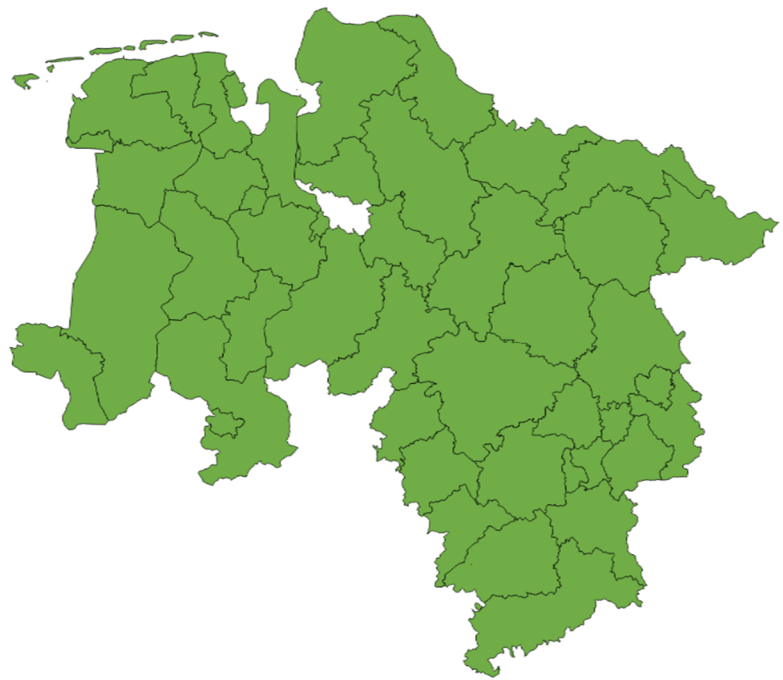


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs  
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



**Kommunalbericht 2018**



**Niedersachsen**



**Kommunalbericht**  
**der**  
**Präsidentin**  
**des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**  
**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

**2018**

## Übersandt an

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

## Herausgeberin:

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. Die von mir erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung 2016 und 2018.

## 5.2 Prüfungsergebnisse – Kompakt

Im Jahr 2016 betrug der Zuschuss der geprüften Kommunen an die **Kindertagesstätten der freien Träger** rd. 43 % der Aufwendungen. Mit den Zuweisungen der Landkreise stieg der kommunale Anteil sogar auf mehr als 50 %.

Der tatsächlich angebotene Betreuungsumfang lag im Durchschnitt bei fast sieben Stunden täglich und damit deutlich über dem zum Prüfungszeitpunkt gesetzlich eingeräumten Rechtsanspruch von vier Stunden.

Die Kommunen sollten mit den freien Trägern vereinbaren, dass Veränderungen bei der Ausstattung und Organisation sich nur dann auf die finanzielle Beteiligung der Kommunen auswirken dürfen, wenn diese zugestimmt haben.

Die Kommunen benötigen zwingend ein abgesichertes Prüfungsrecht bei den freien Trägern (s. Kapitel 5.3).

Der Aufwand für die **Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung (Schulbegleitung)** verdreifachte sich in der Zeit von 2012 bis 2016. Zwischen der Einführung der inklusiven Beschulung zum Schuljahr 2013/14 und dem Anstieg von Aufwand und Fallzahlen besteht ein unmittelbarer zeitlicher Zusammenhang.

Der Erfolg einer inklusiven Beschulung hing von lokalen Gegebenheiten ab, weil bisher gesicherte Strukturen und Angebote in den Schulen fehlten. Um die inklusive Beschulung der Kinder dennoch sicherzustellen, mussten die Kommunen einspringen. Die Kommunen sahen sich deswegen als „Ausfallbürgen“.

