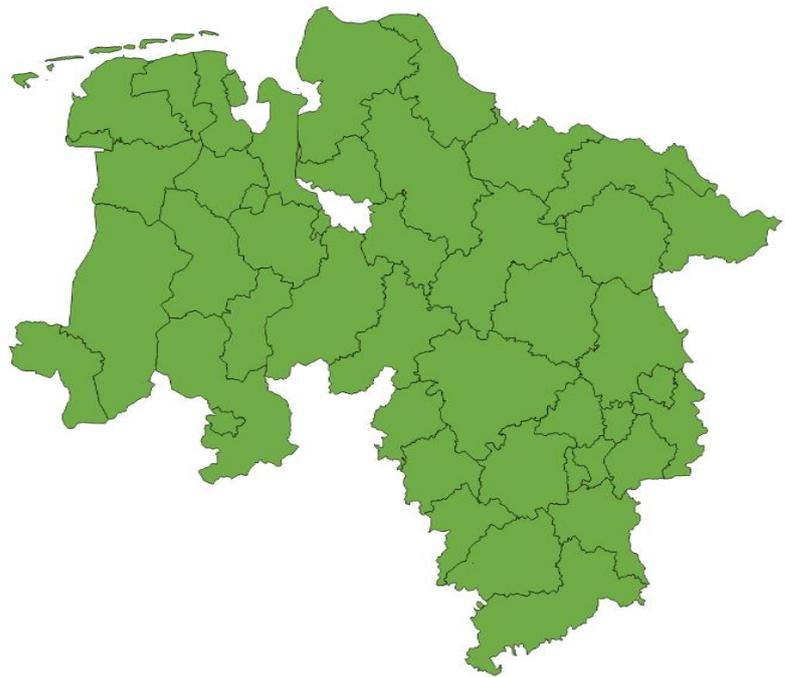


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



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.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	7
2	Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen	8
3	Kommunen in Niedersachsen und ihre Steuerkraft	9
4	Die Kommunalfinanzen in Niedersachsen	16
4.1	Vorbemerkungen	16
4.2	Zahlungsüberschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit	18
4.3	Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	19
4.4	Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	22
4.5	Investitionen und ihre Finanzierung	25
4.6	Schuldenstand	27
4.7	Ausblick	29
5	Prüfungsergebnisse	33
5.1	Vorbemerkungen	33
5.2	Prüfungsergebnisse – Kompakt	35
5.3	Kindertagesstätten der freien Träger – Was zahlen die Kommunen dafür?	39
5.4	Ohne Schulbegleitung keine inklusive Schule?!	45
5.5	Fehlende Kassensicherheit kann teuer werden.....	52
5.6	Kommunalwälder – Nur eine ausgewogene Nutzung bringt mindestens neutrale Betriebsergebnisse	56
5.7	Informationssicherheit in Kommunen – Externer Sachverstand muss nicht teuer sein	65
5.8	Instandhaltung der Kanalisation – Ein Problem im Verborgenen?	71
5.9	Aufgaben und Zuständigkeiten der Bauhöfe – Eine Baustelle!	76
5.10	Bauinvestitionscontrolling – Sparen durch richtiges Organisieren, Planen und Steuern!	80
5.11	Erschließungsverträge – Immer die richtige Entscheidung?	85
5.12	Rechnungsprüfungsämter selbständiger Gemeinden – Auf einem guten Weg!	90
5.13	Kommunale Unternehmen – Ausreichende Haftungsbegrenzung?	96
5.14	Kalkulieren einzelne Kommunen ihre Haushalte zu zurückhaltend? ...	101
6	Verdoppelung der Ausgaben bei der Hilfe zur Pflege bis zum Jahr 2031!? – Können die Kommunen gegensteuern?	107
	Abkürzungsverzeichnis	117

1 Vorwort

Mit dem nunmehr siebten Kommunalbericht legt die überörtliche Kommunalprüfung die Ergebnisse der vergangenen Prüfungsperiode dar.

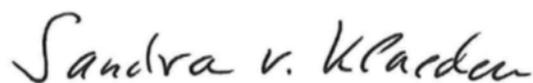
Wie schon im letzten Kommunalbericht aufgezeigt, stellt sich die Finanzsituation der meisten Kommunen weiterhin positiv dar. Insofern sollte es möglich sein, Schulden abzubauen und gleichwohl die notwendigen Investitionen tätigen zu können. Diese Betrachtung rechtfertigt sich aus den statistischen Daten, jedoch muss jede Kommune für sich einen Weg finden, mit den Herausforderungen umzugehen. Dafür soll dieser Kommunalbericht Hilfestellungen geben.

So war das vergangene Jahr in der politischen Diskussion zwischen dem Land und den Kommunen u. a. geprägt von der Thematik, den Besuch eines Kindergartens beitragsfrei zu stellen. Die überörtliche Kommunalprüfung konnte mit ihrer Untersuchung, in welcher Höhe Kommunen für die Kindertagesstätten freier Träger Zahlungen leisteten, einige Daten und Fakten zur Klärung des finanziellen Rahmens beitragen.

Die Vielfalt des kommunalen Handelns spiegelt sich auch in den weiteren Beiträgen des Berichts wider. Diese reichen von der Informationssicherheit – wobei die EU-Datenschutz-Grundverordnung hier noch keine Rolle spielen konnte – über die Instandhaltung der Kanalisation, den kommunalen Wäldern bis hin zur Schulbegleitung.

Am Ende des Berichts gibt die überörtliche Kommunalprüfung einen Ausblick auf die Frage, welche finanziellen Auswirkungen bei der Hilfe zur Pflege durch die Bevölkerungsvorausberechnungen zu erwarten sind.

Hildesheim, 04.07.2018



Dr. Sandra von Klaeden

Präsidentin

2 Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen

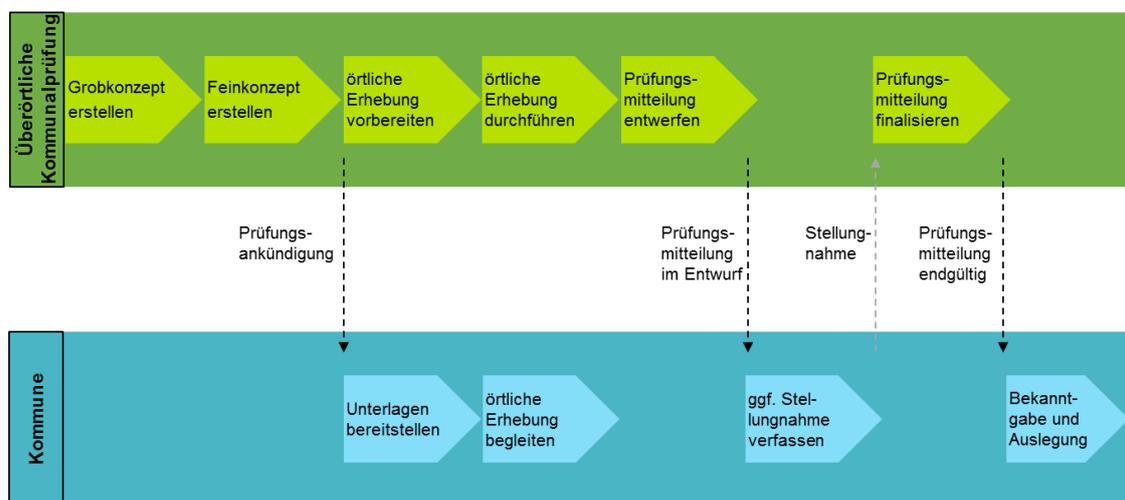
Aufgabe

Nach dem Niedersächsischen Kommunalprüfungsgesetz (NKPG) obliegt der Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (LRH) die Aufgabe der überörtlichen Kommunalprüfung. Sie ist Prüfungsbehörde (§ 1 Abs. 1 NKPG). Neben der Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Kassenführung soll die überörtliche Prüfung die Haushaltswirtschaft und Organisation der zu prüfenden Einrichtung durch Beratung in selbstverwaltungsgerechter Weise fördern. Dazu sollen Verbesserungsvorschläge unterbreitet und Vergleichsmöglichkeiten genutzt werden (§ 2 NKPG). Soweit die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden dazu Anlass bieten, soll die Prüfungsbehörde Empfehlungen zur Änderung der Haushaltswirtschaft geben (§ 4 Abs. 1 S. 2 NKPG).

Die überörtliche Kommunalprüfung erstreckt sich im Wesentlichen auf die Gemeinden, Samtgemeinden, Landkreise, kommunalen Anstalten und Zweckverbände.

Verfahren

Die Prüfungsbehörde bestimmt Zeitpunkt, Art und Umfang der Prüfung. Sie beendet die Prüfung nach einem vorher durchgeführten Stellungnahmeverfahren mit einer Prüfungsmitteilung an die geprüfte Kommune.



Ansicht 1: Prüfungsverfahren

Die überörtliche Kommunalprüfung verfolgt das Ziel, flächendeckend zu prüfen. Weil die Prüfungen häufig die Erledigung bestimmter fachspezifischer Aufgaben zum Inhalt haben, ist es unvermeidlich, dass bestimmte Gemeindearten häufiger geprüft werden als andere.

Weitergehende Informationen finden Sie unter:

<http://www.lrh.niedersachsen.de/kommunalpruefung/ueberoertliche-kommunalpruefung-97031.html>



3 Kommunen in Niedersachsen und ihre Steuerkraft

Zum 01.01.2018 setzte sich die kommunale Landschaft Niedersachsens wie folgt zusammen: 36 Landkreise, Region Hannover, 8 kreisfreie Städte, 7 große selbständige Städte sowie 2 Städte mit Sonderstatus, die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen. Zu den zu prüfenden kreisangehörigen Städten und Gemeinden zählten 59 selbständige Gemeinden, 214 Einheitsgemeinden und 116 Samtgemeinden, davon 3 selbständige Samtgemeinden. Hinzu kamen 653 Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden.

*Die
kommunale
Landschaft
am
01.01.2018*

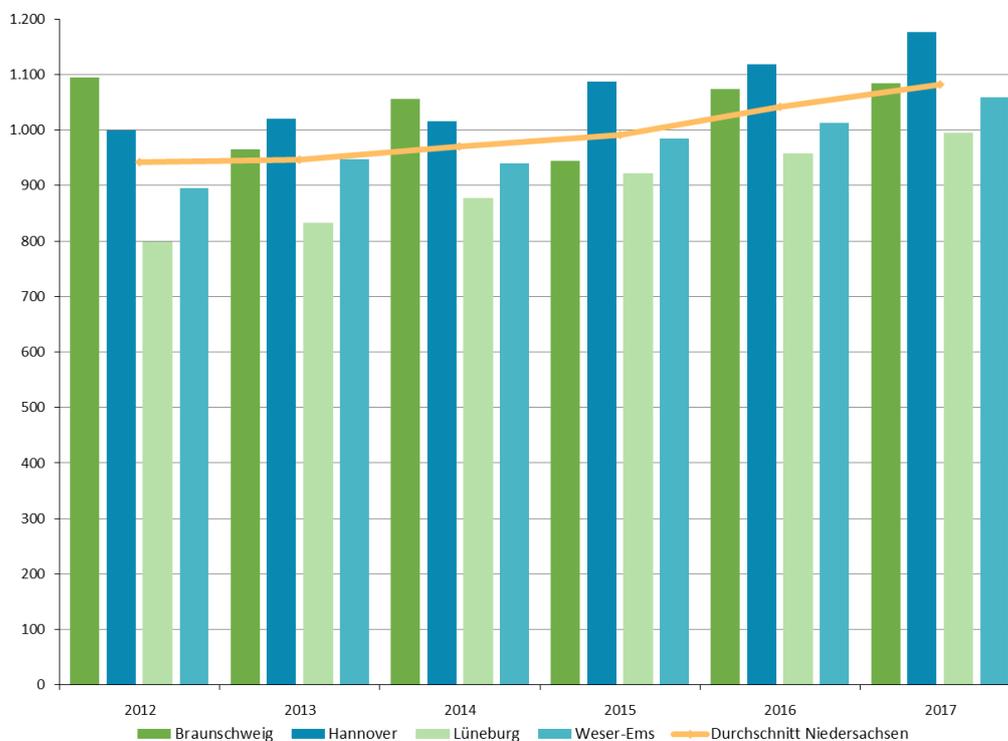
Die finanzielle Leistungsfähigkeit von Kommunen, ihre Aufgabenstruktur und ihre Entwicklungschancen werden maßgeblich durch Bedingungen beeinflusst, die vom jeweiligen Umfeld gesetzt werden. Die finanzielle Leistungsfähigkeit beeinflussende Faktoren sind neben der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung u. a. die Einwohnerzahl und die Bevölkerungsstruktur sowie die Gebiets- und Infrastruktur einschließlich der Gewerbesiedlungen.

*Schwierige
Strukturen
mindern die
Finanzkraft*

Die Kommunalstrukturen und deren Auswirkungen auf die finanzielle Leistungsfähigkeit von Kommunen unterscheiden sich im Flächenland Niedersachsen erheblich. Diese Aussage hat trotz der – aktuell und in den vergangenen Haushaltsjahren – hohen Steuereinnahmen und der vielerorts erzielten Zahlungsüberschüsse unverändert Bestand. Denn Steuermehreinnahmen genügen letztendlich nicht, um Strukturunterschiede auszugleichen, weil nicht alle Kommunen gleichmäßig von den Steuerzuwächsen profitieren.

Finanz- und strukturstarke Kommunen partizipieren überproportional von Steuermehreinnahmen, sodass schon aus diesem Grund die Diskrepanz zwischen ihnen und finanzschwachen Kommunen zunimmt. Gleichzeitig können finanzschwache Kommunen allein mit Mehreinnahmen eine aus einer Strukturschwäche resultierende fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit allenfalls kurzfristig, aber nicht dauerhaft mindern. Vielmehr sind stetige und langfristige Maßnahmen notwendig, um das Umfeld nachhaltig im Sinne einer Verbesserung der kommunalen Finanzkraft zu verändern. Die betroffenen Kommunen können solche Maßnahmen gerade wegen ihrer Finanzschwäche häufig nicht ergreifen. Folglich sind die Möglichkeiten der finanzschwachen Kommunen sehr begrenzt, um Unterschiede in der Finanzkraft aus eigener Kraft zu verringern. Es ist zu befürchten, dass sich gerade wegen der Steuermehreinzahlungen bereits vorhandene Strukturunterschiede ausweiten oder neue entstehen.

Die Leistungsfähigkeit einer Kommune in den Blick zu nehmen und ggf. Vorschläge zu ihrer Verbesserung zu unterbreiten, sind Ziel und Inhalt der Prüfungen. Ein wichtiges Merkmal für die Beurteilung der Finanzkraft einer Kommune bildet die Steuereinnahmekraft¹. Sie spiegelt u. a. die strukturellen Unterschiede in Niedersachsen wider.



