschlüsse der Haushaltsjahre 2011 bis 2013 noch nicht endgültig aufgestellt waren (vgl. Kapitel 5.17). Dieser Sachverhalt hat die Prüfung erschwert. Hilfsweise wurde daher bei einigen Städten auf vorläufige Zahlen oder auf Planzahlen zurückgegriffen. Da nicht für alle Städte zum 31.12.2013 belastbare Zahlen vorlagen, beschränkt sich die Analyse bei einigen Darstellungen auf das Jahr 2012. Bei der Stadt Delmenhorst fehlten für den Prüfungszeitraum Bilanzen, sodass sie im Vergleich von Bilanzkennzahlen nicht berücksichtigt wurde.

Aufgrund der überwiegend fehlenden Gesamtabschlüsse beschränkte sich die Prüfung auf die Kernhaushalte (vgl. Kapitel 5.17). Unterschiedliche Ausgliederungsgrade belasten teilweise die Aussagekraft der überörtlichen Ergebnisse. So waren beispielsweise bei der Stadt Wolfsburg 100 % der Kredite und Wertpapiersschulden außerhalb des Kernhaushalts zuzuordnen – bei der Stadt Salzgitter waren es nur 26 % (vgl. S. 100 f., Ansicht 28).

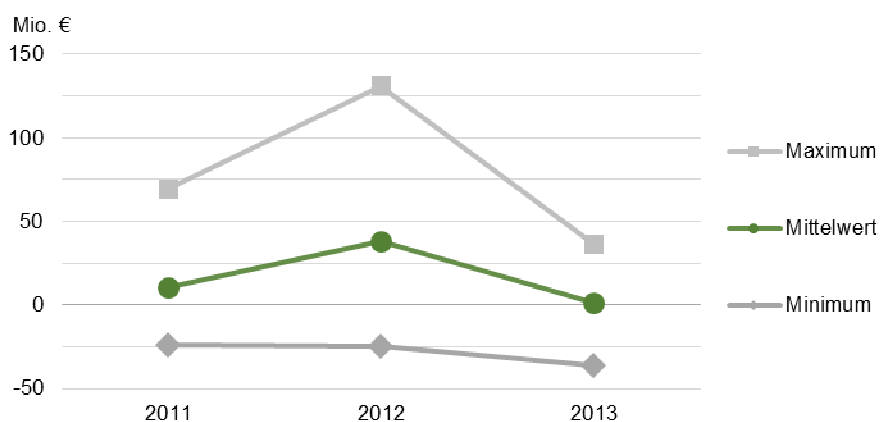
Dem Vergleich der Kennzahlen liegen gewichtete Durchschnittswerte zugrunde. Dabei bleibt die Landeshauptstadt Hannover unberücksichtigt, da ihre absoluten Werte, wie Einwohnerzahl oder Vermögen, zu viel Gewicht eingenommen hätten. Deswegen sind

die Ergebnisse der Landeshauptstadt, wo es geboten erscheint, separat neben dem jeweiligen Durchschnittswert dargestellt.

Stabile wirtschaftliche Wachstumsraten, steigende Steuereinnahmen und niedrige Zinsen boten den Kommunen in den letzten fünf Jahren günstige Rahmenbedingungen. Nach hohen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts in den Jahren 2010 und 2011 von 4,1 % und 3,7 % setzte sich der Aufschwung der deutschen Wirtschaft in den Jahren 2012, 2013 und 2014 mit gedämpften Wachstumsraten von 0,4 %, 0,3 % bzw. 1,6 % fort.⁶⁴ Dies spiegelte sich in der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommunen wider.

6.2 Entwicklung der Jahresergebnisse

Die folgende Ansicht stellt die Entwicklung der Jahresergebnisse der in den Vergleich einbezogenen Städte einschließlich der Landeshauptstadt Hannover dar. Dazu war es erforderlich, den Minimal-, Maximal- und gewichteten Durchschnittswert innerhalb des Vergleichsrings zu bilden. Die Werte wurden um die der Stadt Göttingen im Jahr 2013 gewährte Entschuldungshilfe von 113,5 Mio. € bereinigt. Für die Städte Wolfsburg und Oldenburg konnten im Haushaltsjahr 2013 lediglich Planzahlen berücksichtigt werden.