Die Jugend- und Sozialhilfeträger können ihre eigenen Instrumente bei der Bewilligung und Steuerung der Hilfe optimieren, um so ihre Leistungsverpflichtung einzugrenzen. Hierzu stellte die überörtliche Kommunalprüfung Hinweise zusammen, die bei der Bewilligung und Steuerung einer bedarfsgerechten Schulbegleitung Hilfestellung bieten können (s. Kapitel 5.4).

Dem **Bezirksverband Oldenburg (BVO)** gelang es als Körperschaft des öffentlichen Rechts seit 2009 nicht, eine rechtskonforme Kassensicherheit zu gewährleisten. Grundlegende Überwachungsaufgaben wurden nicht wahrgenommen. Auch im Bereich der Korruptionsprävention zeigte der BVO Schwächen. Erst Ende 2017 begann der BVO inhaltlich, Antikorruptionsarbeit zu leisten. Vor dem Hintergrund von mehrfachen negativen Erfahrungen mit der Unterschlagung von Geldern und einer korruptionsbedingten Kündigung ist dies nicht akzeptabel (s. Kapitel 5.5).

Die Prüfung **Kommunale Wälder** bei sechs Städten zeigte, dass trotz nicht beeinflussbarer natürlicher Gegebenheiten eine Reihe von Einflussmöglichkeiten zur Verbesserung des wirtschaftlichen Ergebnisses bestand. So kann das wirtschaftliche Ergebnis eines Forstbetriebs über seine Zielausrichtung beeinflusst werden. Je mehr Raum die Erholungsfunktion des Waldes in der Bewirtschaftung einnimmt, desto schwieriger ist es, Forsterträge zu erzielen. Wenig Einfluss auf die Höhe der forstbetrieblichen Erträge hatte die Ausrichtung an der Holzqualität. Ihr gegenüber war die Einschlagsmenge der maßgebliche Faktor. Verbesserungspotenzial wurde zudem bei Bestand und Ausrichtung des Personals festgestellt (s. Kapitel 5.6).

Die Prüfung **Informationssicherheit in Kommunen** 2017 zeigte, dass die zehn geprüften Kommunen – im Vergleich zu den 20 geprüften Kommunen 2016 – durchschnittlich bessere Ergebnisse erzielten. Sie deckte aber auch auf, dass bei allen Kommunen einzelne, individuelle Schwachstellen bestanden. Durch Verbesserungen in den Bereichen Informationssicherheitsmanagement, Gebäudesicherheit und Notfallmanagement ließen sich etwaige Schadensereignisse leichter vermeiden.

Bessere Ergebnisse waren zudem festzustellen, sofern ein externer Datenschutzbeauftragter tätig war. Die Prüfung ergab, dass die Hinzuziehung der externen Datenschutzbeauftragten keine höheren Kosten zur Folge hatte. Im Vergleich lagen die durchschnittlichen jährlichen Aufwendungen für externe Datenschutzbeauftragte 19 % unter den Kosten für interne Datenschutzbeauftragte (s. Kapitel 5.7).

Von zehn geprüften Kommunen und einem Abwasserzweckverband hatte keine einen vollständigen Überblick über den Zustand ihrer **Abwasserkanäle**.

Für einen ordnungsgemäßen Betrieb der Abwasserkanäle hält es die überörtliche Kommunalprüfung für erforderlich, Grundstücksentwässerungsanlagen in öffentliche Kanalsanierungskonzepte einzubeziehen sowie die Dichtheitsprüfung und den Nachweis der Dichtheit satzungsrechtlich zu regeln (s. Kapitel 5.8).

Die Prüfung **Bauhof – Eigenleistung gegenüber Erledigung von Aufgaben durch Dritte** zeigte, dass es bei der Organisation der Bauhöfe und der Vergabe von Bauhofleistungen durchweg beachtliches Entwicklungspotenzial gab.

Die Kommunen sollten zeitnah den Aufgabenkatalog der Bauhöfe unter Berücksichtigung der danach notwendigen personellen und materiellen Ressourcen festlegen. Sind Leistungen an Externe zu vergeben, sollten den Beauftragungen grundsätzlich wettbewerbliche Verfahren vorausgehen. Unzulässige freihändige Vergaben wären dann vermeidbar (s. Kapitel 5.9).

