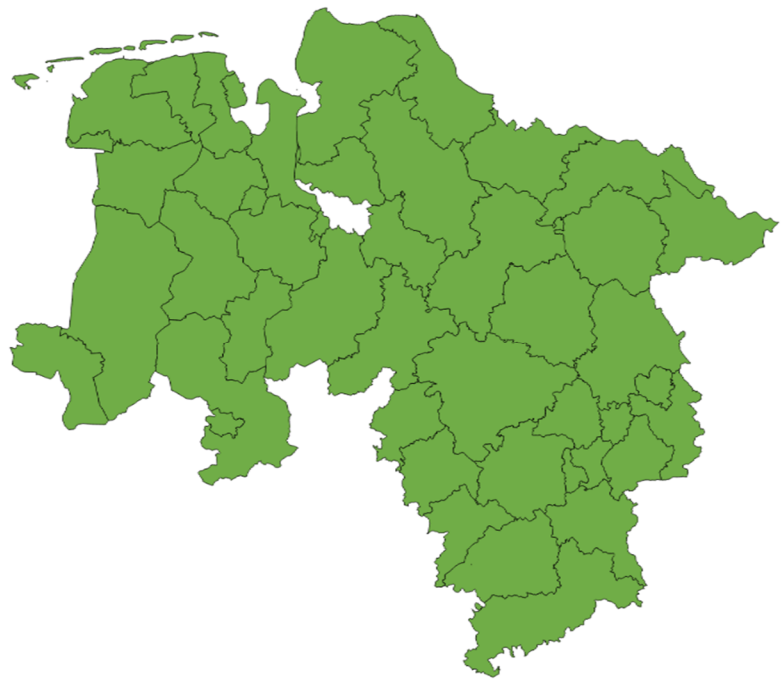


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs  
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



**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.

## 5.9 Aufgaben und Zuständigkeiten der Bauhöfe – Eine Baustelle!

*Die Bauhöfe der geprüften Kommunen erledigten sehr unterschiedliche Aufgaben. Sie unterhielten Grünflächen, widmeten sich der Wildparkpflege und halfen sogar bei einem Kindergarten-Erweiterungsbau. Einen definierten Zuständigkeitskatalog gab es nur in wenigen Kommunen.*

*Alle geprüften Kommunen gaben der Aufgabenerledigung durch eigene Kräfte grundsätzlich den Vorzug. Entscheidungskriterium für Fremdvergaben war allein, ob der Bauhof die Leistung qualitativ oder kapazitiv selbst erbringen konnte. Zu welchem Preis und zu welcher Qualität die Leistung am Markt verfügbar war, hatte weitgehend keinen Einfluss auf die Vergabeentscheidungen.*

*Gängiges Vergabeverfahren war die freihändige Vergabe. Dabei praktizierten die geprüften Kommunen dieses Vergabeverfahren mit nur wenigen Ausnahmen regelmäßig.*

*Die Kommunen sollten ihren Bauhöfen konkrete Zuständigkeiten aufgrund einer Aufgaben- und Ressourcenplanung zuweisen, um dem gesetzlichen Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 110 Abs. 2 NKomVG) gerecht werden zu können.*

### Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die öffentliche Infrastruktur bestimmt das Erscheinungsbild einer Kommune. Grünflächen, Spielplätze, Sportstätten, Straßen, Wege und Plätze sind selbstverständlich und sollen jederzeit uneingeschränkt nutzbar sein. Dafür sorgen u. a. die kommunalen Bauhöfe mit entsprechenden Kontrollen, Reparaturen und Unterhaltungsarbeiten.

Die vielfältigen Aufgaben bei den untersuchten Bauhöfen stellten unterschiedliche fachliche Anforderungen an das Personal. Gerade kleinere Bauhöfe dürften unter diesen Voraussetzungen Schwierigkeiten haben, jede von ihnen geforderte Fachlichkeit personell zu besetzen.

Bauhofleistungen sind in der Regel marktgängige Leistungen. Vor diesem Hintergrund prüfte die überörtliche Kommunalprüfung die Aufgabenwahrnehmung der Bauhöfe von zwölf Einheitsgemeinden mit 5.000 bis 15.000 Einwohnern<sup>60</sup> unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und berücksichtigte dabei auch die Aufwendungen der Bauhöfe für Fremdleistungen.

---

<sup>60</sup> Geprüft wurden die Städte Bad Lauterberg im Harz und Hardeggen sowie die Gemeinden Auetal, Bockhorn, Edemissen, Glandorf, Hambühren, Hatten, Lehre, Salzbergen, Uplengen und der Flecken Adelebsen.