Ansicht 22: Entwicklung der Jahresergebnisse

Im Jahr 2012 erzielten mit Ausnahme von Wilhelmshaven alle in den Vergleich einbezogenen Städte Überschüsse. Im Jahr 2013 verringerten sich die Jahresergebnisse bei allen Städten, sodass nur noch vier von zehn Städten Jahresüberschüsse auswiesen. Die Summe der Jahresergebnisse des Vergleichsrings stieg von 106,8 Mio. € im Jahr 2011 um 278,8 Mio. € auf 385,6 Mio. € im Jahr 2012. Sie verringerte sich zum Jahr 2013 um 373,0 Mio. € auf 12,6 Mio. €.

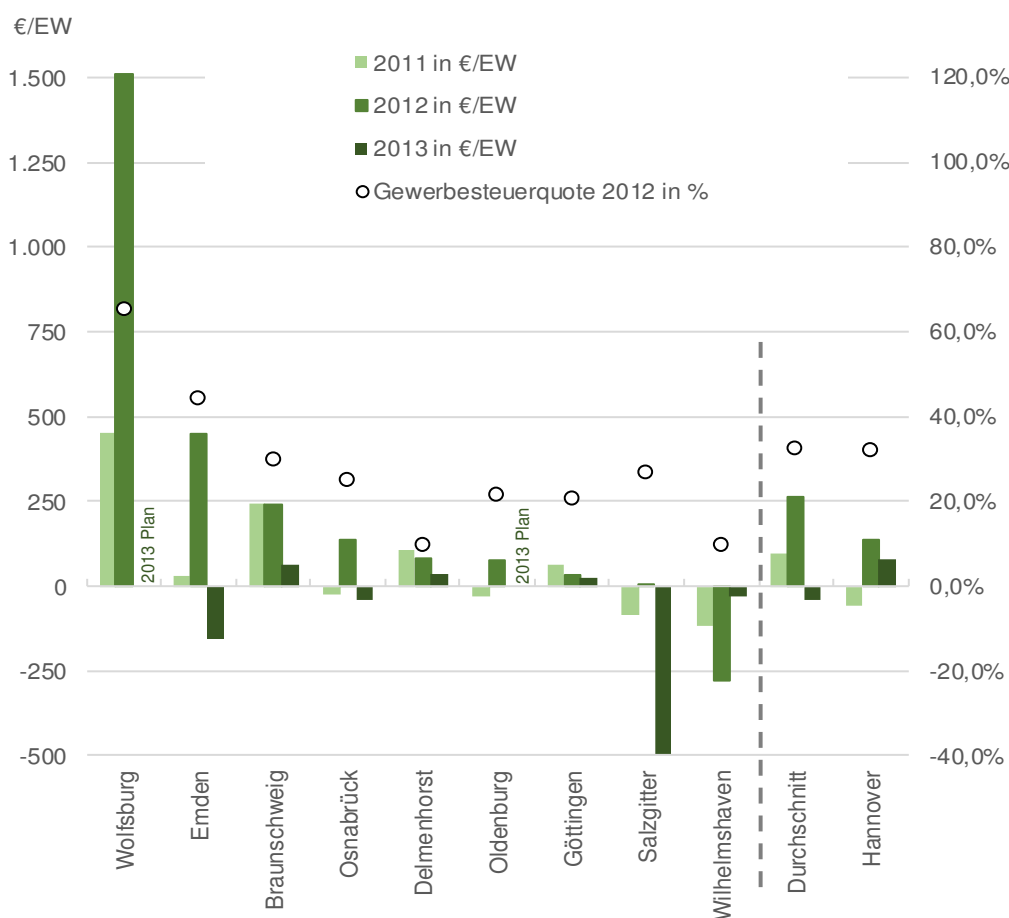
⁶⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2015/16, S. 85.

Jahres-
 ergebnisse
 Entwicklung
 durchwach-
 sen

Im Jahr 2011 wies die Stadt Braunschweig den Maximalwert und die Stadt Wilhelmshaven den Minimalwert aus. Im Jahr 2012 waren dies die Städte Wolfsburg und erneut Wilhelmshaven – im Jahr 2013 die Städte Hannover und Salzgitter.

Das ordentliche Ergebnis ergibt sich aus der Differenz zwischen den ordentlichen Erträgen und den ordentlichen Aufwendungen. Die Gewerbesteuerquote zeigt an, wie hoch der Anteil der Gewerbesteuererträge am ordentlichen Ertrag ist. Sie ist ein Indikator für die Abhängigkeit der Kommune von den Gewerbesteuererträgen.

Die folgende Ansicht zeigt die Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses je Einwohner für die Jahre 2011 bis 2013 und die Gewerbesteuerquote im Jahr 2012.