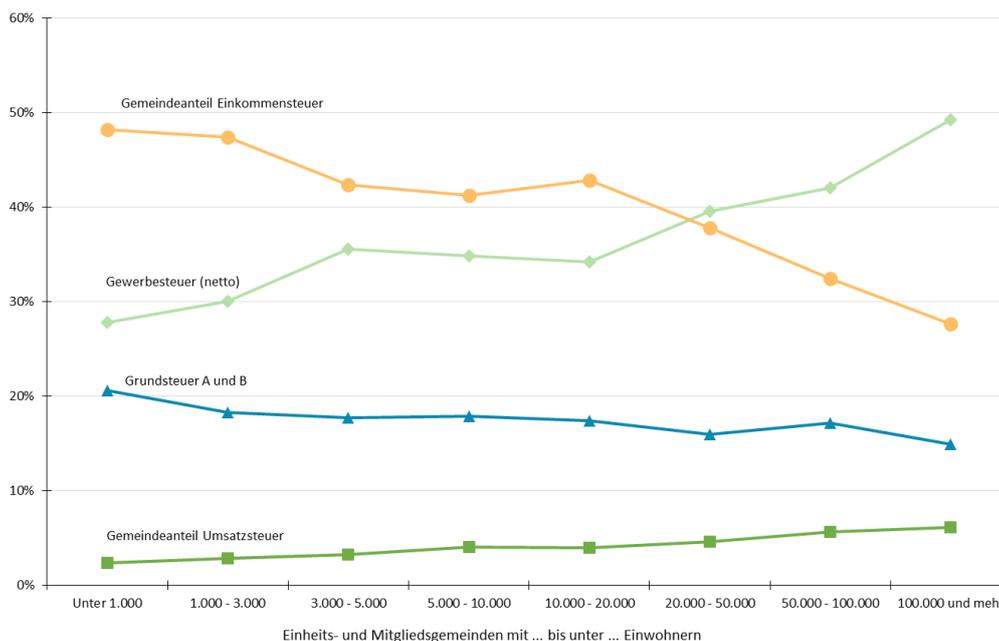
Ansicht 2: Steuereinnahmekraft in den Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2 (in € je Einwohner)

In den statistischen Gebieten werden Kommunen mit hoher und niedriger Steuereinnahmekraft zusammengefasst. Dabei sorgen insbesondere die konjunkturabhängigen Gewerbesteuererzahlungen für Schwankungen in der Steuereinnahmekraft. Dies zeigt sich insbesondere an den statistischen Gebieten Hannover und Braunschweig, die den Landesdurchschnitt maßgeblich beeinflussen. Die Landeshauptstadt und einige Kommunen der Region Hannover verfügen wegen ihrer Strukturstärke durchgängig über eine hohe Steuereinnahmekraft. Auch in den statistischen Gebieten Lüneburg und Weser-Ems ist eine erneute Zunahme der Steuereinnahmekraft zu verzeichnen. Zwar gibt es in diesen Gebieten ebenfalls Kommunen mit überdurchschnittlicher Steuereinnahmekraft, die durchschnittliche Steuereinnahmekraft ihres Gebiets prägen sie jedoch nicht so deutlich, wie dies bei der Landeshauptstadt oder – bezogen auf das statistische Gebiet

¹ 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.

Braunschweig – bei der Stadt Wolfsburg der Fall ist. Ausschließlich die sinkende Steuereinnahmekraft der Stadt Wolfsburg bedingte eine geringer ausfallende Steigerungsrate der Steuereinnahmekraft im statistischen Gebiet Braunschweig in 2017.

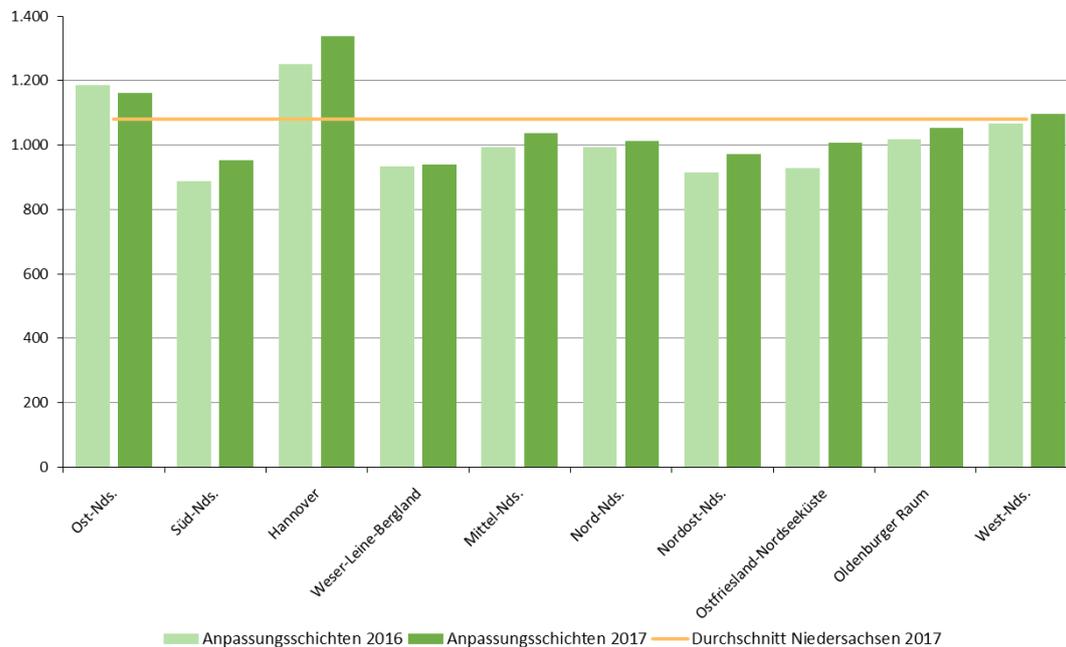
Diese Beispiele verdeutlichen die Abhängigkeit der Steuereinnahmekraft insbesondere größerer Kommunen von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung. Einerseits zeichnen sich städtische Regionen sowohl durch hohe Einwohnerzahlen als auch durch gehäufte Gewerbeansiedlungen aus und profitieren zudem von der Kaufkraft ihres Umfelds. Der in der Berechnung der Steuereinnahmekraft ebenfalls berücksichtigte gemeindliche Einkommensteueranteil ist zwar nicht den Schwankungen der Gewerbesteuer unterworfen, hängt aber gleichwohl von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung im Land und von der besonderen wirtschaftlichen Entwicklung in der einzelnen Kommune ab. In den großen Städten würde somit die konjunkturelle Schwäche eines bestimmten Wirtschaftszweigs nicht nur die Gewerbesteureinzahlungen senken, sondern wegen einer möglicherweise daraus folgenden höheren Arbeitslosigkeit zusätzlich den Einkommensteueranteil reduzieren. Eher ländlich geprägte oder reine Wohngemeinden unterliegen diesem Risiko nicht in gleichem Maße. Sie generieren ihre Steuereinnahmekraft vorrangig aus der grundsätzlich stabileren Steuerquelle des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und erhalten daraus relativ gleichmäßige, aber niedrigere Steuereinzahlungen. Damit ist es ihnen jedoch in der Regel nicht möglich, notwendige Strukturveränderungen mithilfe von konjunkturbedingt besonders hohen Steuereinzahlungen zu finanzieren.



Ansicht 3: Anteil der wesentlichen Steuereinnahmen an den gesamten Steuereinnahmen 2016 nach Gemeindegrößenklassen

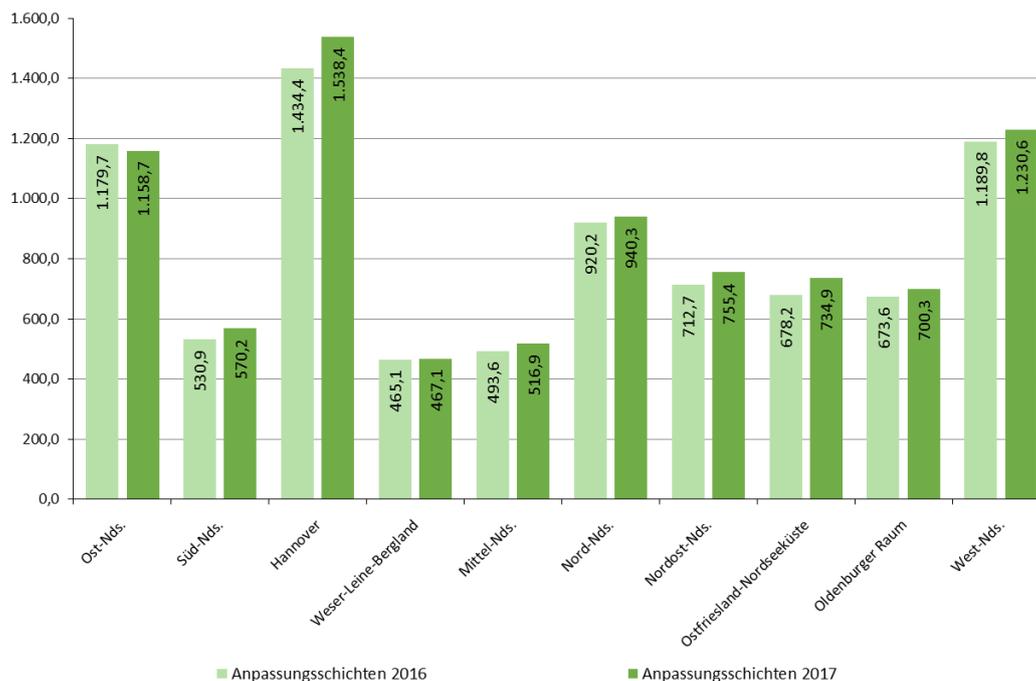
Vorteilhafte
 Entwicklung
 der Einzahl-
 ungen aus
 Steuern und
 Steuerantei-
 len

Die nachstehende Ansicht verdeutlicht die Steuereinnahmekraft der einzelnen Räume des Landes im Vergleich zum Landesdurchschnitt in den Haushaltsjahren 2016 und 2017.



Ansicht 4: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in € je Einwohner)

Schon jetzt verteilt sich ein Drittel der kommunalen Steuereinnahmekraft auf nur 13,4 % der Fläche und 27,1 % der Einwohner Niedersachsens, nämlich auf die einwohnerstarken und gleichzeitig gewerbeintensiven Regionen Hannover und Ostniedersachsen. Die Ungleichheit wird fortbestehen, wenn es nicht gelingt, durch zielgenaue Maßnahmen strukturelle Unterschiede auszugleichen. Insbesondere bei Förderprogrammen des Bundes und des Landes sollten Förderungen nach dem „Gießkannenprinzip“ vermieden werden. Nur mit differenziert und punktuell ausgerichteten Förderprogrammen kann besonderen Strukturschwächen in geeigneter Weise begegnet werden. Vermeintliche Ungleichgewichte bei der Bewilligung von Zuwendungen sollten dabei hingenommen werden. Denn die Alternative würde darin bestehen, die dauerhafte Unterstützung finanzschwacher Kommunen durch Finanzausgleichsmaßnahmen sicherzustellen.



Ansicht 5: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in Mio. €)

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
	Süd-niedersachsen	Landkreise Göttingen, Goslar und Northeim
Hannover	Hannover	Landeshauptstadt und Region
	Weser-Leine-Bergland	Landkreise Hameln-Pyrmont, Hildesheim und Holzminden
	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 (Oldb) sowie Landkreise Ammerland, Cloppenburg und Oldenburg
	Westniedersachsen	Stadt Osnabrück sowie Landkreise Emsland, Grafschaft Bentheim, Osnabrück und Vechta

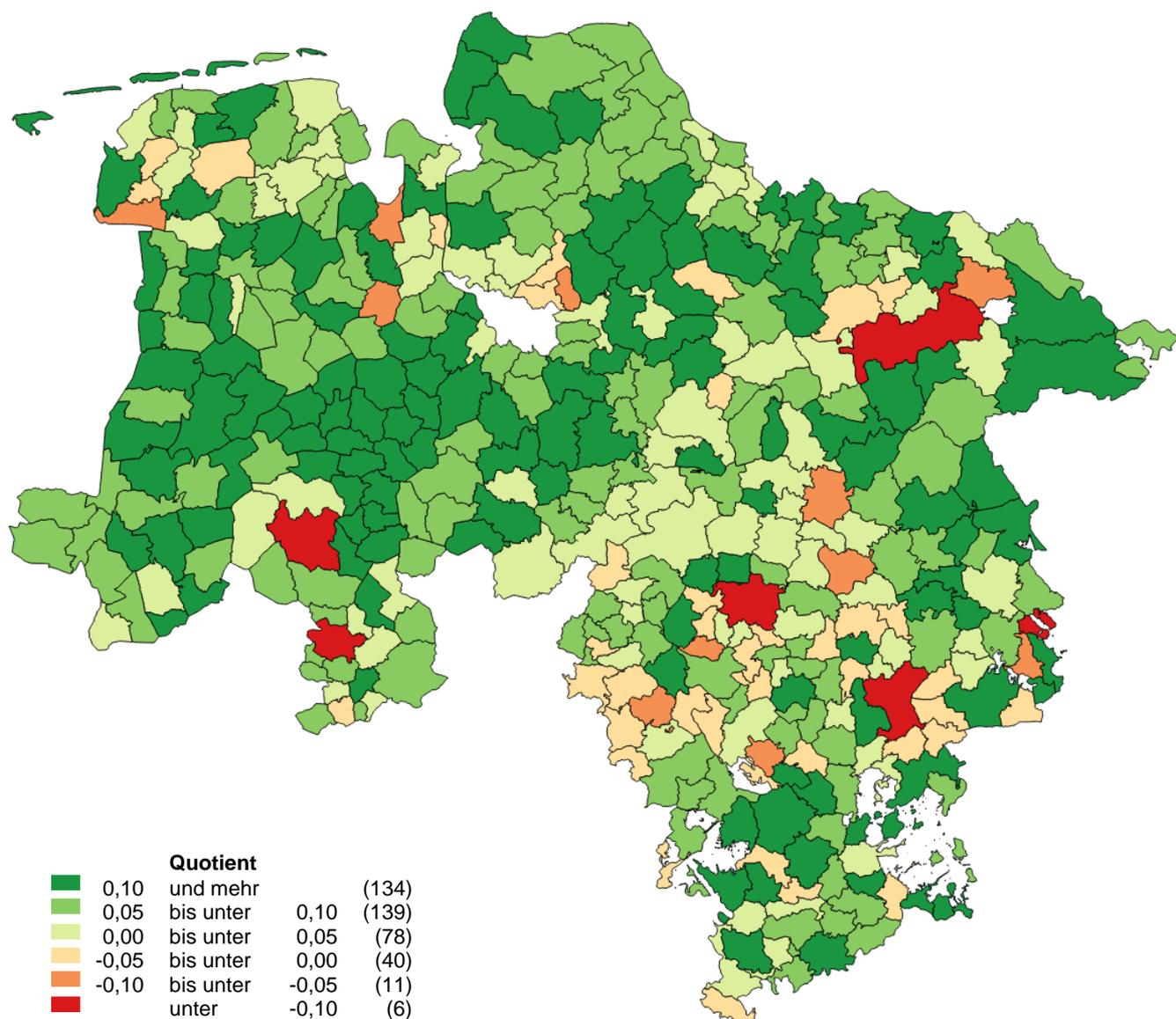
Tabelle 1: Zuordnung Anpassungsschichten – NUTS-Ebene 2

*Verteilung
der
Finanzkraft*

Die unterschiedliche Verteilung der Finanzkraft in Niedersachsen unterstreicht die nachstehende Ansicht. Sie stellt das Verhältnis des Überschusses aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Tilgungsleistungen für Investitionskredite beim nicht-öffentlichen Bereich zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Fünfjahresdurchschnitt der Jahre 2013 bis 2017 dar. Ergibt die Berechnung einen positiven Quotienten, kann von einer stabilen Finanzlage der Kommunen ausgegangen werden, denn sie sind in der Lage, mindestens die Tilgungsleistungen für aufgenommene Langfristkredite im Haushalt zu erwirtschaften. Kommunen mit einem negativen Berechnungsergebnis gelingt dies nicht. Sie müssen somit ihren Schuldendienst mithilfe von Liquiditätskrediten finanzieren. Diese Kommunen haben eine Finanzschwäche.