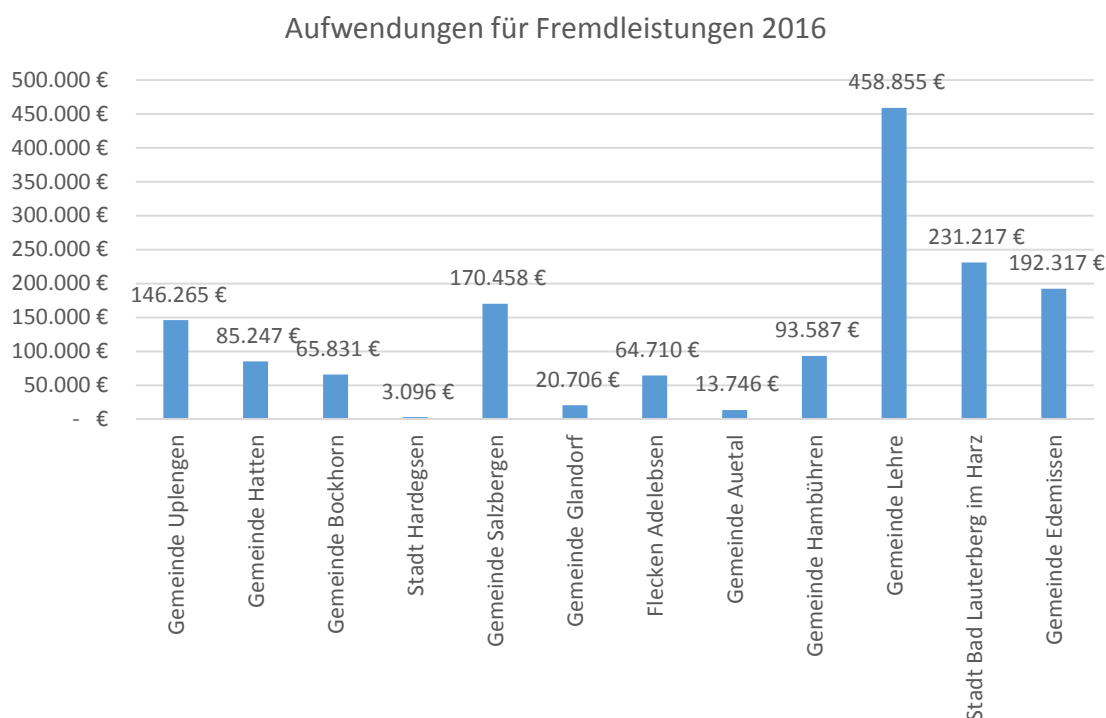
Sie stellte fest, dass nur vier der zwölf geprüften Bauhöfe einen festgelegten Aufgabenbestand hatten. Die Übrigen waren von der Wildparkpflege bis zur Bautätigkeit bei der Erweiterung eines Kindergartens für alles zuständig, wofür es keine andere geregelte Zuständigkeit in den Kommunen gab. Diese Tätigkeitsspektren führten dazu, dass die geprüften Bauhöfe zur Erledigung ihrer Aufgaben personell und maschinell zwangsläufig nicht entsprechend ausgestattet und auf Leistungen Dritter angewiesen waren.

*Zuständigkeiten*

Um wirtschaftliches Handeln nicht dem Zufall zu überlassen, bedürfen Bauhöfe einer Zuständigkeitsregelung sowie einer Aufgaben- und Ressourcenplanung.

Bauhofleistungen waren an verschiedenen Stellen des Haushalts zu finden und nicht immer als solche ausgewiesen und sofort erkennbar. Die Aufwendungen für Fremdleistungen stellten einen ergänzenden Teil des Aufwands dar:

*Aufgabenbestand und „verdeckte“ Bauhofleistungen*

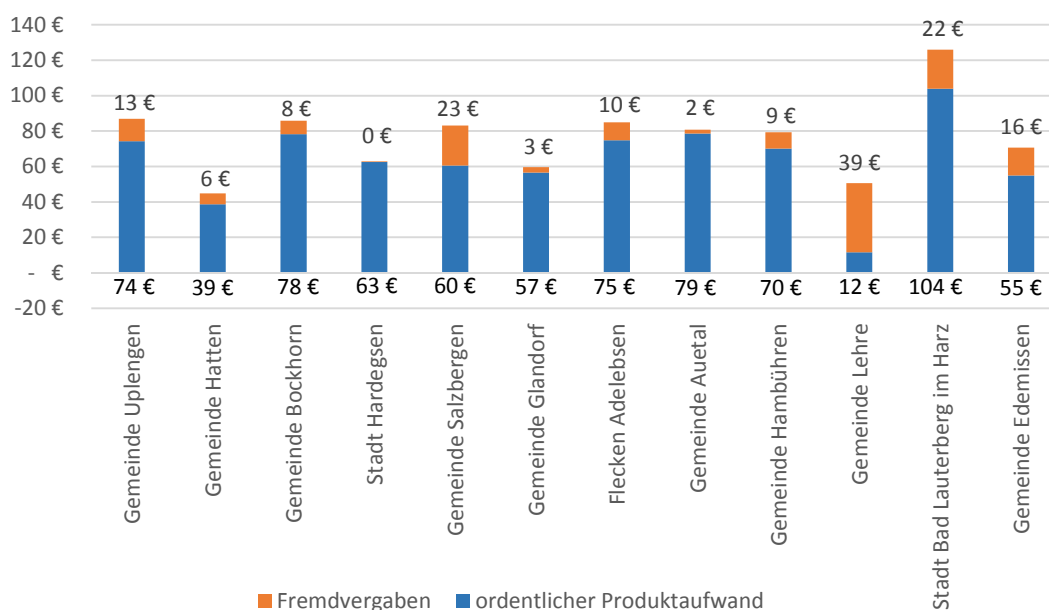


Ansicht 27: Fremdleistungen der Bauhöfe

Wie die Ansicht zeigt, waren die Aufwendungen der Kommunen für Fremdleistungen unterschiedlich hoch.