Ansicht 23: Ordentliche Ergebnisse je Einwohner im Prüfungszeitraum 2011 bis 2013 und Gewerbesteuerquote im Jahr 2012

Bei sieben von zehn Städten verbesserte sich das ordentliche Ergebnis vom Jahr 2011 zum Jahr 2012. Anschließend verschlechterte sich das ordentliche Ergebnis zum Jahr 2013 in allen Städten ausgenommen die Stadt Wilhelmshaven, die ihren Fehlbetrag reduzieren konnte. Nur vier Städte wiesen unter teilweiser Berücksichtigung von Planzahlen in jedem Jahr positive oder zumindest ausgeglichene Ergebnisse aus.

Besonders auffällig ist die Entwicklung und Höhe des ordentlichen Ergebnisses bei der Stadt Wolfsburg. Das ordentliche Ergebnis der Stadt stieg vom Jahr 2011 zum Jahr 2012 um 129,4 Mio. € auf 183,5 Mio. €. Für das Jahr 2013 erwartete die Stadt Wolfsburg ausweislich ihres Haushaltsplanes ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis. Die Stadt Salzgitter wies nur im Jahr 2012 einen vergleichsweise geringen ordentlichen Überschuss von 0,4 Mio. € aus. Im Jahr 2013 betrug das ordentliche Ergebnis –48,6 Mio. €. Dahingegen erzielte die Stadt Wilhelmshaven in keinem Prüfungsjahr ein zumindest ausgeglichenes ordentliches Ergebnis. Im Jahr 2012 betrug ihr ordentliches Ergebnis –21,2 Mio. €, im Jahr 2013 –2,4 Mio. €.

Prägend für den Rückgang der Ergebnisse im Jahr 2013 im Vergleich zum Jahr 2012 war im Wesentlichen die Entwicklung der Gewerbesteuererträge.

6.3 Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse

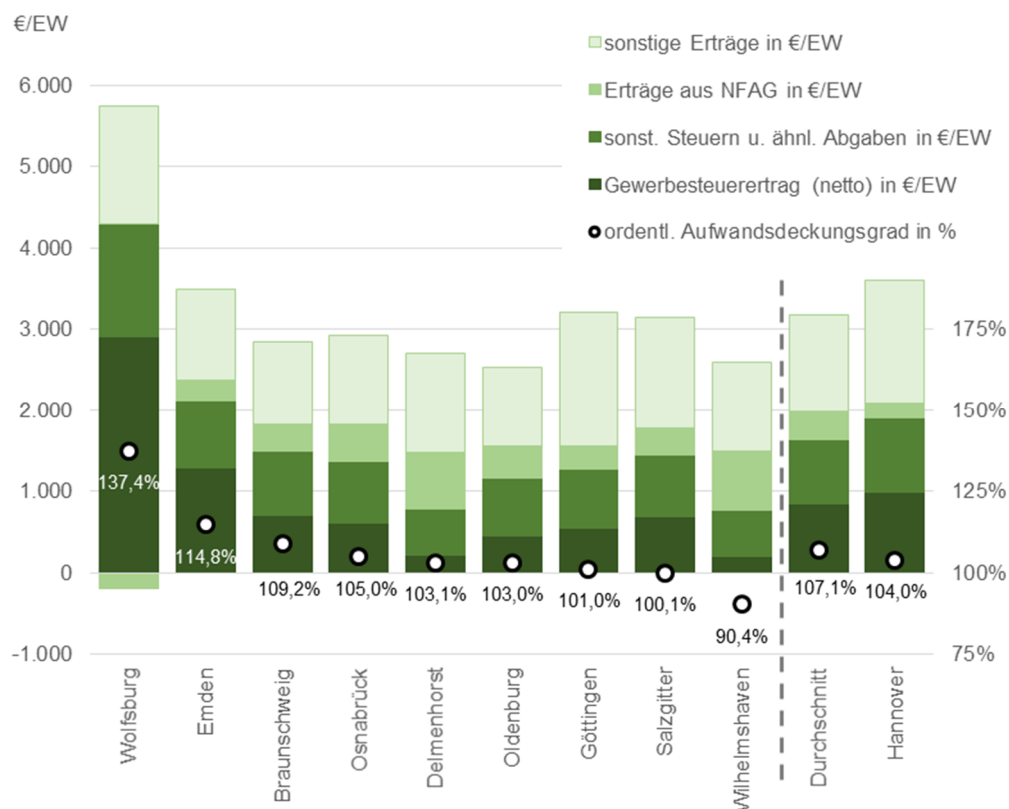
Vergleicht man die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse je Einwohner mit der Entwicklung der Gewerbesteuererträge (netto)⁶⁵ je Einwohner im Zeitraum 2012 bis 2013, stellt man Folgendes fest: Insbesondere bei den Städten Wolfsburg, Emden, Braunschweig, Salzgitter und Hannover war der Rückgang der Gewerbesteuererträge ursächlich für den Rückgang der ordentlichen Ergebnisse. So verringerten sich beispielsweise das ordentliche Ergebnis der Stadt Emden vom Jahr 2012 zum Jahr 2013 um 606 €/EW und der Gewerbesteuerertrag (netto) um 530 €/EW – bei der Stadt Salzgitter das ordentliche Ergebnis um 499 €/EW und der Gewerbesteuerertrag (netto) um 343 €/EW.