*Anzahl der
finanziell
leistungsfähigen
Kommunen
gestiegen*

Die Ansicht bestätigt die weitere Stabilisierung der Kommunalfinanzen. 2016 waren auf der Grundlage dieser Berechnung 344 von 409 Samt- und Einheitsgemeinden leistungsfähig. 2017 war dies bei 351 von 408 Samt- und Einheitsgemeinden der Fall. Einen negativen Quotienten hatten somit nur noch 57 Samt- und Einheitsgemeinden (2016: 65). Allerdings erhöhte sich die Anzahl der besonders finanzschwachen Kommunen von 5 auf 6 Samt- bzw. Einheitsgemeinden. Hinzu kam auch die Landeshauptstadt Hannover.



Ansicht 6: Verteilung der Finanzkraft der Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche

4 Die Kommunalfinanzen in Niedersachsen

4.1 Vorbemerkungen

*Haushalts-
wirtschaft-
liche
Ordnungs-
kriterien*

Das LSN ordnet seit 2016 die Kommunalstatistik nach haushaltswirtschaftlichen Kriterien. Diese Systematik ist angelehnt an die Begrifflichkeiten der kommunalen Doppik und findet in diesem Kommunalbericht erstmalig Anwendung.

Die Statistik trennt die Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit.

*Laufende
Verwal-
tungstätig-
keit*

Zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zählen

- Steuern und steuerähnliche Abgaben,
- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (z. B. Schlüsselzuweisungen),
- Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke,
- öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (z. B. Gebühren und zweckgebundene Abgaben),
- privatrechtliche Leistungsentgelte, Kostenerstattungen und Kostenumlagen,
- sonstige Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (z. B. Konzessionsabgaben und Bußgelder) sowie
- Zinsen und sonstige Finanzeinzahlungen (z. B. Verzinsung von Steuernachforderungen).

Bei den Auszahlungen umfasst die laufende Verwaltungstätigkeit

- Personal- und Versorgungsauszahlungen,
- Sach- und Dienstleistungen (z. B. Unterhaltung und Bewirtschaftung von Vermögen),
- Transferzahlungen (soziale Leistungen, aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen, Zuschüsse für laufende Zwecke),
- sonstige Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (z. B. Erstattungen für die Auszahlungen von Dritten aus laufender Verwaltungstätigkeit) sowie
- Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen (z. B. Kreditbeschaffungskosten, Verzinsung von Steuererstattungen).

*Investitions-
tätigkeit*

Zur Investitionstätigkeit zählen die Einzahlungen aus Investitionszuwendungen, aus der Veräußerung von Vermögen, aus Rückflüssen von Ausleihungen und aus Beiträgen und

ähnlichen Entgelten². Die Auszahlungen umfassen die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, den Erwerb von Vermögen, die Baumaßnahmen sowie die Gewährung von Ausleihungen.

Von der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit getrennt betrachtet werden die Einzahlungen und Auszahlungen aus der sogenannten Finanzierungstätigkeit. Hierzu zählen die Einzahlungen aus der Aufnahme von Wertpapierschulden und Investitionskrediten sowie die Auszahlungen für deren Tilgung.

Finanzierungstätigkeit

Die verwendeten Ansichten beruhen auf den Daten der kommunalen Jahresrechnungsstatistiken bzw. Schuldenstatistiken des LSN für die Jahre 2012 bis 2016. Die Angaben für 2017 ergeben sich aus der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik des LSN, weil sowohl die Jahresrechnungs- als auch die Schuldenstatistik 2017 erst nach Drucklegung dieses Berichts veröffentlicht werden. Die Auswertungen und Ansichten zu den Kapiteln 4.2 bis 4.5 dieses Kommunalberichts weichen daher teilweise von der Darstellung der vorherigen Berichte ab, denen fast durchgängig die Daten der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik zugrunde lagen. Teilweise wurden die statistischen Daten durch eigene Berechnungen ergänzt.³

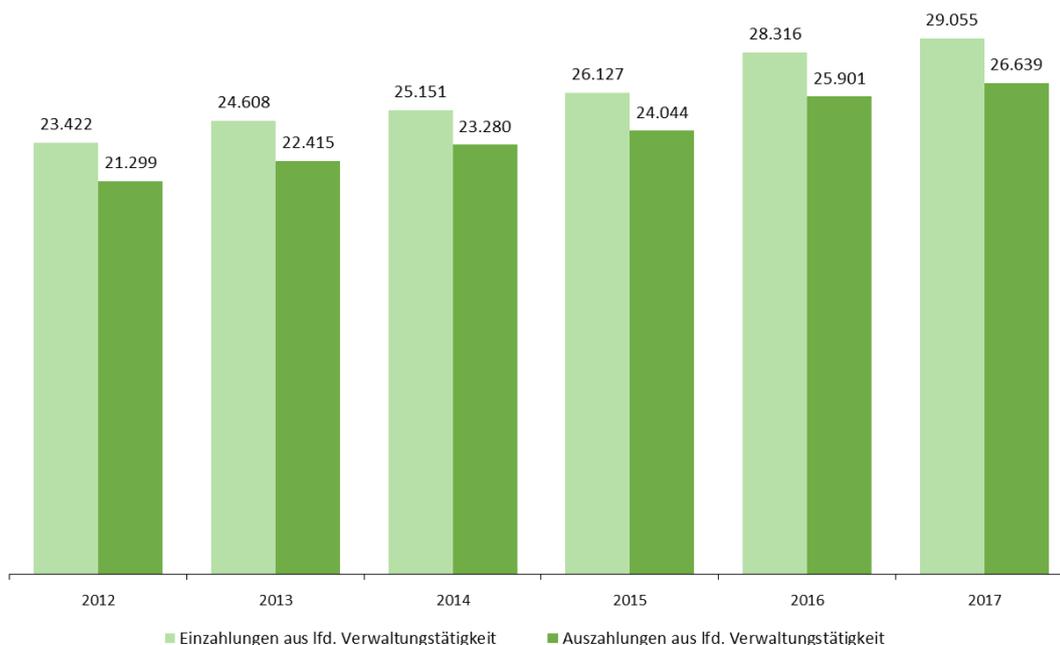
Verwendete Statistiken

² Z. B. Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch, Straßenausbaubeiträge.

³ Eventuelle Unstimmigkeiten begründen sich in Rundungsdifferenzen.

4.2 Zahlungsüberschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit

Die Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aller niedersächsischen Kommunen stellen sich für den Betrachtungszeitraum dieses Berichts wie folgt dar:

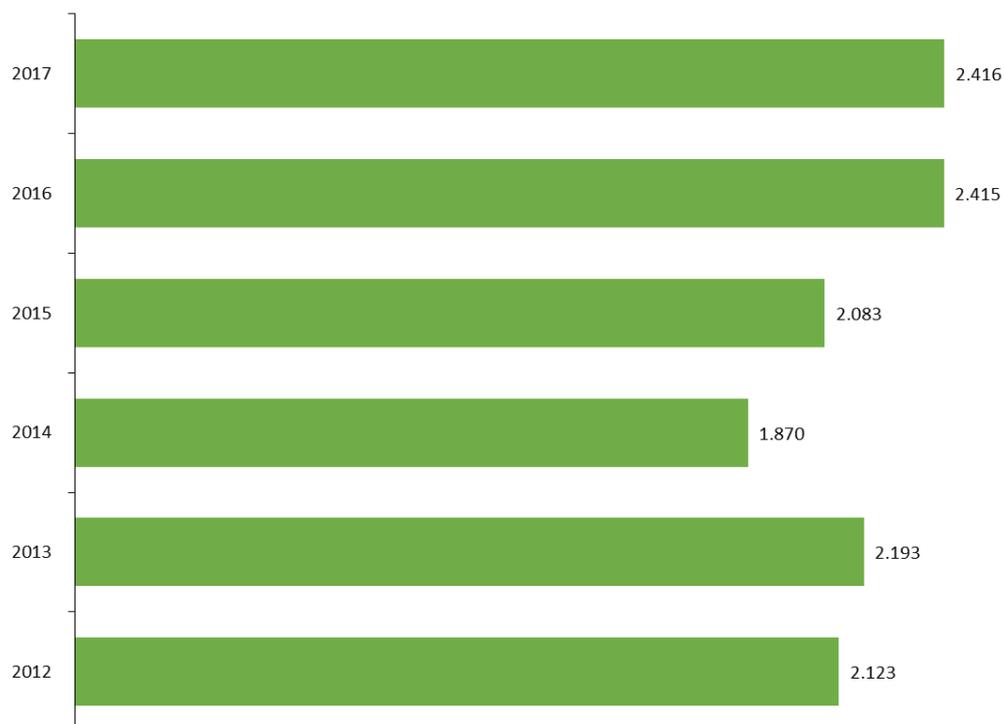


Ansicht 7: Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Weitere Einzahlungszuwächse, aber geringer als in den Vorjahren

Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erreichten 2017 29,1 Mrd. €. Sie stiegen gegenüber 2016 um 739 Mio. € (2,6 %) und entwickelten sich somit wiederum positiv. Allerdings blieben die Einzahlungszuwächse hinter den Steigerungsraten der beiden Vorjahre (3,9 % und 8,4 %) zurück.

Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit betragen insgesamt 26,6 Mrd. €. Sie erhöhten sich gegenüber 2016 um 738 Mio. € (2,9 %).



Ansicht 8: Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

In der Summe überstiegen 2017 die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit die Auszahlungen mit 2,416 Mrd. € erheblich. Der Zahlungsüberschuss 2017 fällt trotz der erneut gestiegenen Einzahlungen ähnlich aus wie im Vorjahr (2,415 Mrd. €), denn der Steigerungsbetrag der Auszahlungen (738 Mio. €) entsprach annähernd dem Steigerungsbetrag der Einzahlungen (739 Mio. €).

Mehrauszahlungen und Mehreinzahlungen steigen gleich

Während des gesamten Betrachtungszeitraums der Jahre 2012 bis 2015 stiegen die Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit stetig. Mit Ausnahme des Jahres 2014 betragen die Einzahlungsüberschüsse regelmäßig über 2 Mrd. € jährlich. Dies ermöglichte den Kommunen insgesamt, aus den Überschüssen der laufenden Verwaltungstätigkeit die verordnungsrechtlich vorgesehene Tilgung der Langfrstkredite zu finanzieren, Liquiditätskredite zurückzuführen und einen Teil ihrer Neuinvestitionen aus Eigenmitteln zu finanzieren (s. Kapitel 4.5).

Einzahlungsüberschüsse stagnieren auf hohem Niveau

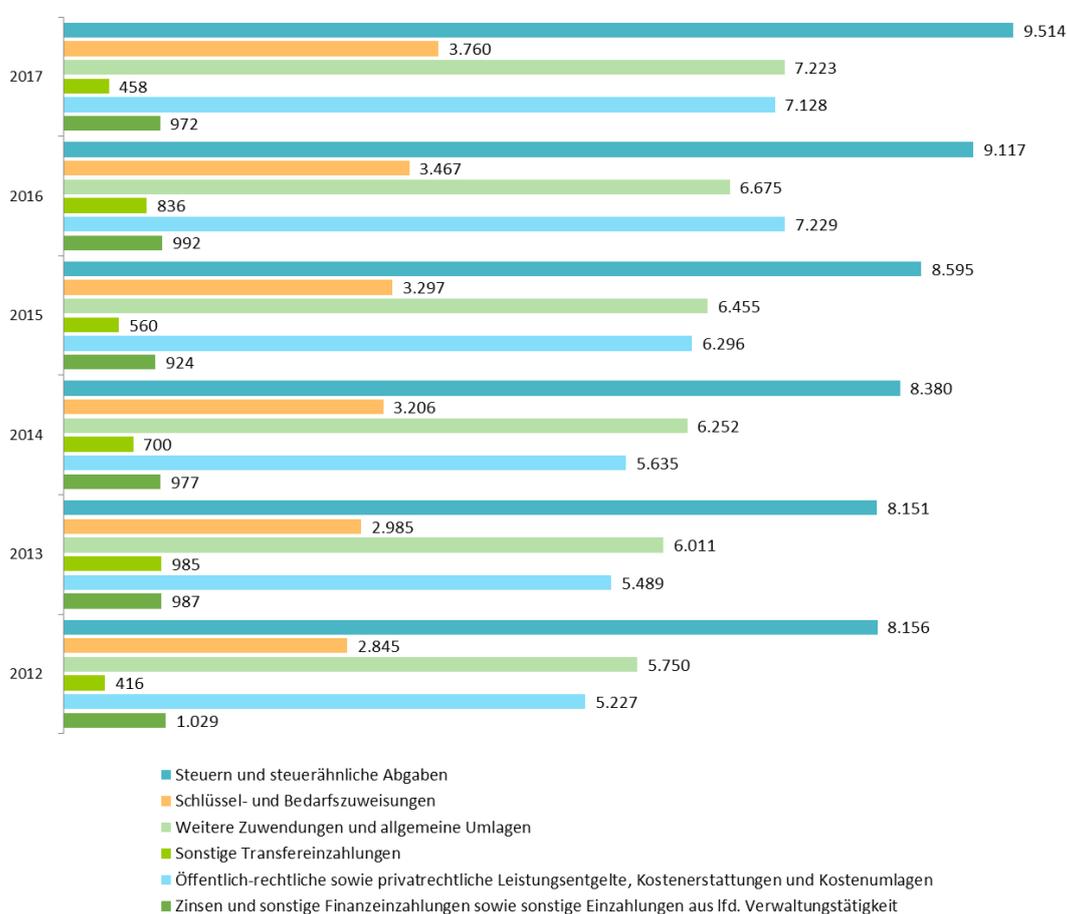
4.3 Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit umfassen die einer Kommune aus ihrem bzw. für ihren Verwaltungs- und Dienstleistungsablauf zufließenden Einzahlungen (s. Kapitel 4.1). Dabei ist die Höhe der Steuereinzahlungen und der Zuweisungen nach dem NFAG (sog. allgemeine Deckungsmittel) von besonderer Bedeutung für die kom-

Allgemeine Deckungsmittel

munalen Haushalte. Ihre Verwendung ist im Gegensatz zu zweckgebundenen Zuweisungen nicht auf bestimmte Auszahlungspositionen begrenzt. Allgemeine Deckungsmittel stellen somit die finanziellen Mittel dar, über die die Kommunen frei verfügen und die sie im Sinne eigener Zielsetzungen einsetzen können. Unter der Voraussetzung, dass alle vorrangig zu erfüllenden haushaltsrechtlichen Verpflichtungen, z. B. der Abbau von Fehlbeträgen aus Vorjahren, erfüllt werden, erhöhen zunehmende allgemeine Deckungsmittel grundsätzlich die kommunalpolitischen Gestaltungsspielräume und stärken somit die kommunale Selbstverwaltung.