Kombiniert mit den ordentlichen Aufwendungen der Bauhöfe und bezogen auf die Einwohnerzahl, reduziert sich allerdings die Streuung der Ergebnisse mit einer Ausnahme deutlich (s. Ansicht 28).

### Ordentlicher Aufwand der Bauhöfe einschließlich Aufwendungen für Fremdleistungen je Einwohner 2016



Ansicht 28: Gesamtaufwand der Bauhöfe

Die überörtliche Kommunalprüfung kann mangels vollständig geregelten und zu vergleichenden Aufgabenbestands keinen umfassenden Vergleich der Bauhofergebnisse entwickeln.

Die in Ansicht 28 dargestellten Zahlen zeigen jedoch, dass die Aufwendungen je Einwohner – mit einer Ausnahme – dicht beieinander lagen, unabhängig davon, ob die Bauhöfe Leistungen selbst durchführten oder fremd vergaben. Am Beispiel der Gemeinde Lehre wird deutlich, dass für alle Bauhöfe Fremdleistungen eine bedenkenswerte Alternative zur eigenen Aufgabenwahrnehmung sind, ohne dass der Gesamtaufwand höher würde.

#### Wettbewerbliches Verfahren

Das gängigste Vergabeverfahren für Bauhoferleistungen in den kleinen Einheitsgemeinden war die freihändige Vergabe. Diese Vergabeart nutzten die Kommunen mit wenigen Ausnahmen regelmäßig. Dabei wiesen die freihändigen Vergaben zum Teil Formfehler und Dokumentationsmängel auf. Entschied sich eine Kommune für eine beschränkte Ausschreibung, wickelte sie demgegenüber das aufwendigere Verfahren mithilfe des örtlichen Rechnungsprüfungsamts fehlerfrei ab.

#### Personaleinsatz

Die Kommunen beschäftigten in ihren Bauhöfen Personal aus 28 unterschiedlichen Berufen. Der Personaleinsatz reichte von 4,5 bis 15,8 VZÄ. Einwohnerbezogen entsprach die Personalausstattung durchschnittlich 1,0 VZÄ je 1.000 Einwohner bei einer Spanne

von 0,4 bis 1,5 VZÄ je 1.000 Einwohner. Die Stadt Bad Lauterberg setzte sowohl in absoluten Zahlen als auch in Relation zu ihren Einwohnern die meisten Beschäftigten ein und behält auch bei Einbeziehung der Fremdleistungen die Spitzenposition je Einwohner (s. Ansicht 28).

Bis auf eine Kommune hatten alle Stundensätze für das eingesetzte Personal ermittelt. Sie berücksichtigten dabei sowohl reine Personalkosten ohne Zuschläge als auch Personalkosten zzgl. pauschalierter Gemein- und Sachkostenzuschläge nach den KGSt-Empfehlungen<sup>61</sup>. Sechs von zwölf Kommunen hatten zusätzlich Verrechnungssätze für Maschinen oder Geräte ermittelt. Keine Kommune richtete für ihren Bauhof eine KLR ein.

*Stunden-  
sätze und  
KLR*

Mit den Verrechnungssätzen für Personal, Maschinen und Geräte hatten die betreffenden Kommunen wichtige Einflussgrößen für Wirtschaftlichkeitsvergleiche geschaffen. Dennoch nutzten sie Wirtschaftlichkeitsvergleiche weder für interne Prozesse noch im Vorfeld von Vergaben.

Aktuell ist es für die geprüften Kommunen erforderlich,

*Fazit und  
Empfehlung*

- einen verbindlichen Aufgabenkatalog zu entwickeln, der der personellen und materiellen Situation der Bauhöfe Rechnung trägt und damit Aufgaben definiert, die sich für eine Fremdvergabe anbieten,
- vor Fremdvergaben Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchzuführen,
- Vergaben von Leistungen nach einem den Wertgrenzen entsprechenden Verfahren durchzuführen.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt allgemein den Kommunen, strategische Überlegungen anzustellen, welche konkret beschriebenen Aufgaben die Bauhöfe künftig erfüllen sollen. Dementsprechend wären die Bauhöfe personell und materiell auszustatten. Dabei sollten die Kommunen verstärkt die Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit bedenken.

---

<sup>61</sup> KGSt® Bericht 17/2017 Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2017/2018).