Die Städte Wolfsburg, Braunschweig, Hannover, Emden, Osnabrück und Salzgitter wiesen im Prüfungszeitraum die höchsten Gewerbesteuerquoten aus. Diese Städte sind insofern besonders abhängig von der Gewerbesteuer. Ein ähnlich starker Bezug zwischen dem Saldo aus ordentlichem Ergebnis und dem Saldo aus Gewerbesteuererträgen bestand bei den Städten Oldenburg, Göttingen und Wilhelmshaven nicht.

Der ordentliche Aufwandsdeckungsgrad stellt die Fähigkeit einer Kommune dar, ihre ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge zu decken.

Nachfolgend wird für das Vergleichsjahr 2012 untersucht, inwieweit die ordentlichen Erträge zur Aufwandsdeckung beitragen und aus welchen wesentlichen Ertragsarten sich die ordentlichen Erträge zusammensetzten.

⁶⁵ Gewerbesteuererträge abzüglich Gewerbesteuerumlage.



Ansicht 24: Ordentliche Erträge je Einwohner und Aufwandsdeckungsgrad im Jahr 2012

Die Ansicht verdeutlicht, dass die Städte Göttingen, Salzgitter und Hannover trotz durchschnittlicher bzw. überdurchschnittlicher ordentlicher Erträge je Einwohner unterdurchschnittliche Aufwandsdeckungsgrade auswiesen. Dahingegen erzielte die Stadt Oldenburg einen Überschuss im ordentlichen Ergebnis, obwohl sie im Vergleich den geringsten ordentlichen Ertrag je Einwohner auswies.

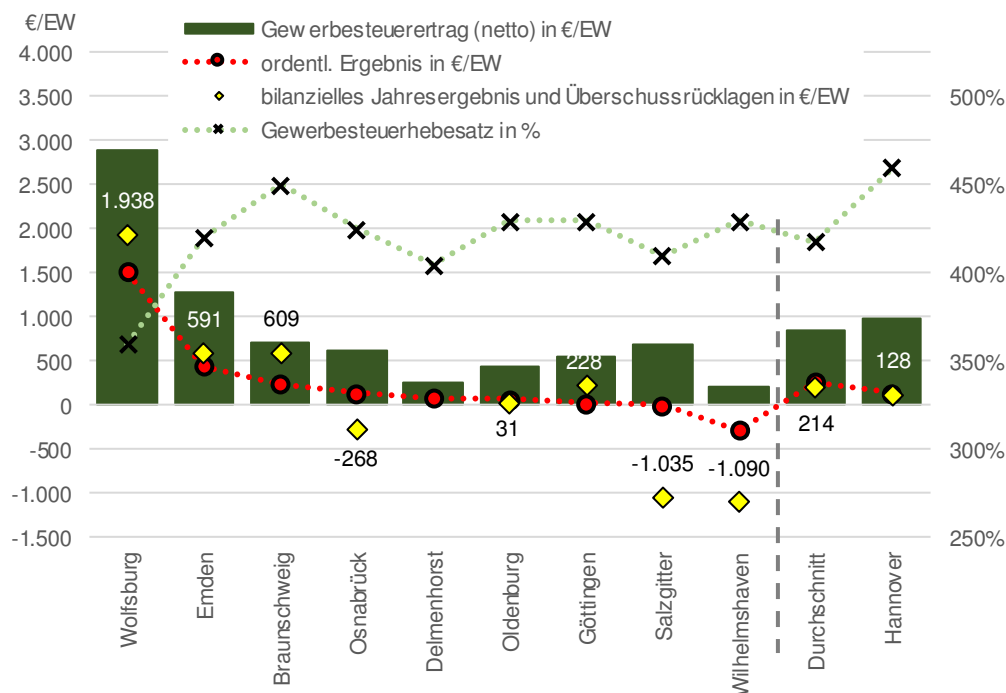
Ordentlicher Ertrag – Gewerbesteuerertrag entscheidend