Im Einzelnen stellten sich die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit wie folgt dar:

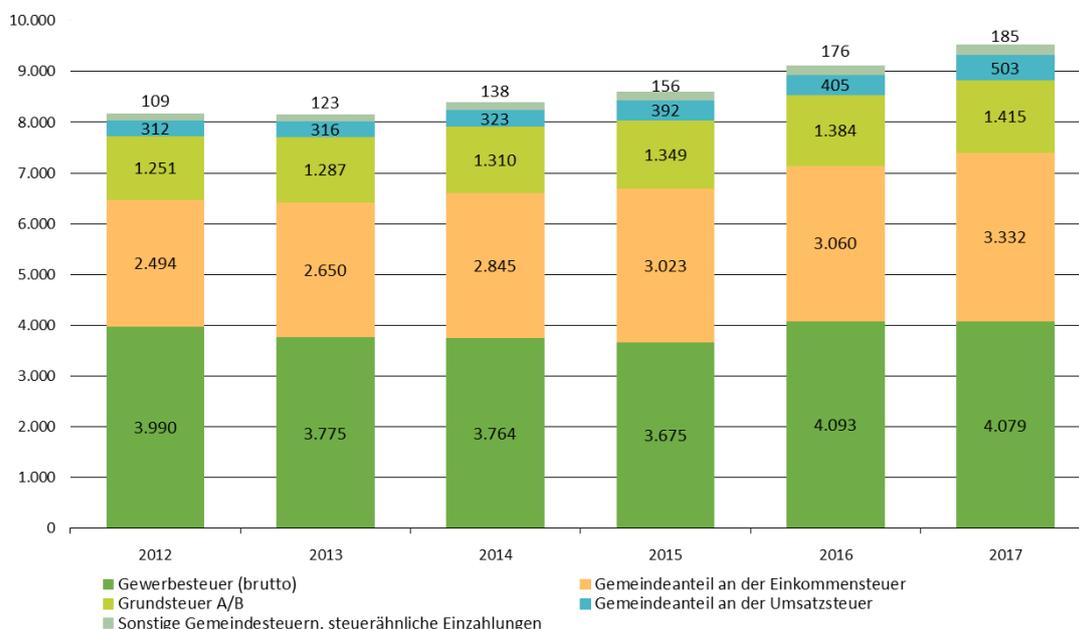


Ansicht 9: Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Positive Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel

2017 erhielten die Kommunen fast 13,3 Mrd. € und damit 45 % der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aus allgemeinen Deckungsmitteln. Diese Mittel stiegen seit 2012 kontinuierlich und erhöhten sich seitdem um insgesamt 2,3 Mrd. €. Im unmittelbaren Vergleich zum Vorjahr nahmen die allgemeinen Deckungsmittel um 690 Mio. € (+ 5,4 %) zu. 2016 betrug die Mehreinzahlungen 692 Mio. € (+ 5,8 %).

Die Steuereinzahlungen erhöhten sich 2017 um rd. 400 Mio. €. Allerdings ergaben sich bei den verschiedenen Steuerarten teilweise deutlich andere Steigerungsraten als im Vorjahr.



Ansicht 10: Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (in Mio. €)

Bei den Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer war 2017 mit einer Steigerungsrate von 9 % ein deutlicher Zuwachs gegenüber 2016 zu verzeichnen, während die Einzahlungen aus der Gewerbesteuer stagnierten. 2017 erhielten die Kommunen 4,079 Mrd. € Gewerbesteuereinzahlungen (- 0,3 %). 2016 waren es 4,093 Mrd. € (+ 11,4 %). Abzüglich der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlagen verblieben den Kommunen 2017 Gewerbesteuereinzahlungen in Höhe von 3,375 Mrd. €.

Gewerbesteuereinzahlungen stagnieren

Die drittwesentlichste Steuerquelle der Kommunen, die Grundsteuer A und B, weist seit Jahren gleichmäßige Steigerungsraten von ca. 2 % bis 3 % aus. Die Einzahlungen 2017 betragen 1,4 Mrd. €. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 10.04.2018 die gesetzlichen Regelungen zur Grundsteuer für unvereinbar mit dem allgemeinen Gleichheitssatz der Verfassung erklärt.⁴ Bis spätestens zum 31.12.2019 ist der Gesetzgeber nunmehr aufgefordert, eine Neuregelung zu treffen. Bis dahin gelten die bisherigen Regelungen weiter. Nach der Verkündung einer Neuregelung dürfen sie für weitere fünf

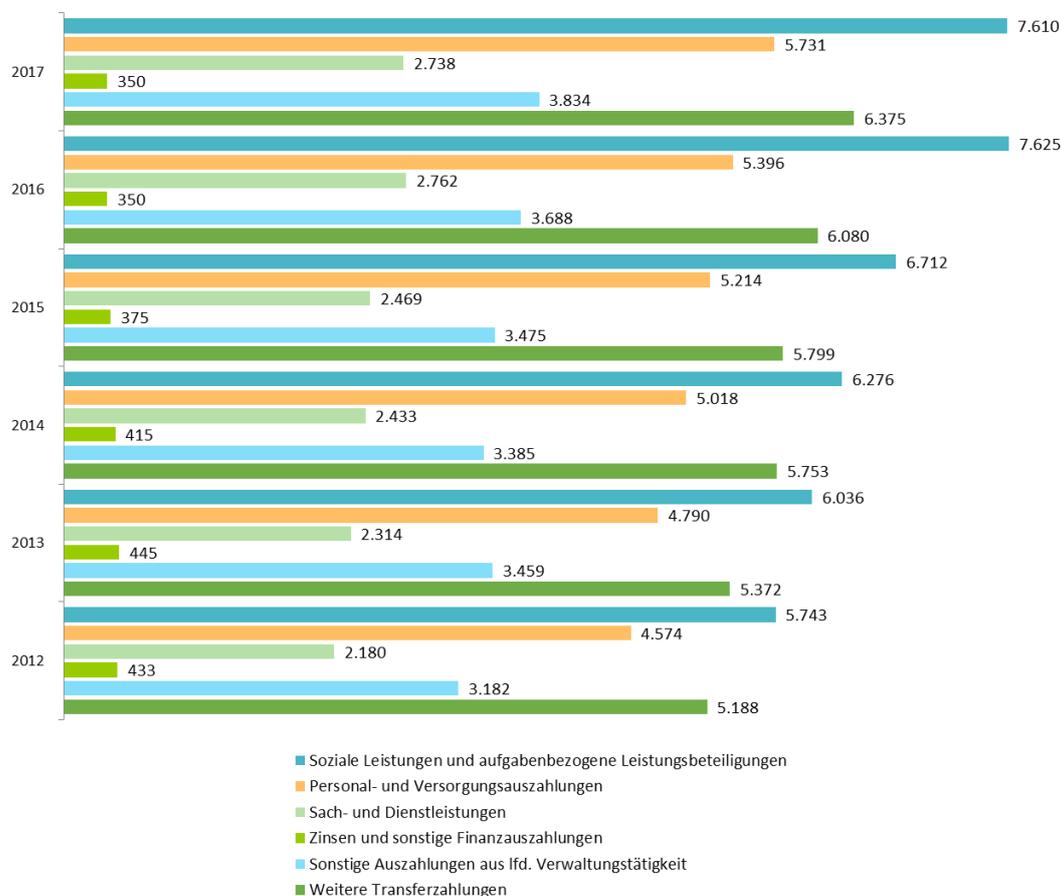
Grundsteuereinzahlungen unterliegen zukünftigen Risiken

⁴ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 10.04.2018 - 1 BvL 11/14 - Rn. (1-181), http://www.bverfg.de/e/ls20180410_1bvl001114.html, zuletzt abgerufen am 20.06.2018.

Jahre, längstens aber bis zum 31.12.2024 angewandt werden. Ob und inwieweit sich dies auf die Höhe der Grundsteuereinzahlungen auswirken wird, bleibt abzuwarten.

4.4 Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit umfassen die von einer Kommune im Rahmen ihres Verwaltungs- und Dienstleistungsablaufs zu leistenden Auszahlungen (s. Kapitel 4.1). Sie stellten sich in den Jahren 2012 bis 2017 wie folgt dar:



Ansicht 11: Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Sozialauszahlungen auf unverändert hohem Niveau

2017 wandten die Kommunen 7,6 Mrd. € (28,5 %) der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit für soziale Leistungen auf. Die Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen erforderten unverändert den größten Anteil der Auszahlungen. Sie verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 15 Mio. €. Dies entspricht einem Rückgang von 0,2 %, nachdem 2016 noch eine Steigerungsrate von 13,6 % (+ 913 Mio. €) zu bewältigen war. Dass die sozialen Leistungen nicht weiter stiegen, ist auf den nachlassenden Zuzug neuer Flüchtlinge zurückzuführen, denn die

übrigen in dieser Position zusammengefassten Auszahlungen stiegen teilweise erheblich. Die Auszahlungen für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II erhöhten sich um 6,8 %, die Sozialhilfeleistungen nach dem SGB XII nahmen um 3,3 % zu und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe stiegen um 2,7 %. Die Position der übrigen Sozialleistungen – einschließlich der Hilfen für Asylbewerber – ging um 23,6 % zurück, nachdem sie sich 2016 um 72,9 % erhöht hatte.

Dagegen stiegen die Personal- und Versorgungsauszahlungen auffällig. Sie erhöhten sich 2017 im Vergleich zum Vorjahr um 6,2 % (335 Mio. €). Es handelt sich um die höchste Steigerungsrate im Vergleichszeitraum. In keinem der Jahre 2012 bis 2016 lag die Steigerungsrate über 5 %. In den Jahren 2015 und 2016 war sie mit unter 4 % sogar rückläufig. 2017 betrug der Anteil der Personal- und Versorgungsauszahlungen an den Gesamtauszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 21,5 % (s. Ansicht 12). Bei einer Bewertung ist zu bedenken, dass die Mehrauszahlungen auch auf einen erhöhten Personalbedarf im Bereich der sozialen Aufgabenerledigung zurückzuführen sind. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenfelder Inklusion und Integration.

*Personal-
auszahlun-
gen:
Höchste
Steigerungs-
rate im Ver-
gleichszeit-
raum*

Die Sach- und Dienstleistungen haben sich im Vergleich zum Vorjahr – erstmalig seit 2012 – auf 2,7 Mrd. € leicht verringert. Mit 1,5 Mrd. € entfielen mehr als die Hälfte dieser Auszahlungen auf die Bauunterhaltung und Bewirtschaftung von Grundstücken.

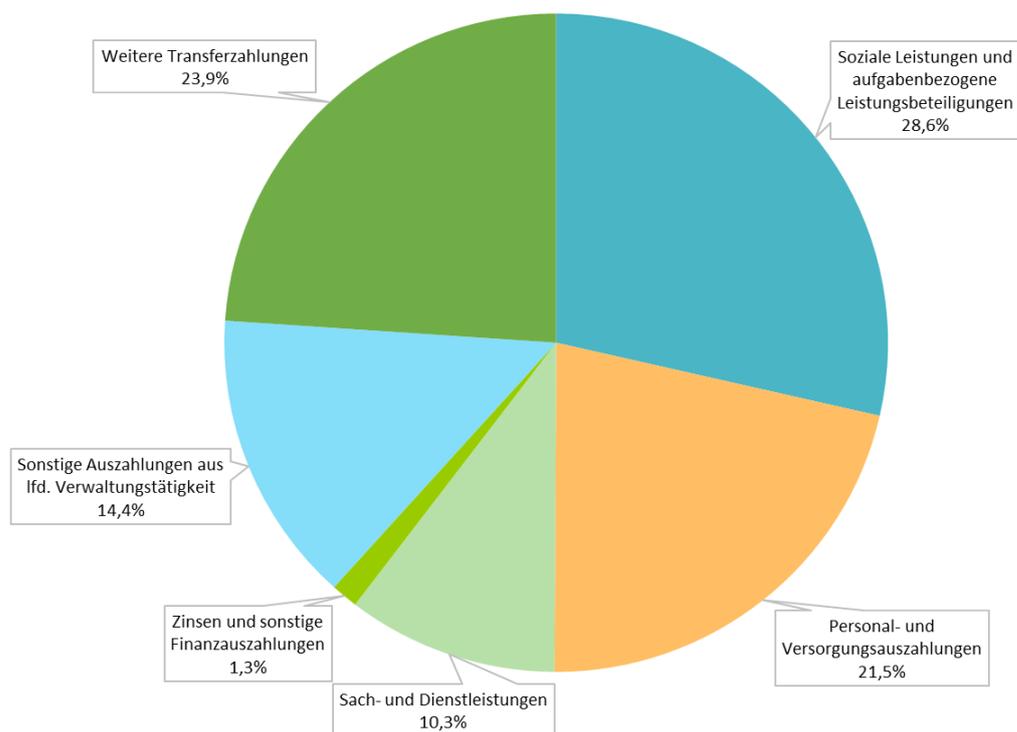
*Sach- und
Dienstleis-
tungen*

In den ebenfalls erhöhten „weiteren Transferzahlungen“ fasst die Statistik u. a. die übrigen Leistungen der Kommunen an ihre Einwohner sowie Umlagezahlungen im öffentlichen Bereich zusammen. Besonders herauszuheben sind die in dieser Position inkludierten Zuschüsse für laufende Zwecke an ausgegliederte Bereiche, z. B. Verlustabdeckungen, in Höhe von 1,9 Mrd. €.

*Hohe Zu-
schüsse an
ausgeglie-
derte Berei-
che*

Die Zinsauszahlungen umfassen die Zinsverpflichtungen für Investitions- und Liquiditätskredite. Sie blieben gegenüber 2016 trotz der reduzierten Liquiditätskredite unverändert, weil die erhöhte Verschuldung aus Investitionskrediten zu zusätzlichen Zinsbelastungen führte (s. Kapitel 4.6). Diese Entwicklung mag zwar wegen des geringen Anteils der Zinsauszahlungen an den Gesamtauszahlungen (1,3 %) und des noch andauernden Zinstiefs unbedenklich erscheinen. Schließlich unterliegen Investitionskredite keinen kurzfristigen Zinsrisiken. Dennoch beinhaltet die Unsicherheit, unter Umständen erheblich höherer Zinssätze zum Zeitpunkt der Anschlussfinanzierung nicht vollständig getilgter Darlehen, ein latentes Risiko für zukünftige kommunale Haushalte.