Ein erfolgreiches, kommunales **Bauinvestitionscontrolling** erfordert eine zielführende Aufbau- und Ablauforganisation sowie eine konsequente Auseinandersetzung mit den Fragen nach Erforderlichkeit und Bedarf, nach tatsächlichen Kosten und Wirtschaftlichkeit sowie nach Sorgfalt und Verbindlichkeit der Projektplanung. Die überwachende Begleitung der Baumaßnahme bis hin zur Evaluation verringert das Risiko eines Kostenanstiegs bis zum Ende des Projekts und stärkt die Kompetenz für folgende Investitionsmaßnahmen. Die geprüften Kommunen hatten den Paradigmenwechsel vom kameralen Ansatz des „Was kann ich bauen?“ hin zum betriebswirtschaftlichen Ansatz des „Was muss ich bauen?“ noch nicht vollständig vollzogen (s. Kapitel 5.10).

Die zum Thema **Erschließungsverträge** geprüften zwölf Kommunen hatten im Vorfeld von Baulandentwicklungsmaßnahmen keine Grundsatzentscheidungen darüber getroffen, ob sie Baugebiete selbst oder durch einen Erschließungsträger erschließen wollten (Regimeentscheidungen). Weil die geprüften Kommunen weit überwiegend (in 20 von 28 Fällen) Bauland in fremdem Eigentum erschließen wollten, bestand zu Erschließungsverträgen (städtebauliche Verträge gemäß § 11 BauGB) mit den Eigentümern keine Alternative. Die Erschließungsverträge enthielten zumeist die wichtigsten Regelungen. Lediglich vier der geprüften Kommunen trafen mit den Erschließungsträgern Folgekostenvereinbarungen, die nach einschlägiger Rechtsprechung allerdings fehlerhaft waren. In drei Fällen wären zur Auswahl der Erschließungsträger Vergabeverfahren durchzuführen gewesen (s. Kapitel 5.11).

Die **Rechnungsprüfungsämter selbständiger Gemeinden** kamen ihren Prüfungsverpflichtungen weitgehend nach. Bei einem Rechnungsprüfungsamt bestand umgehender Handlungsbedarf, regelmäßige und unvermutete Kassenprüfungen durchzuführen. Bei den anderen Rechnungsprüfungsämtern gab es punktuell Optimierungspotenzial (s. Kapitel 5.12).

Die Prüfung **Erladigung kommunaler Aufgaben durch privatrechtliche Gesellschaften** zeigte, dass die zehn geprüften Kommunen überwiegend Haftungsbeschränkungen gegenüber ihren Gesellschaften vorsahen. Verbesserungsbedarfe sah die überörtliche Kommunalprüfung bei den Regelungen zum öffentlichen Zweck und den Angaben zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks (s. Kapitel 5.13).

Die **Finanzstatusprüfungen bei selbständigen Gemeinden und Einheitsgemeinden** zeigten, dass in den Haushaltsjahren 2011 bis 2013 bzw. 2012 bis 2014 eine große Zahl von Kommunen erheblich bessere Jahresergebnisse erzielen konnten als ursprünglich geplant. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, bei denen über mehrere Haushaltsjahre die festgestellten Jahresergebnisse erheblich über den geplan-

ten Jahresergebnissen liegen, eine Ursachenanalyse, inwieweit mithilfe einer Verbesserung ihrer Planungs- und Steuerungsinstrumente treffsichere Haushaltsplanungen möglich sind. Treffsichere Haushaltsplanungen sind die Basis, um im Rahmen der Beratung und Durchführung der Haushaltsplanungen die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel angemessen auf die einzelnen Aufgaben zu verteilen und diese effizient zu erledigen (s. Kapitel 5.14).