Im Weiteren zeigt die Ansicht, dass

- die Gewerbesteuererträge (netto) bei den Städten Wolfsburg, Emden und Hannover mehr als die Hälfte der gesamten Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben betragen,
- die sonstigen Steuern und ähnlichen Abgaben je Einwohner bei allen untersuchten Städten annähernd gleich hoch waren,
- die Erträge aus dem Finanzausgleich geringere Gewerbesteuererträge nahezu ausglich und
- sonstige Erträge, wie Gebühren und Entgelte, bedeutend zur Aufwandsdeckung waren.

Die Kommunen, deren Ergebnisse im Besonderen von den Gewerbesteuererträgen abhängig sind, sollten in wirtschaftlich starken Zeiten Rücklagen bilden, um kurzfristigen Gewerbesteuereinbrüchen entgegenzuwirken (§ 123 Abs. 1 NKomVG).

Im Folgenden wurde analysiert, inwieweit die Städte mit hohen Gewerbesteuererträgen und entsprechend ordentlichen Ergebnissen im Haushaltsjahr 2012 bilanzielle Überschussrücklagen für das Jahr 2013 bilden konnten.



Ansicht 25: Gewerbesteuererträge (netto) je Einwohner, ordentliches Ergebnis je Einwohner und Hebesätze im Haushaltsjahr 2012 sowie Rücklagen und bilanzielles Jahresergebnis je Einwohner zum 31.12.2012

Die Ansicht verdeutlicht, dass die Städte Osnabrück, Salzgitter und Wilhelmshaven aufgrund aufgelaufener negativer Jahresergebnisse oder vorhandener kameraler Sollfehlbeträge keine Rücklagen bilden konnten. Auch bei den Städten Hannover und Göttingen bestand die Verpflichtung, die Jahresüberschüsse mit den Fehlbeträgen aus Vorjahren und den kameralen Sollfehlbeträgen zu verrechnen.

Die Städte beeinflussen die Höhe ihrer Gewerbesteuererträge durch Hebesätze (Art. 106 Abs. 6 GG, § 16 GewStG).

Die vorherige Ansicht zeigt einerseits, dass regelmäßig die Städte mit überdurchschnittlichem Gewerbesteuerhebesatz unterdurchschnittliche Gewerbesteuererträge je Einwohner aufwiesen. Dies mag damit zusammenhängen, dass örtliche Standortfaktoren

oder andere örtliche Einflussfaktoren die Gewerbesteuererträge stärker bestimmen als die Höhe der Hebesätze.⁶⁶

Die Ansicht zeigt jedoch andererseits auch, dass insbesondere die Städte Salzgitter und Delmenhorst unterdurchschnittliche Hebesätze festsetzten. Sie verfügten noch über Potenziale, ihre Gewerbesteuerhebesätze zu erhöhen und damit ihre Ertragssituation zu verbessern.

Die Stadt Wolfsburg wies einen sehr hohen Gewerbesteuerertrag (netto) von 2.906 €/EW aus, hingegen die Stadt Delmenhorst 220 €/EW und die Stadt Wilhelmshaven 206 €/EW einen sehr niedrigen (vgl. Ansicht 25). Damit waren die Gewerbesteuererträge (netto) je Einwohner der Stadt Wolfsburg rd. 14 Mal so hoch wie die der Stadt Wilhelmshaven.