*Unverän-
derte
Zinsauszah-
lungen*



Ansicht 12: Verhältnis der Auszahlungsarten 2017

4.5 Investitionen und ihre Finanzierung

Die nachstehende Ansicht weist für 2017 Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von 2,416 Mrd. € aus.



Ansicht 13: Finanzüberschuss/-fehlbetrag (in Mio. €)

Allerdings sind Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit zuerst zur ordentlichen Tilgung bereits bestehender Kreditverpflichtungen und dann zur Tilgung von Liquiditätskrediten einzusetzen. Lediglich die danach verbleibenden Zahlungsüberschüsse können für die Finanzierung von Investitionen verwendet werden (§ 17 KomHKVO).

Hohe Tilgungsverpflichtungen

Statistisch leisteten die Kommunen 2017 Tilgungsauszahlungen in Höhe von 1,776 Mrd. € (+ 212 Mio. €)⁵, sodass 2017 in der zusammengefassten Betrachtung aller kommunalen Haushalte den Kommunen rechnerisch 640 Mio. € für die Finanzierung ihrer Investitionen zur Verfügung standen. Dies verdeutlicht die folgende Tabelle.

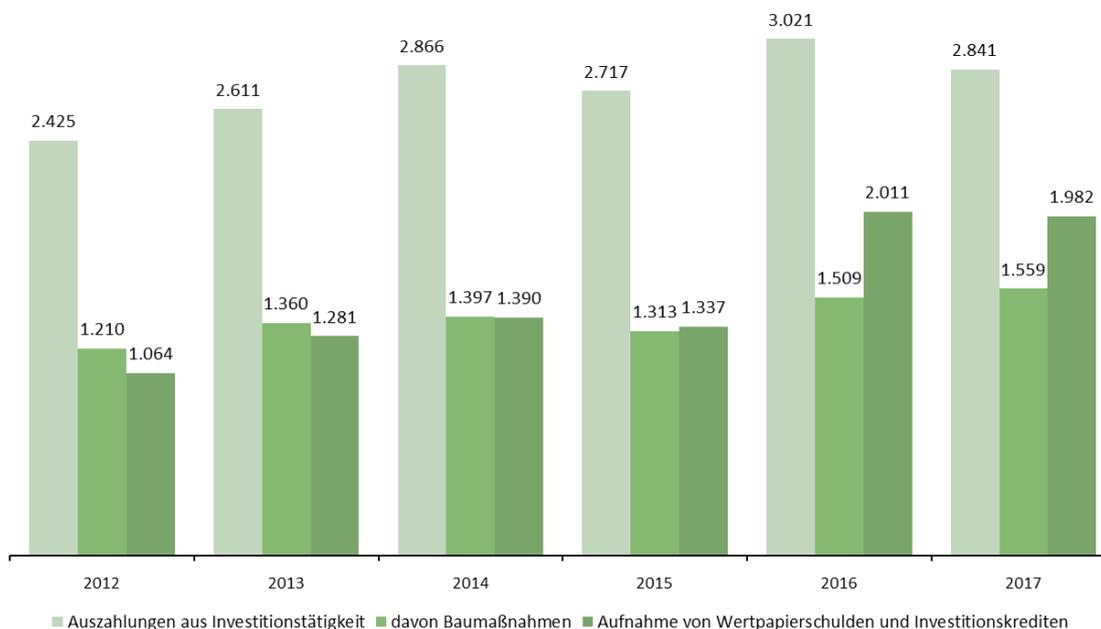
⁵ Dieser Betrag enthält auch außerordentliche Tilgungsauszahlungen im Rahmen von Umschuldungsmaßnahmen, die nicht getrennt ausgewiesen werden können, weil der niedersächsische Kontenplan eine Trennung von ordentlichen und außerordentlichen Tilgungszahlungen nicht vorsieht.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	2.123	2.193	1.870	2.083	2.415	2.416
Tilgung von Wertpapierschulden und Investitionskrediten	987	1.179	1.187	1.123	1.564	1.776
Verbleibende Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.136	1.014	683	960	851	640

Tabelle 2: Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Weniger
Eigenmittel
für
Investitionen

Trotz der mit dem Vorjahr vergleichbaren Höhe der Zahlungsüberschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit standen den Kommunen somit wegen der erhöhten Tilgungsauszahlungen 211 Mio. € weniger Eigenmittel für Investitionsmaßnahmen zur Verfügung als 2016. Erhöhte Tilgungsleistungen sind positiv zu bewerten, wenn sie der Rückführung von Krediten dienen. Dies gilt aber nicht, wenn sie das Resultat einer höheren Tilgungsverpflichtung sind, die sich aus einer stetig ansteigenden Investitionskreditverschuldung ergibt (s. Kapitel 4.6).



Ansicht 14: Investitionen und ihre Finanzierung (in Mio. €)

Investitionen
zum Groß-
teil fremd-
finanziert

2016 waren in den kommunalen Kernhaushalten im Vergleich mit den Vorjahren überproportional gestiegene Auszahlungen aus Investitionstätigkeit zu verzeichnen, die mit einer noch darüber hinaus gesteigerten Aufnahme von Investitionskrediten einherging. Dagegen fielen die Investitionsauszahlungen 2017 wieder geringer aus (- 180 Mio. €).

Obwohl die Höhe der Investitionsauszahlungen damit in etwa den Werten des Betrachtungszeitraums entsprach, galt dies nicht für die Aufnahme von Investitionskrediten. Sie verblieben 2017 auf dem hohen Niveau des Vorjahres und erhöhten damit den Fremdfinanzierungsanteil der Investitionen. 2017 betrug der Anteil der Kreditaufnahmen an den Auszahlungen für Investitionen fast 70 %, 2016 waren es 67 %. In den davorliegenden Jahren lag der kreditfinanzierte Anteil der Investitionsauszahlungen immer unter 50 %. Zudem fällt auf, dass – mit zunehmender Tendenz – seit 2015 die Kreditaufnahmen höher sind als die Auszahlungen für reine Baumaßnahmen.

Diese Entwicklung ist bedenklich: Ein kreditfinanzierter Anteil der Investitionsauszahlungen ist die Regel und grundsätzlich nicht infrage zu stellen. Eine ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit entsprechende Fremdfinanzierung von Investitionen können Kommunen verkraften. Jedoch ist die Folge steigender Kreditaufnahmen eine zunehmende Tilgungsverpflichtung, die die kommunalpolitischen Entscheidungsspielräume dauerhaft einschränkt. 2017 mussten die Kommunen immerhin 13,4 % ihrer Einzahlungen aus allgemeinen Deckungsmitteln für Tilgungsauszahlungen aufwenden. 2012 waren es nur 9,0 %. Außerdem unterliegen Investitionskredite regelmäßig dem Risiko erheblich höherer Zinssätze zum Zeitpunkt ihrer Anschlussfinanzierung. Kommunen sind gerade in Zeiten guter Erträge und sich stabilisierender Haushaltslagen gehalten, ihren Fremdfinanzierungsanteil so gering wie möglich zu gestalten. Dies verlangt schon die gesetzlich geregelte Nachrangigkeit von Kreditaufnahmen. Eine zunehmende Verschuldung in konjunkturell guten Zeiten widerspricht zudem dem Grundgedanken einer antizyklischen Finanzpolitik.

4.6 Schuldenstand

Die nachstehende Tabelle enthält für 2012 bis 2017 die Verschuldung⁶ der Kernhaushalte und nachrichtlich die Verschuldung einschließlich der Extrahaushalte für 2012 bis 2016. Abweichend von der Schuldenstatistik enthält die kommunale vierteljährliche Kassenstatistik keine Informationen über die kommunalen Extrahaushalte. Um den Zeitreihenvergleich zu ermöglichen, stellen die anschließend abgebildeten Ansichten daher auf die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte ab.

⁶ In diesem Bericht wird ausschließlich die Verschuldung aus Liquiditäts- und Investitionskrediten dargestellt. Der hier verwendete Schuldenbegriff ist somit nicht identisch mit den Schulden nach der Gliederung der Bilanz gemäß § 55 Abs. 3 KomHKVO.

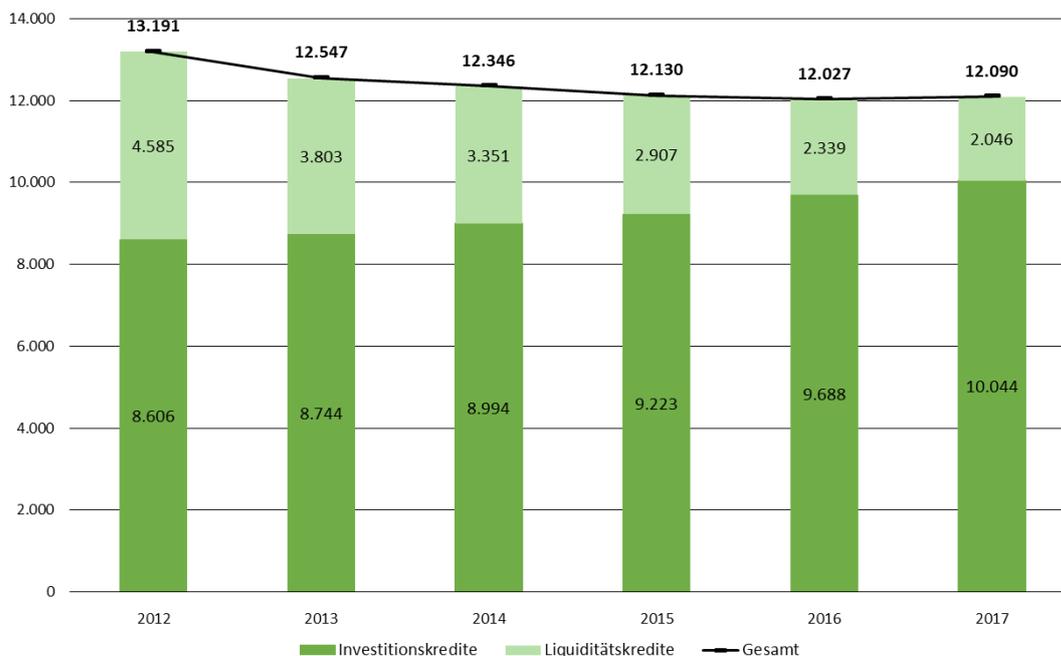
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Investitionskredite	8.606	8.744	8.994	9.223	9.688	10.044
(einschl. Extrahaushalte)	(8.889)	(9.047)	(9.679)	(11.184)	(12.023)	
Liquiditätskredite	4.585	3.803	3.351	2.907	2.339	2.046
(einschl. Extrahaushalte)	(4.606)	(3.827)	(3.371)	(2.935)	(2.371)	
Schulden insgesamt	13.191	12.547	12.346	12.130	12.027	12.090
(einschl. Extrahaushalte)	(13.494)	(12.875)	(13.050)	(14.119)	(14.394)	

Tabelle 3: Verschuldung (in Mio. €)

Anstieg der Gesamtverschuldung

Ende 2017 betrug die Verschuldung der Kernhaushalte aus Investitions- und Liquiditätskrediten 12,090 Mrd. €. Sie erhöhte sich gegenüber 2016 um 63 Mio. €. Der verhältnismäßig geringe Betrag fällt negativ auf, weil sich für 2017 erstmals wieder das Signal einer gestiegenen Gesamtverschuldung ergibt. In allen vorhergehenden Jahren des Vergleichszeitraums verringerte sich die Gesamtverschuldung.

Wie schon in den Vorjahren wurde der Liquiditätskreditbestand erheblich verringert, nämlich um 293 Mio. € auf 2,046 Mrd. €. Die erhöhte Gesamtverschuldung begründet sich damit ausschließlich in dem um 356 Mio. € gestiegenen Investitionskreditbestand. Während 2016 die ebenfalls gesteigerten Investitionskredite (+ 465 Mio. €) durch eine höhere Rückführung der Liquiditätskredite (- 568 Mio. €) kompensiert wurde, gelang dies 2017 nicht.



Ansicht 15: Entwicklung der Verschuldung in den Kernhaushalten (in Mio. €)

4.7 Ausblick

In der Gesamtbetrachtung der Haushaltsdaten stabilisierte sich die Haushaltslage der niedersächsischen Kommunen. Den Kommunen flossen weiterhin überdurchschnittlich hohe Einzahlungen zu, auch wenn sich die überaus hohen Steigerungsraten des Vorjahrs nicht wiederholten. Außerdem gingen die Auszahlungen für Soziales erstmalig seit Jahren leicht zurück. Den dennoch zu verzeichnenden Anstieg der Auszahlungen verursachen zu einem Anteil von 45 % die Personal- und Versorgungsauszahlungen.

Obgleich aktuelle Steuerschätzungen bis zum Jahr 2021 weiter steigende Steuereinzahlungen prognostizieren, zeichnen sich Risiken für die kommunalen Haushalte ab.

Zunächst liegt der Steuerschätzung die Annahme einer weiterhin positiven konjunkturellen Entwicklung zugrunde, die einerseits nicht auf Dauer anhalten wird und bei der andererseits nicht abgesehen werden kann, wie sehr und wie negativ sich außenwirtschaftliche Risiken auswirken (Brexit, Handelskrise mit den USA, anhaltender Handelsboykott gegenüber Russland). Negative Einflüsse würden sich unmittelbar auf die angenommene positive Entwicklung der kommunalen Anteile an den Gemeinschaftssteuern und mittelbar auf die Zahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich auswirken.

*Risiken
auf der Ein-
zahlungs-
seite*

Die Gewerbesteureinzahlungen bewegten sich zwar nach wie vor auf einem hohen Niveau, stagnierten jedoch im Vergleich zum Vorjahr. Die Höhe der Gewerbesteureinzahlungen hat immense Bedeutung für die Gestaltungsspielräume in den kommunalen Haushalten. Insofern sind die Kommunen schon jetzt gehalten, in den kommenden Haushalts- und Finanzplanungen einen möglichen Rückgang der Gewerbesteureinzahlungen in den Blick zu nehmen. 2017 hoben 91 Kommunen ihre Hebesätze an. Nur fünf Kommunen senkten ihre Hebesätze. Im bundesweiten Vergleich der 13 Flächenländer⁷ erzielten die niedersächsischen Kommunen 2017 die vierthöchsten Gewerbesteureinzahlungen je Einwohner. Bei den Einzahlungen aus der Grundsteuer B nehmen die niedersächsischen Kommunen im bundesweiten Vergleich den Spitzenplatz ein. Doch auch bei den – grundsätzlich stabilen – Grundsteuereinzahlungen ergeben sich Ungewissheiten. Die höchstrichterlich geforderte Umstellung der Berechnungsgrundlagen wird zwar einige Jahre in Anspruch nehmen, jedoch kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Umstellung in allen Kommunen aufkommensneutral verlaufen wird. Es wird Gewinner und Verlierer geben.