6.4 Entwicklung der Vermögens- und Schuldenlage

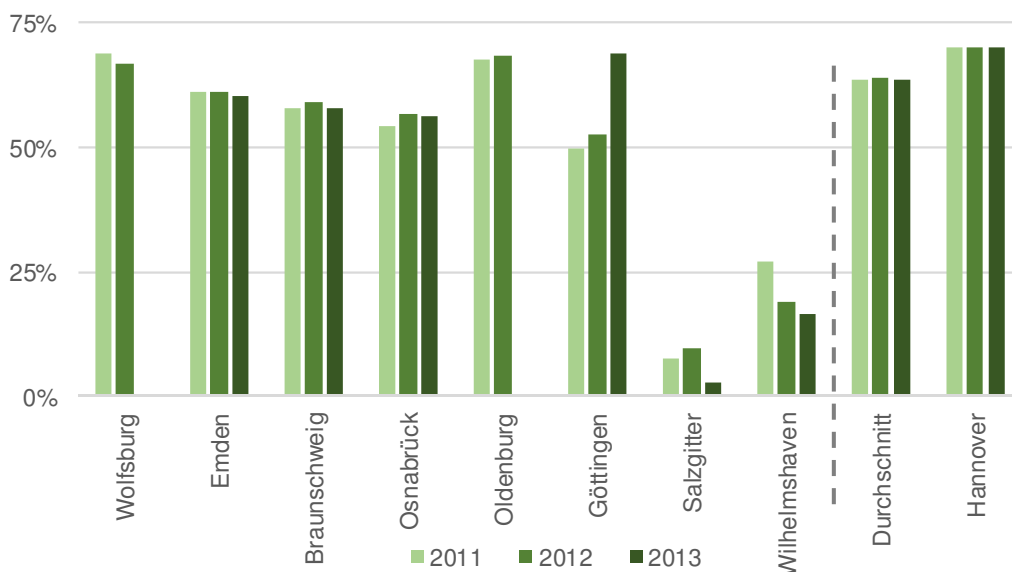
Das Nettovermögen der Stadt Hannover blieb an den Bilanzstichtagen 31.12. der Jahre 2011 bis 2013 nahezu konstant bei 7,1 Mrd. €. Die Summe des Nettovermögens der restlichen sechs betrachteten Städte, die zum 31.12.2013 eine Bilanz vorlegen konnten,⁶⁷ war vergleichsweise gering. Es entwickelte sich in Summe von 2,3 Mrd. € am 31.12.2011 auf 2,5 Mrd. € am 31.12.2013. Dies bedeutete einen Anstieg um 228,2 Mio. € bzw. 10,1 %. Hierin ist der Vermögenszuwachs aus einer Entschuldungshilfe im Jahr 2013 von 113,5 Mio. € für die Stadt Göttingen enthalten.

Nettovermögen – zwei Städten droht die Überschuldung

Die Nettovermögensquote gibt an, wie hoch der Anteil des Nettovermögens am Gesamtkapital ist. Die folgende Ansicht zeigt, wie sich die Nettovermögensquoten der einzelnen Städte im Prüfungszeitraum entwickelten.

⁶⁶ So auch Prof. Dr. Heinz-Dieter Harges, Eine Querschnittsanalyse der Steuereinnahmen von Großstädten in Deutschland, Der Gemeindehaushalt 11/2015, S. 241 ff.

⁶⁷ Braunschweig, Emden, Göttingen, Osnabrück, Salzgitter und Wilhelmshaven.



Ansicht 26: Nettovermögensquoten im Prüfungszeitraum 2011 bis 2013

Die Vermögenssituation der Städte zum 31.12.2012 war sehr unterschiedlich. Ende 2012 lag die Nettovermögensquote zwischen 9,6 % bei der Stadt Salzgitter und 68,4 % bei der Stadt Oldenburg. Der Vermögenszuwachs bei der Stadt Göttingen zum Bilanzstichtag 2013 gegenüber dem Bilanzstichtag 2012 ist im Wesentlichen auf die Vereinnahmung einer Entschuldungshilfe von 113,5 Mio. € zurückzuführen.

Bei der Stadt Wilhelmshaven sank das Nettovermögen vom 31.12.2011 zum 31.12.2013 um 38,1 % auf 55,0 Mio. €, bei der Stadt Salzgitter um 62,5 % auf 17,2 Mio. €. In Anbetracht dessen droht bei anhaltend hohen Verlusten der Stadt Wilhelmshaven mittelfristig und der Stadt Salzgitter kurzfristig eine negative Nettoposition und damit die Überschuldung nach § 110 Abs. 8 NKomVG.