Zudem muss bedacht werden, dass freiwillige Anteile des Landes an den zweckgebundenen Zuweisungen möglicherweise entfallen könnten, wenn ihre Finanzierung wegen

⁷ Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Steuerhaushalt, 3. Vierteljahr 2017.

der ab 2020 zu berücksichtigenden staatlichen Schuldenbremse nicht mehr gelingen sollte.

Die aufgezeigten Risiken im Bereich der Einzahlungen können die Kommunen nur bedingt durch eigenes Handeln beeinflussen. Sie sind dennoch gefordert, die eigenen Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu nutzen, um eventuellen Negativentwicklungen so weit wie möglich entgegenzuwirken.

*Risiken
auf der Aus-
zahlungs-
seite*

Auffällig ist, dass der Steigerungsbetrag der Auszahlungen annähernd so hoch ausfiel wie der Steigerungsbetrag der Einzahlungen und somit die Mehreinzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aufgezehrt wurden. Überdies kann die beträchtliche Zunahme der Gesamtauszahlungen nicht – wie in den Vorjahren – mit einer auffälligen Steigerungsrate der Sozialauszahlungen begründet werden. Es soll nicht verkannt werden, dass die Erhöhung der Personalauszahlungen neben den Tarifsteigerungen auch auf einen erhöhten Personaleinsatz für die Erledigung sozialer Aufgaben zurückzuführen ist. Indessen kann so lediglich ein Teil der erhöhten Auszahlungen begründet werden, sodass wiederholt infrage gestellt werden muss, ob die Kommunen die Notwendigkeit ihrer Auszahlungen mit der gebotenen Sorgfalt prüfen. Augenscheinlich müssen die Kommunen ihre dahin gehenden Anstrengungen verstärken. Schließlich werden kurz- und mittelfristig – insbesondere – beträchtliche Sozialleistungen zu finanzieren sein. Trotz zugesagter Ausgleichsleistungen des Landes werden die Kommunen bei der derzeitigen Zuständigkeitsverteilung auch eigene Mittel aufwenden müssen, deren Höhe noch nicht zu beziffern ist. Dazu zählen im Bereich des Flüchtlingszuzugs die Kosten der Integration einschließlich eines Familiennachzugs, die Kosten der Pflege der älter werdenden Bevölkerung und der Ausbau der Kindertagesbetreuung vor dem Hintergrund der zusätzlichen gebührenfreien Kindergartenjahre.

*Investitionen
– ein
weiteres
Problem*

Auch im Bereich der Investitionen nehmen die Probleme zu. Der allorts diskutierte Investitionsstau der öffentlichen Hand betrifft die Kommunen genauso wie das Land. Es ist nachvollziehbar, dass Kommunen in finanziell angespannten Zeiten zunächst auf Investitionen verzichten, bevor sie konsumtive Aufwendungen kürzen. In Zeiten steigender Erträge ist es dagegen angezeigt, unterlassene Investitionen nachzuholen und diese aus Ertragsüberschüssen zu finanzieren. Dies war 2017 gegenüber 2016 in Niedersachsen nicht der Fall: Die Investitionstätigkeit wurde im Vergleich zum Vorjahr reduziert. Gleichzeitig bedingten die durchgeführten Investitionen erhöhte Kreditaufnahmen und zunehmende Verschuldung.

*Zunahme
der
Investitions-
kredite*

Bereits der letzte Kommunalbericht thematisierte die zunehmende Verschuldung der Kommunen aus Investitionskrediten und wies darauf hin, dass – bei gleichbleibender Entwicklung – die stetige Zunahme der Investitionskredite den positiven Effekt aus dem

Rückgang der Liquiditätskredite aufzehren werde. Dieser Umstand ist nun bereits 2017 eingetreten. Erstmals seit Jahren kam es zu einer gestiegenen Gesamtverschuldung der niedersächsischen Kommunen, für die die beträchtliche Neuaufnahme von Investitionskrediten ursächlich ist.

Die hohe Verschuldung belastet die kommunalen Haushalte dauerhaft. Sie lässt sich – jedenfalls in der Regel – nicht kurzfristig beseitigen. Die daraus resultierenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen minimieren die zukünftigen kommunalen Handlungsspielräume erheblich. Denn die Tilgungsauszahlungen müssen aus Zahlungsüberschüssen im Bereich der konsumtiven Haushaltsführung finanziert werden. 2017 mussten immerhin 74 % der Zahlungsüberschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit für Tilgungsleistungen aufgewendet werden.

Insofern forderte bereits der vorjährige Kommunalbericht dazu auf, dem Trend einer ansteigenden Verschuldung entgegenzusteuern. Positive Tendenzen sind nach wie vor nicht in Sicht, sodass dieser Appell weiterhin Bestand hat. Im bundesweiten Vergleich der Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte⁸ in den 13 Flächenländern aus Wertpapieren und Investitionskrediten beim nicht-öffentlichen Bereich belegt Niedersachsen unverändert Rang 9.

Nach einer Gemeinschaftsveröffentlichung der statistischen Ämter des Bundes und der Länder⁹ entfallen in Niedersachsen 51,5 % der kommunalen Gesamtschulden¹⁰ auf die Kernhaushalte, nur 5,7 % auf die Extrahaushalte und 42,8 % auf die sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)¹¹. Insgesamt ergab sich zum 31.12.2016 eine integrierte Verschuldung in Höhe von 22,5 Mrd. €. Am 31.12.2012 betragen die integrierten Schulden noch 23 Mrd. €. Die statistischen Ämter führen die Rückführung der Verschuldung um 500 Mio. € auch auf die vom Land Niedersachsen bereitgestellten Entschuldungshilfen zurück. Angesichts dieser Begründung erscheint der Schuldenabbau wiederum gering, denn aus dem Zukunftsvertrag flossen den Kommunen 2 Mrd. € zu.

Hoher Anteil der Verschuldung außerhalb der Kernhaushalte

Im Bereich der Gesamtverschuldung nimmt Niedersachsen mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 2.843 € den fünftniedrigsten Rang im Kreis der Flächenländer ein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen anderer Bundesländer eine höhere Ausgliederung in den Bereich der sonstigen FEU vorweisen. Der unterschiedliche, aber durchweg hohe Anteil ausgegliederter Bereiche zeigt, dass die Betrachtung der jeweiligen kommunalen

⁸ Statistisches Bundesamt (Destatis), Finanzen und Steuern, Vorläufiger Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts, 4. Vierteljahr 2017.

⁹ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände - Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich - Stand 31.12.2016.

¹⁰ Liquiditäts- und Investitionskredite und Wertpapierschulden beim nicht-öffentlichen Bereich sowie Schulden beim öffentlichen Bereich.

¹¹ Ausgegliederte Einheiten, die ihre Kosten durch eigene Umsätze finanzieren.

Gesamtverschuldung durch konsolidierte Gesamtabstchlüsse von immer größerer Wichtigkeit ist. Interkommunale Vergleiche im Bereich der Verschuldung sind ohne eine solche Betrachtung nicht ausreichend belastbar. Zudem werden bei einer Reduzierung auf die kommunalen Kernhaushalte lediglich ca. 50 % der kommunalen Schulden in den Blick genommen, obwohl die Kommunen häufig und auf verschiedene Weise für die Schulden in ihren Extrahaushalten oder sonstigen FEU haften, sei es durch Nachschussverpflichtungen, Eintrittspflichten wegen evtl. fehlender Rechtsfähigkeit der Unternehmen in den Extrahaushalten oder übernommene Bürgschaften.

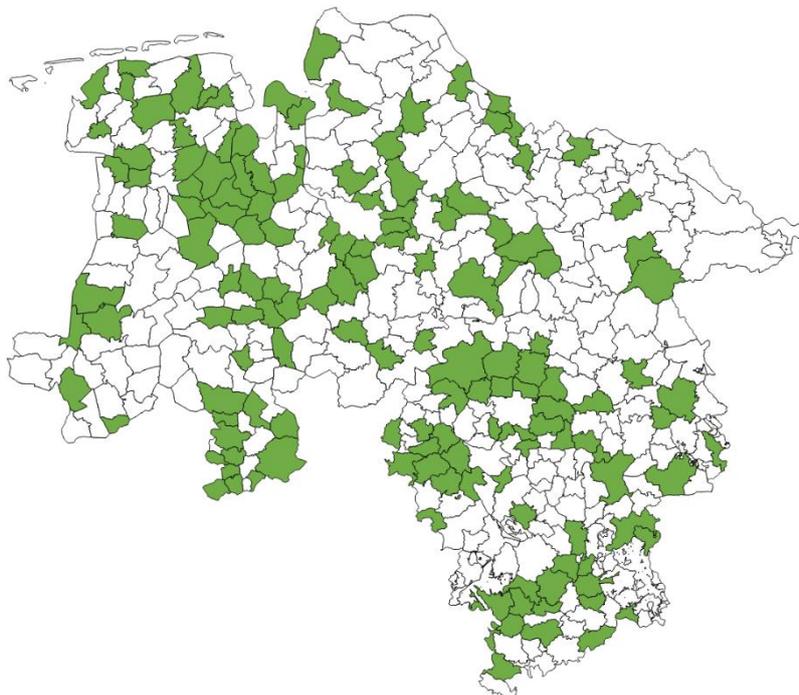
*Individuelle
Herausforderungen*

Die Problemlagen und die Tragweite der dargestellten Risiken unterscheiden sich in Abhängigkeit von Lage, Größe und Struktur der Kommunen. Alles in allem lassen die heterogenen Kommunalhaushalte allgemeine Empfehlungen kaum zu. Eine jede Kommune muss grundsätzlich eigene Lösungen entwickeln, um den individuellen Herausforderungen entgegentreten zu können. Die während der überörtlichen Prüfungen festgestellten good-practice-Beispiele sollen Anregungen dafür geben. Gleichzeitig wird die Notwendigkeit dringender, gemeinsam mit Nachbarkommunen nach einvernehmlichen Lösungen mit gegenseitigem Interessenausgleich zu suchen. Bei allen Überlegungen muss das Ziel einer effizienten Aufgabenerledigung unter dem Gebot einer strikten Ausgabendisziplin im Vordergrund stehen. Es ist schwer vermittelbar, dass selbst in Jahren mit hohen Steuereinnahmen eine flächendeckende Gesundung der Kommunalfinanzen nicht gelingt. Ein gutes Beispiel dafür ist, dass selbst bevölkerungsreiche Kommunen mit guter Struktur und überdurchschnittlicher Steuereinnahmekraft keinen Haushaltsausgleich erreichen, weil sie ein überregionales Angebot – auch für die Einwohner ihres Umfelds – vorhalten, von denen sie gleichzeitig profitieren. Hier gilt es, einen Ausgleich zu finden: entweder durch abgestimmte kommunalpolitische Entscheidungen oder durch Systemanpassungen im kommunalen Finanzausgleich.

5 Prüfungsergebnisse

5.1 Vorbemerkungen

Zu den in diesem Kapitel aufgeführten Themenbereichen sind neben der Region Hannover, neun Landkreisen, dem Bezirksverband Oldenburg und einem Zweckverband 148 Einheits- und Samtgemeinden geprüft worden. Die regionale Verteilung der geprüften Einheits- und Samtgemeinden stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 16: Übersicht der geprüften Einheits- und Samtgemeinden

Berücksichtigt wurden nur die Ergebnisse der Prüfungen, bei 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 nicht aufwiesen, wird der Kommunalbericht 2019 enthalten.

Der Großteil der vergleichend angelegten Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen ging der Frage nach, welche finanziellen Risiken in Kommunen bestehen könnten. „Die überörtliche Kommunalprüfung deckt Fehlentwicklungen und Risiken für die kommunale Selbstverwaltung im Generellen und im Regionalen auf und bewertet Abwehrstrategien.“ So lautet eines der strategischen Ziele der überörtlichen Kommunalprüfung. Dieser Ausrichtung folgte die überörtliche Kommunalprüfung, indem sie auf die Risiken bei der Kindertagesstättenfinanzierung bei freien Trägern, auf die Aspekte der

*Finanzielle
Risiken*

Kassensicherheit und auf die Risiken bei der Informationssicherheit einging. Auch kostenintensive Bereiche wie die Instandhaltung der Kanalisation, die Bauhöfe, die Bauinvestitionen und die Erschließungsverträge betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung in diesem Zusammenhang.

Prüfung einer Fachaufgabe

Die Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung zu Kommunalwäldern beschäftigte sich mit der wirtschaftlichen Erledigung einer konkreten Fachaufgabe.

Rechnungsprüfungsämter

Eine weitere Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung befasste sich mit der Aufgabenwahrnehmung der Rechnungsprüfungsämter.

Handreichung

Auf der Grundlage der Ergebnisse aus der Prüfung zur Bewilligung einer Schulbegleitung entwickelte die überörtliche Kommunalprüfung eine Handreichung, die den Kommunen ihre Aufgabenerledigung erleichtern soll.

Ordnungsmäßigkeit

Eine weitere Prüfung legte ihren Fokus darauf, ob die Kommunen die Rechtsvorschriften beachteten. Bei dieser Prüfung handelte es sich entsprechend dem gesetzlichen Auftrag der überörtlichen Kommunalprüfung um eine Ordnungsmäßigkeitsprüfung.

Interkommunaler Vergleich berücksichtigt kommunale Entscheidungsspielräume

Der interkommunale Vergleich erfordert, die unterschiedlichen Strukturen der niedersächsischen Kommunen und örtliche Besonderheiten in einer vergleichenden Betrachtung zu berücksichtigen. Die in den Prüfungen verwendeten Vergleichskennzahlen sind geeignet, diesen Anforderungen ausreichend gerecht zu werden. Auch würdigt die überörtliche Kommunalprüfung die Entscheidungsspielräume der kommunalen Selbstverwaltung, wenn und soweit der rechtliche Rahmen kommunales Ermessen einräumt. Dies gilt auch für die Fälle, in denen die überörtliche Kommunalprüfung das Aufstellen und Pflegen von Katastern und Konzepten empfiehlt, die die kommunale Entscheidungsfindung unterstützen können. Allerdings kann der kommunale Entscheidungsspielraum durch eine fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit eingeschränkt sein.

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).

5.3 Kindertagesstätten der freien Träger – Was zahlen die Kommunen dafür?

Nach den erhobenen Daten belief sich der Anteil der Kommunen an den Aufwendungen für die Kindertagesstätten der freien Träger im Jahr 2016 auf rd. 43 %. Mit den Zuweisungen der Landkreise betrug der kommunale Anteil mehr als 50 % dieser Aufwendungen. Die tatsächliche Haushaltsbelastung der Kommunen lag jedoch noch über diesen Werten, weil Abschreibungen für kostenlos überlassene Gebäude, innere Verrechnungen, z. B. für Bauhofleistungen oder Overheadkosten der Verwaltung im Regelfall nicht beim Produkt für die Kindertagesstätten der freien Träger ausgewiesen waren.