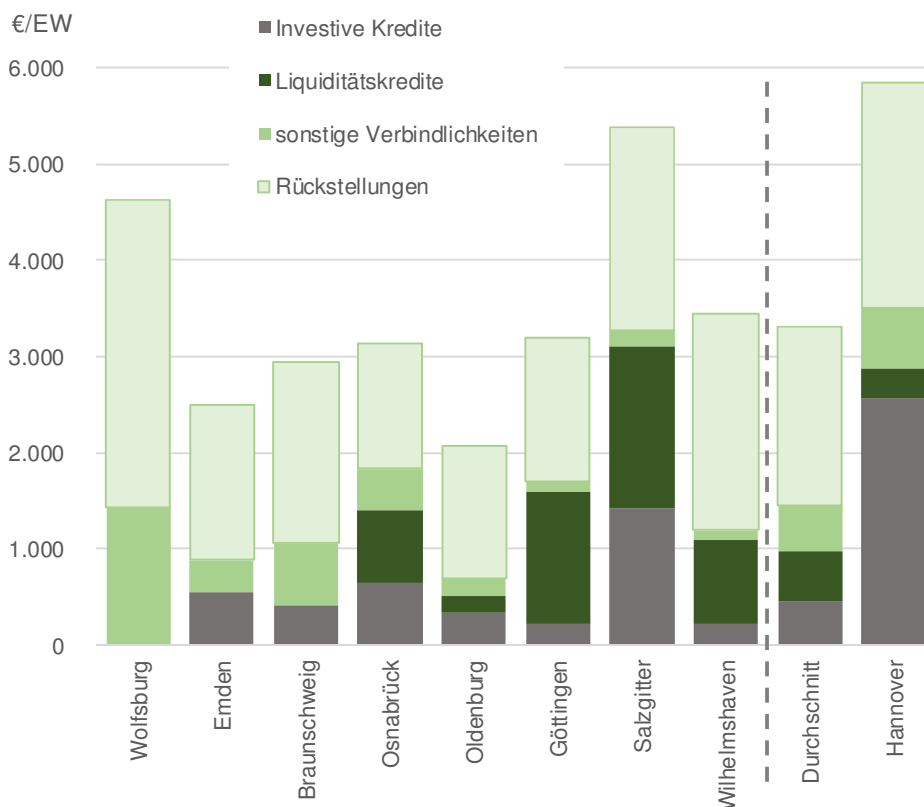
Die Gesamtverschuldung (Schulden) umfasst die Verbindlichkeiten, wie insbesondere Kredite für Investitionen und Liquiditätskredite, sowie die Rückstellungen einer Kommune (§ 54 Abs. 4 Nr. 2 und 3 GemHKVO).

Ohne die Entschuldungshilfe der Stadt Göttingen erhöhte sich die Summe der Schulden bei den sechs Städten mit einer Bilanz zum 31.12.2013⁶⁸ von 2,5 Mrd. € am 31.12.2011 um 83,1 Mio. € bzw. 3,3 % auf 2,6 Mrd. € am 31.12.2013. In der Gesamtbetrachtung nutzten die Städte das wirtschaftlich günstige Umfeld nicht, um ihre Schulden abzubauen.

Die folgende Ansicht stellt bei den einzelnen Städten die Verschuldung je Einwohner zum Bilanzstichtag 31.12.2012 dar.

⁶⁸ Siehe Fußnote 677.

Schulden – durchschnittlich knapp 70 % der Kredite außerhalb des Kernhaushalts



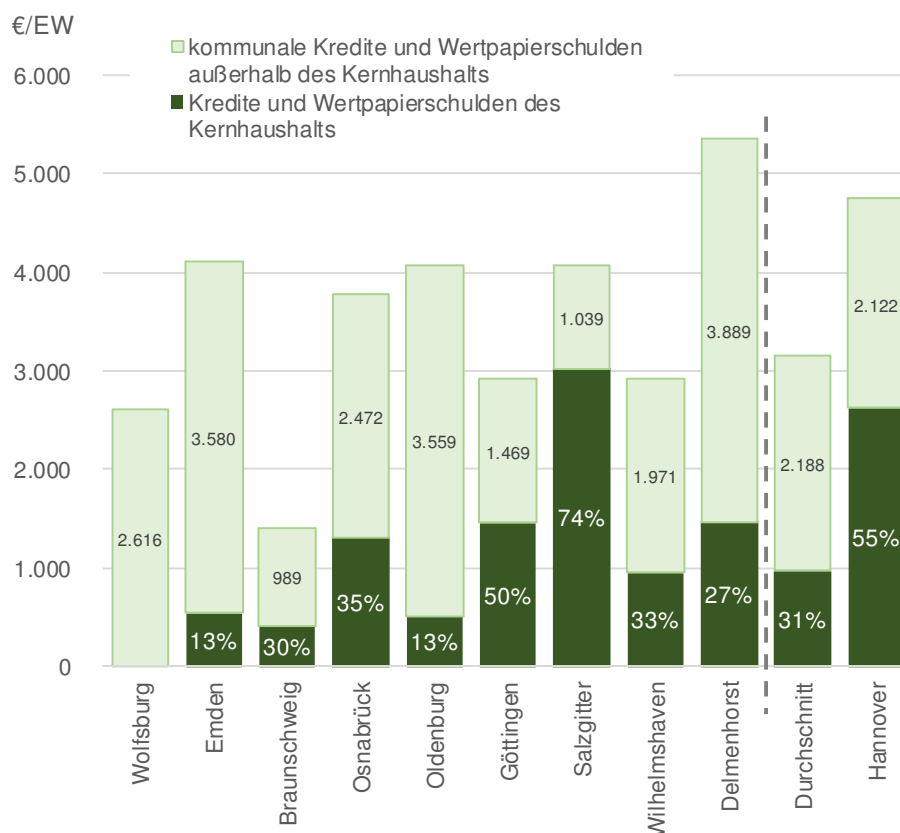
Ansicht 27: Gesamtverschuldung je Einwohner zum 31.12.2012

Die Ansicht verdeutlicht Folgendes:

- Die Stadt Wolfsburg hatte weder investive noch Liquiditätskredite. Sie war jedoch aufgrund ihrer hohen sonstigen Verbindlichkeiten und Rückstellungen nicht schuldenfrei.
- Die Städte Emden und Braunschweig nahmen zum 31.12.2012 keine Liquiditätskredite in Anspruch.
- Die Stadt Göttingen wies Ende 2012 noch Liquiditätskredite in Höhe von 159,2 Mio. € aus. Diese wurden durch die Entschuldungshilfe im Jahre 2013 zu einem großen Teil getilgt.
- Die Städte Osnabrück, Salzgitter und Wilhelmshaven hatten höhere Liquiditätskredite als investive Kredite.

Die Verlagerung von öffentlichen Aufgaben auf Einheiten außerhalb des Kernhaushalts beeinträchtigt die Aussagekraft dieses vergleichenden Berichts. Die folgende Ansicht zeigt, in welchem Verhältnis Kredite und Wertpapierschulden anderer Aufgabenträger (öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen – FEU), wie beispielsweise Eigenbetriebe, Zweckverbände oder öffentliche Unternehmen in privater Rechtsform, zum

31.12.2012 den Städten zuzuordnen waren. Hierzu wurden auf Daten einer Sonderveröffentlichung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zurückgegriffen.⁶⁹



Ansicht 28: Kredite und Wertpapierschulden der Gesamthaushalte je Einwohner zum 31.12.2012

Den Städten waren Ende 2012 unterschiedlich hohe Verbindlichkeiten aus Krediten und aus Wertpapierschulden außerhalb des Kernhaushalts zuzuordnen: Bei der Stadt Salzgitter waren es mit 1.039 €/EW nur 26 % und bei der Stadt Wolfsburg mit 2.616 €/EW 100 %. Im gewichteten Durchschnitt lagen 69 % der Verbindlichkeiten außerhalb des Kernhaushalts.

Die Verschuldung ist wesentlich ausgeprägter als allein aus den kommunalen Jahresabschlüssen abgeleitet werden kann. Da konsolidierte Gesamtabrechnungen weitgehend fehlen, waren wesentliche Informationen zur Vermögens- und Verschuldungssituation nicht in einer Gesamtübersicht zusammengefasst. Sie sind aus unterschiedlichen Nachweisen zu ermitteln, wie Jahresabschlüssen und Beteiligungsberichten. Dies erschwert Öffentlichkeit und Aufsicht, sich einen umfassenden Überblick über die finanzielle Leistungsfähigkeit des Konzerns Kommune zu verschaffen.

⁶⁹ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31.12.2012, Wiesbaden 2014.

6.5 Ausblick

Im Jahr 2012 entspannte sich die finanzielle Situation der zehn Städte im Vergleich zu den Vorjahren deutlich. Im Jahr 2013 gingen bei den Städten die Gewerbesteuererträge und in der Folge die ordentlichen Ergebnisse deutlich zurück. Die Städte sollten in guten konjunkturellen Zeiten Vorsorge treffen, um das Risiko zukünftiger Gewerbesteuerertragsbrüche kompensieren zu können.

Kennzahlen zur Leistungsfähigkeit der Kommunen werden erst durch Vergleiche aussagekräftig. Mit Hilfe eines Vergleichs, der Durchschnittsgrößen von Kommunen gleicher Art und Größe anführt und damit über- und unterdurchschnittliche Abweichungen festzustellen erlaubt, können die geprüften und nicht geprüften Kommunen ihr eigenes Wirtschaftlichkeitsverhalten hinterfragen. Eine ergänzende Zeitreihenanalyse eröffnet die Möglichkeit, Entwicklungen aufzuzeigen und Strukturbrüche aufzudecken, um diese zu analysieren und vor Ort in den Kommunen zu hinterfragen.

Die überörtliche Kommunalprüfung wird die Prüfungsreihe Finanzstatusprüfungen in diesem Sinne fortentwickeln.