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

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

Die Kommunen benötigen ein vertraglich abgesichertes Prüfungsrecht bei den freien Trägern.

Seit der Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Krippen- bzw. Kindergartenplatz hat sich die finanzielle Belastung der Kommunen durch die Kindertagesstätten beständig erhöht.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen nach den §§ 22 bis 26 SGB VIII sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (örtlicher Jugendhilfeträger) zuständig. In Niedersachsen sind gemäß § 1 Abs. 1 und 2 Nds. AG SGB VIII die Landkreise, die kreisfreien Städte, die Landeshauptstadt Hannover und auch solche kreisangehörigen Gemeinden, die bei Inkrafttreten des Nds. AG SGB VIII bereits die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe erfüllten, örtliche Jugendhilfeträger. Kreisangehörige Gemeinden, die nicht örtliche Jugendhilfeträger sind, können im Einvernehmen mit dem örtlichen Jugendhilfeträger Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe wahrnehmen (§ 13 Abs. 1 Nds. AG SGB VIII), so auch die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen. Die örtlichen Jugendhilfeträger schlossen mit den Kommunen dazu Vereinbarungen.

Eine Vielzahl von Kommunen nimmt die Aufgabe der Förderung von Kindern in Kindertagesstätten wahr, weil sie darin einen sehr wichtigen Standortfaktor sehen. Sie erledigen die Aufgabe entweder selbst durch kommunaleigene Kindertagesstätten oder bedienen sich dafür der Träger der freien Jugendhilfe oder sonstiger Dritter (freie Träger).

Dafür schließen sie wiederum mit den freien Trägern Vereinbarungen. Das SGB VIII, das KiTaG und die dazu erlassenen Verordnungen schreiben solche Vereinbarungen allerdings nicht vor. Erst recht enthalten sie keine Regelungen darüber, wie die Vereinbarungen auszugestalten sind.

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte für das Jahr 2016, wer in welchem Umfang die Kindertagesbetreuung in den Tageseinrichtungen der freien Träger finanzierte, in welchem zeitlichen Umfang die Betreuung erfolgte und welchen Inhalt die o. g. Vereinbarungen hatten.

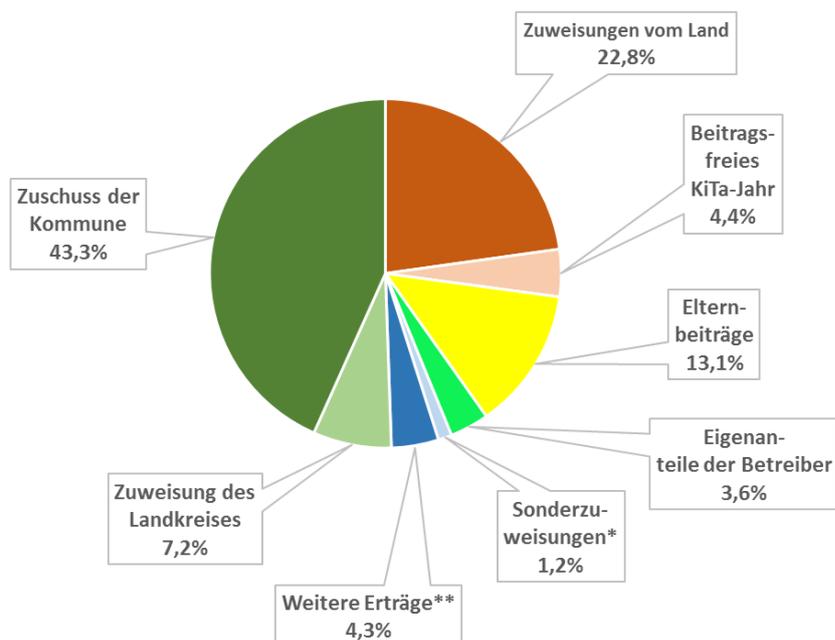
Methodi-
sches
Vorgehen

Die überörtliche Kommunalprüfung wertete dazu die Vereinbarungen der Kommunen mit den Landkreisen und den freien Trägern sowie die von den Kommunen abgeforderten Daten, z. B. zur Finanzierung, aus.

Die Prüfung erfolgte bei 18 Kommunen.¹² Es gehörten immer zwei Kommunen einem Landkreis an, wovon eine Kommune weniger als 15.000 Einwohner und eine zwischen 15.000 und 30.000 Einwohnern hatte.

Die folgende Ansicht stellt summarisch dar, wer die Kindertagesstätten der freien Träger mit welchem Prozentanteil finanzierte.

¹² Geprüft wurden die Städte Alfeld (Leine), Bad Fallingb., Bad Iburg, Brake (Unterweser), Bremervörde, Diepholz, Elze, Jever, Northeim, Schortens, Sulingen, Uslar und Walsrode sowie die Gemeinden Butjadingen, Hohenhameln, Ilsede, Scheeßel und Wallenhorst.



* z. B. Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII, Übernahme der Aufwendungen der Eingliederungshilfe vom Land nach § 16 Nds. AG SGB XII und § 1 DVO Nds. AG SGB XII

** z. B. Verpflegungsanteil Elternbeiträge, Spenden, Personalkostenerstattungen

Ansicht 17: Finanzierungsanteile der Kindertageseinrichtungen

Die Kommunen finanzierten durchschnittlich 43,3 % der Aufwendungen. Zusammen mit den Zuweisungen der Landkreise stieg der kommunale Anteil auf 50,5 % an. Die geprüften Kommunen und die Landkreise finanzierten somit mehr als die Hälfte der Aufwendungen für die Kindertagesstätten der freien Träger.

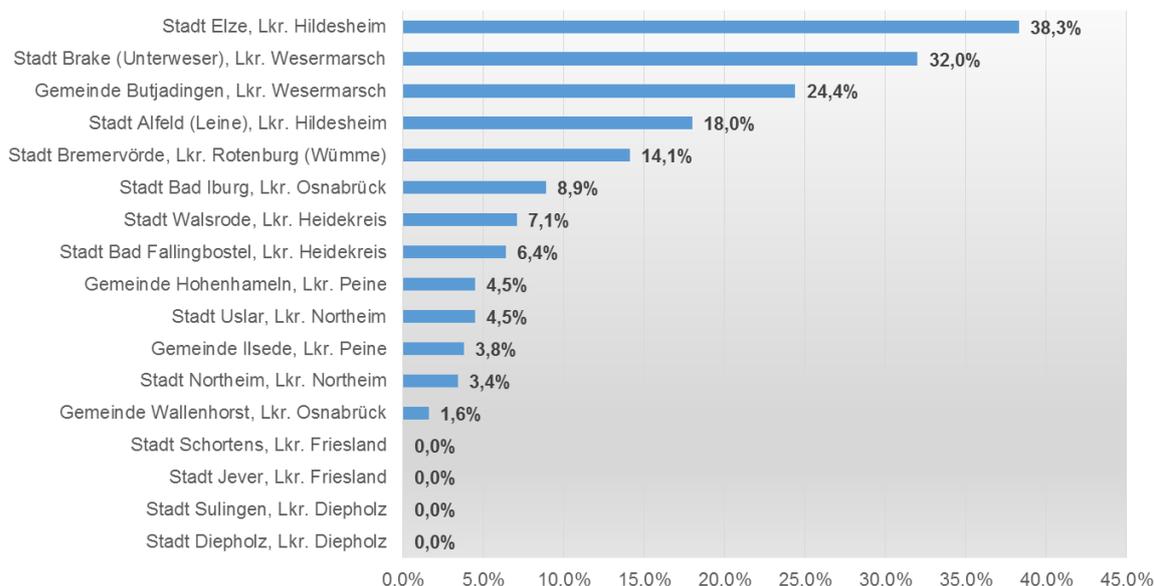
Nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit gemäß § 10 Abs. 1 KomHKVO sollten die internen Leistungen der Kommunen für die Kindertagesstätten der freien Träger in angemessenem Umfang als Innere Verrechnungen (§ 15 Abs. 3 KomHKVO) sowie alle weiteren Aufwendungen in einem dafür vorgesehenen Produkt, das z. B. Kindertagesstätten freier Träger heißen könnte, ausgewiesen werden.

Haushaltswahrheit und -klarheit

Die meisten Kommunen kannten die tatsächlichen Belastungen ihrer Haushalte durch die Kindertagesstätten der freien Träger nicht, weil sie diese nicht vollständig in dem dafür vorgesehenen Produkt auswiesen. Eine vollständige Ausweisung der Belastungen, z. B. die Abschreibungen für überlassene Gebäude, die Leistungen des Baubetriebshofs für Garten- und Winterdienste sowie Overheadkosten der Verwaltung für die Kindertagesstätten der freien Träger würde den oben dargestellten kommunalen Finanzierungsanteil noch erhöhen.

Finanzielle Beteiligungen der Landkreise

Die Zuweisungen der Landkreise differierten aufgrund der unterschiedlichen Förder- und Berechnungsgrundlagen stark. Zwei Landkreise beteiligten sich nicht an der Finanzierung der Kindertagesstätten. Die Anteile der Landkreise an den Gesamtaufwendungen der Kindertagesstätten freier Träger betragen zwischen 0 % und 38,3 %:



Ansicht 18: Finanzierungsanteil der Landkreise an den Gesamtaufwendungen der Kindertagesstätten freier Träger im Jahr 2016

Betreuungsumfang Was gibt's fürs Geld?

Kindertagesstätten müssen an wenigstens fünf Tagen in der Woche vor- oder nachmittags eine Betreuung von vier Stunden anbieten (§§ 8 Abs. 2, 12 Abs. 3 S. 2 KiTaG). In integrativen Kindergartengruppen muss die Betreuung mindestens fünf Stunden täglich an fünf Tagen in der Woche erfolgen (§ 2 Abs. 6 der 1. DVO-KiTaG).

Bei nur 72 von 321 Gruppen boten die freien Träger in den Kindertagesstätten eine Betreuungszeit von vier Stunden täglich an. Bei 68 von 71 Krippengruppen lag die angebotene Betreuungszeit über vier Stunden.

Die angebotene durchschnittliche Gruppenbetreuungszeit lag bei fast sieben Stunden täglich.

Inhalte der Vereinbarungen hier: Veränderungen bei Ausstattung und Organisation

Bei der Ausstattung und Organisation von Kindertagesstätten bestehen Gestaltungsspielräume, z. B. beim zeitlichen Umfang der Kindertagesbetreuung, bei der Gruppengröße oder bei der Personalausstattung (§§ 4 bis 8 KiTaG, ergänzend 1. und 2. DVO-KiTaG). In den zwischen den Kommunen und den freien Trägern geschlossenen Vereinbarungen sollte daher festgelegt sein, dass Veränderungen sich nur dann auf die finanzielle Beteiligung der Kommunen auswirken dürfen, wenn die Kommunen zugestimmt haben.

Nicht alle geprüften Vereinbarungen zwischen den Kommunen und den freien Trägern enthielten entsprechende Regelungen.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, entsprechende Zustimmungsvorbehalte bei der nächsten Anpassung in die Vereinbarung aufzunehmen.

Den Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 110 Abs. 2 NKomVG) haben die Kommunen auch bei den Aufwendungen für und Auszahlungen an die freien Träger zu beachten.

Die Rechnungsprüfungsämter müssen gemäß § 155 Abs. 1 Nr. 3 NKomVG laufend die Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Jahresabschlüsse prüfen. Da die zahlungsbegründenden Belege zu den Aufwendungen der Kommunen an die freien Träger in Teilen von diesen selbst erstellt werden, ist es erforderlich, dass die Rechnungsprüfungsämter auch die Belege der freien Träger einsehen und prüfen können (§ 155 Abs. 2 Nr. 5 NKomVG).

In 55 der 85 vorgelegten Vereinbarungen fehlten Regelungen, die den Kommunen das Recht zur Einsichtnahme in die Unterlagen der freien Träger einräumten. Regelungen zur Rechnungsprüfung fehlten sogar in 71 Vereinbarungen.

Die Kommunen benötigen zwingend ein vertraglich abgesichertes Prüfungsrecht sowie die Befugnis, zahlungsbegründende Belege der freien Träger einzusehen und zu überprüfen. Nur so kann der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung beachtet werden und das Rechnungsprüfungsamt seinen Aufgaben nachkommen (§ 155 Abs. 1 Nr. 3 NKomVG).

In den geprüften Vereinbarungen fehlten überwiegend diese Rechte und Befugnisse. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, diese in die Vereinbarungen aufzunehmen.

Der kommunale Finanzierungsanteil lag im Jahr 2016 bereits nach den von den Kommunen überlassenen Daten bei mehr als 50 % der Aufwendungen für die Kindertagesstätten der freien Träger. Bei vollständiger Ausweisung der Belastungen würde sich ein höherer kommunaler Finanzierungsanteil ergeben.

Der bestehende Rechtsanspruch auf eine vierstündige Betreuung täglich liegt deutlich unter der tatsächlichen Nachfrage. Die von den freien Trägern angebotene Betreuungszeit lag im Durchschnitt bei fast sieben Stunden täglich.

Inhalte der Vereinbarungen hier: Prüfungsrechte der Kommunen

Fazit

Zustimmungsvorbehalte bei Veränderungen von Ausstattung und Organisation der Kindertagesstätten sowie Prüfungsrechte der Kommunen tragen dazu bei, dass die Kommunen sparsam und wirtschaftlich bei der Finanzierung der Kindertagesstätten verfahren.

Neuverhandlungen der Vereinbarungen sollten jedoch auf keinen Fall dazu führen, dass sich die Kommunen finanziell verschlechtern.

5.4 Ohne Schulbegleitung keine inklusive Schule?!

Die Jugend- und Sozialhilfeträger müssen durch die Bewilligung einer Schulbegleitung die inklusive Beschulung von Kindern mit einer (drohenden) Behinderung sicherstellen. Sie sind dazu verpflichtet, auch wenn sie nur nachrangig zuständig sind. Die systemischen Voraussetzungen sind bisher nicht gegeben, um die vorrangige Leistungspflicht der Schule zu erfüllen. Schulen suspendierten Kinder oder drohten, dies zu tun, wenn Kommunen keine Schulbegleitung sicherstellen.

Die handelnden Personen in den Kommunen sollten gezielt und intensiv mit den Schulen zusammenarbeiten und von diesen Informationen über den notwendigen Unterstützungsbedarf einholen. Nur so kann die bestmögliche Lösung für eine optimale inklusive Beschulung der Kinder gefunden werden.

Zudem können die Jugend- und Sozialhilfeträger ihre eigenen Instrumente bei der Bewilligung und Steuerung der Hilfe optimieren, um so ihre Leistungsverpflichtung einzugrenzen.

In Niedersachsen stiegen die jährlichen Aufwendungen für die Schulbegleitungen in der Zeit von 2012 bis 2016 allein in der Sozialhilfe von 33,5 Mio. € um 115 % auf 72,1 Mio. €. Diese Steigerung bewog die überörtliche Kommunalprüfung, das Verhältnis zwischen Schule und Jugend- und Sozialhilfeträgern bei der Bewilligung einer Schulbegleitung zu hinterfragen, denn Jugend- und Sozialhilfeträger sind in diesen Fällen nur nachrangig zuständig (§ 10 Abs. 1 SGB VIII und § 2 Abs. 2 SGB XII).

Prüfungs-
anlass

Des Weiteren war die Prüfung darauf ausgerichtet, Hinweise für die Bewilligung und Steuerung der Schulbegleitung zu geben, um die geprüften Jugend- und Sozialhilfeträger darin zu unterstützen, ihre eigenen Instrumente zur Begrenzung ihrer Leistungspflicht zu nutzen. Die Prüfung erstreckte sich auf die Landkreise Aurich, Cloppenburg, Gifhorn, Grafschaft Bentheim, Hildesheim, Uelzen und Wolfenbüttel sowie auf die Städte Delmenhorst und Oldenburg (Oldb), die alle zugleich örtlicher Träger der Jugend- als auch der Sozialhilfe sind. Prüfungsmethodisch wurde ein Datenerhebungsbogen ausgewertet und anschließend eine Vor-Ort-Prüfung mit stichprobenweiser Aktenprüfung durchgeführt.

Prüfungsziel

Aufwand
und
Fallzahlen

Bei den geprüften Kommunen entwickelte sich der Aufwand für die Schulbegleitung in den Jahren 2012 bis 2016 wie folgt:¹³

	2012	2013	2014	2015	2016
Aufwand	6,1 Mio. €	8,5 Mio. €	12,0 Mio. €	15,1 Mio. €	19,1 Mio. €
Veränderung gegenüber Vorjahr		39 %	41 %	26 %	26 %

Tabelle 4: Entwicklung des Aufwands für die Schulbegleitung



Ansicht 19: Entwicklung des Aufwands für die Schulbegleitung

Danach stieg der Aufwand im Betrachtungszeitraum von 6,1 Mio. € auf 19,1 Mio. € und damit um mehr als das Dreifache. Der höchste Anstieg (2014 gegenüber 2013) mit 41 % fällt mit dem Beginn der inklusiven Beschulung von Kindern mit einer (drohenden) Behinderung zum Schuljahr 2013/14 zusammen. Dies bestätigte die Einschätzung der Kommunen, dass die Einführung der inklusiven Schule zum Schuljahr 2013/14 ihre Belastung als Jugend- und Sozialhilfeträger erhöht hat. Dies zeigt sich auch in den Fallzahlen, die sich in den geprüften Kommunen von 2012 auf 2016 verdoppelten.

Vorrang der
Schule

Vorrangig leistungsverpflichtet ist die Schule, die die Aufgabe hat, die inklusive Beschulung sicherzustellen (§ 4 NSchG). Dafür müssen sich die Schulen zu inklusiven Lern-

¹³ Die Jugendhilfeträger der Landkreise Grafschaft Bentheim und Hildesheim fehlen, weil die Jugendämter von Stadt und Landkreis im Prüfungszeitraum zusammengelegt wurden.

und Lebensorten weiterentwickeln. Sie erhalten dazu die Unterstützung des Nds. Kultusministeriums, der Nds. Landesschulbehörde sowie der Regionalen Beratungs- und Unterstützungszentren Inklusive Schule (RZI), um die notwendigen personellen, finanziellen und fachlichen Ressourcen zu erhalten. Da die meisten Schulen derzeit noch nicht im notwendigen Umfang ausgestattet sind, können sie ihrer vorrangigen Leistungsverpflichtung nur selten vollständig nachkommen, sodass Jugend- und Sozialhilfeträger häufig nachrangige Einzelfallhilfen in Form einer Schulbegleitung bewilligen müssen.

Die inklusive Schule fußt auf dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention - UN-BRK), das in Deutschland am 26.03.2009 in Kraft getreten ist. Art. 24 Abs. 2 UN-BRK führte dazu, dass Schülerinnen und Schüler mit einer (drohenden) Behinderung mit dem Gesetz zur Einführung der inklusiven Schule vom 23.03.2012¹⁴ einen Rechtsanspruch auf Zugang zum Regelschulsystem erhielten. Gemäß § 4 Abs. 2 S. 2 NSchG sind diese Schülerinnen und Schüler durch wirksame, individuell angepasste Maßnahmen der Schule in den Schulen zu unterstützen.

Rechtliche Grundlagen

Hilfen zur angemessenen Schulbildung sind ambulante Leistungen der Eingliederungshilfe. Die Gewährung einer Schulbegleitung ist eine Form dieser Leistung. Für Kinder mit einer (drohenden) seelischen Behinderung gewähren die örtlichen Jugendhilfeträger gemäß § 35a SGB VIII i. V. m. §§ 53 und 54 SGB XII eine Schulbegleitung,

- wenn eine (drohende) wesentliche Behinderung im Sinne des § 2 Abs. 1 SGB IX vorliegt und
- dadurch die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist.

Für alle anderen Kinder mit einer (drohenden) Behinderung besteht dieser Anspruch gegenüber den örtlichen Sozialhilfeträgern gemäß der §§ 53 und 54 SGB XII.

Die Schule muss Kinder mit einer (drohenden) Behinderung unterstützen. Ihre (vorrangige) Leistungspflicht ergibt sich aus § 4 Abs. 2 NSchG i. V. m. § 2 SGB XII. Diese bestehenden Leistungsverpflichtungen führen zu der Frage, welche Leistungen die Schule erbringen muss, damit Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung am allgemeinen Bildungssystem teilhaben können.

Eine gute Zusammenarbeit der Jugend- und Sozialhilfeträger mit den Schulleitungen und den Lehrkräften der Schulen (künftig als Schulen benannt) ist Voraussetzung dafür, dass allen Kindern die ihren individuellen Möglichkeiten entsprechende Teilhabe am Schulleben ermöglicht werden kann. Diese sollte sowohl Informationen über das Kind

Verhältnis zwischen „Ämtern“ und „Schule“

¹⁴ Nds. GVBl. S. 34.

mit Unterstützungsbedarf als auch Auskünfte über die personellen und organisatorischen Möglichkeiten der Schule beinhalten. Nur bei einer entsprechenden Mitwirkung der Schule können sich die Jugend- und Sozialhilfeträger ein umfassendes Bild von der Teilhabebeeinträchtigung machen sowie den Umfang des Bedarfs zutreffend ermitteln.

*Schul-
suspendie-
rung*

Nach den von der überörtlichen Kommunalprüfung in den geprüften Kommunen gesammelten Erkenntnissen verfügten die Sozial- und Jugendhilfeträger im Regelfall über keine oder nur wenige Informationen seitens der Schule, sind von dort aber einem massiven Leistungsgewährungsdruck ausgesetzt. Die Schulen drohten nicht selten mit der Suspendierung der Kinder, wenn für diese keine Schulbegleitung bewilligt würde. Sechs geprüfte Organisationseinheiten berichteten, dass Kinder tatsächlich suspendiert worden seien.

*Mitwirkung
der Schule
einfordern*

Die Schulen sind den Jugend- und Sozialämtern gegenüber gemäß § 117 SGB XII zur Auskunft verpflichtet. Versuche der Jugend- und Sozialhilfeträger, die Schulen in das Verfahren einzubinden, indem sie einen Schulbericht anforderten, waren in der Praxis der geprüften Kommunen jedoch nur selten von Erfolg gekrönt. So wollten die Jugend- und Sozialhilfeträger von den Schulen u. a. wissen

- in welchem Umfang der Schule insgesamt zusätzliche Lehrerwochenstunden für die inklusive Beschulung zur Verfügung stehen,
- in welchem Umfang der Schule eine pädagogische Unterrichtshilfe zur Verfügung steht und diese für das Kind eingesetzt wird,
- welche Unterstützungskräfte und welche Fördermaßnahmen seitens der Schule bereits eingesetzt wurden oder
- ob bereits andere Kinder in der Klasse durch eine Schulbegleitung unterstützt werden.

Antworten auf diese Fragen kamen von den Schulen laut Auskunft der geprüften Kommunen selten bis nie.

*Ein gutes
Praxisbei-
spiel*

Der Jugendhilfeträger des Landkreises Wolfenbüttel befragte die Schulen ausführlich. Zugleich zeigte er den Schulen, wie sie einzelne Probleme der Kinder selbst lösen könnten. Der Jugendhilfeträger des Landkreises Wolfenbüttel fasste seine Praxis im Umgang mit den Schulen mit der Aussage zusammen „Wir nehmen unsere Schulen sehr in die Pflicht“. In der Folge wies er die geringsten prozentualen Steigerungen in der Zeit von

2012 bis 2016 beim Aufwand, beim Aufwand je 1.000 Einwohner der Altersgruppe von 6 bis 18 Jahren, bei den Fallzahlen sowie bei der Leistungsdichte¹⁵ auf.

Überwiegend musste die überörtliche Kommunalprüfung nach Auswertung der von den geprüften Kommunen gemachten Angaben allerdings feststellen, dass die Schulen

*Mangelnde
Mitwirkung
der Schule*

- häufig eine Schulbegleitung forderten,
- Druck auf die Erziehungsberechtigten ausübten, aber
- über ihre eigenen Strukturen und Ressourcen wenig mitteilten.

Aufgrund dessen kannten die Kommunen die (getroffenen) Maßnahmen der Schulen häufig nicht vollständig und konnten daher in diesen Fällen den tatsächlichen Unterstützungsbedarf nicht zutreffend feststellen. Gleichwohl sahen sich die geprüften Kommunen in diesen Fällen gezwungen, eine Schulbegleitung als Einzelfallmaßnahme zu bewilligen.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, die Mitwirkung der Schulen stärker einzufordern. Die Kommunen sollten die Schulen umfassend befragen, insbesondere über deren eigene Unterstützungsmaßnahmen und eingesetzte Ressourcen.

Empfehlung

Um die Zusammenarbeit mit den Schulen künftig zu verbessern, könnte ein Weg sein, eine Vereinbarung mit der Landesschulbehörde für den Einsatz von Schulbegleitungen an Schulen abzuschließen. Mittels einer solchen Vereinbarung kann vor Ort eine einheitliche Zusammenarbeit der Schulen mit den örtlichen Sozialhilfe- und Jugendhilfeträgern verabredet werden. Dies beabsichtigen der Jugend- und der Sozialhilfeträger des Landkreises Gifhorn sowie der Jugendhilfeträger des Landkreises Graftschaft Bentheim.

Das Land Thüringen hat sich dazu entschieden, den Aufwand für die im Zusammenhang mit dem Schulbesuch notwendige Betreuung der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die keinen Anspruch auf sozialversicherungsrechtliche Leistungen haben, dem Schulaufwand zuzuordnen (§ 3 Abs. 1 S. 2 ThürSchFG). Dies ist ein guter Weg, um Abgrenzungsprobleme zu vermeiden, schnell bedarfsgerecht entscheiden zu können und damit das Ziel der optimalen Beschulung für alle Schülerinnen und Schüler zu erreichen. Darüber hinaus wird in Thüringen durch eine eindeutige Zuständigkeitszuweisung das Entstehen des in Niedersachsen vorhandenen Vorrang-Nachrang-Problems verhindert.

*Eine gute
Lösung aus
Thüringen*

Der Bedarf eines Kindes mit (drohender) Behinderung sollte die notwendige Qualifikation der eingesetzten Schulbegleitung bestimmen. Die überörtliche Kommunalprüfung fand

*Bandbreite
der Entgelte*

¹⁵ Leistungsbezieher auf 1.000 Einwohner der Vergleichsgruppe. Beispiel: Bei einer Leistungsdichte von 5:1.000 bekämen 5 von 1.000 schulpflichtigen Kindern Hilfe zur angemessenen Schulbildung in Form einer Schulbegleitung.

bei den geprüften Kommunen 108 verschiedene Entgelte für eine Zeitstunde „Schulbegleitung“ vor. Den Entgelten lagen die verschiedensten Qualifikationen bzw. Unterteilungen des Personenkreises zugrunde. Eine einheitliche Zuordnung zwischen Entgelt und Qualifikation und damit ein Vergleich von Leistungskatalog, Anforderungsprofil und Entgelt waren nicht möglich.

Die Entgelte je Zeitstunde wiesen eine Bandbreite von über 500 % auf. Das geringste Entgelt für 60 Minuten zahlte mit 10,00 € der Jugendhilfeträger des Landkreises Grafschaft Bentheim und das höchste vereinbarte der Jugendhilfeträger des Landkreises Wolfenbüttel mit 55,50 €. Die meisten Entgelte (50) lagen zwischen 25,00 und 35,00 €.

Der Sozialhilfeträger des Landkreises Gifhorn hat in seiner Leistungs- und Prüfungsvereinbarung die Aufgaben der Schulbegleitung unter Berücksichtigung der zu leistenden Tätigkeiten mit den dazu gehörenden Qualitätsanforderungen (Leistungskatalog) beschrieben. Diese unterteilte er in drei Leistungsstufen, wobei aufsteigend jeweils zusätzliche Anforderungen definiert wurden.

Die von der Schulbegleitung zu erbringende Leistung wurde durch den individuellen Bedarf der Kinder bestimmt. Diese individuell erforderlichen Unterstützungen glich der Sozialhilfeträger des Landkreises Gifhorn mit dem vereinbarten Leistungskatalog ab. Daraus folgte die Einstufung in die Leistungsstufe, was gleichzeitig die Qualifikation der Schulbegleitung und das damit verbundene Entgelt bestimmte. Die Vereinbarung von Leistungsstandards mit zugeordneten Qualifikationen sorgte für Transparenz und Vergleichbarkeit. Diese Verknüpfung bewertet die überörtliche Kommunalprüfung positiv.

Trotz vorrangiger Leistungsverpflichtung der Schulen müssen nach den Erkenntnissen der überörtlichen Kommunalprüfung weitgehend die örtlichen Jugend- und Sozialhilfeträger tätig werden. Dies führte in der Vergangenheit zu den exorbitant gestiegenen Leistungen im Sozial- und Jugendhilfebereich. Solange die Sach- und Rechtslage keine anderen Möglichkeiten zulässt, können die Kommunen nur versuchen, ihre eigenen Instrumente¹⁶ zur Begrenzung ihrer „Ausfallbürgschaft“ zu nutzen.

Diese stellt die überörtliche Kommunalprüfung im folgenden Überblick dar.

16 Hinweis auf fachliche Unterstützungen:

o Handreichung zu § 35a SGB VIII der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen (IBN)

Vgl. Nds. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie (Hg.): Handreichung zum § 35a SGB VIII, Hannover 2012, <https://www.ibniedersachsen.de/pages/viewpage.action?pageId=1507494>, abgerufen am 26.06.2017.

o Orientierungshilfe für die Feststellungen der Träger der Sozialhilfe zur Ermittlung der Leistungsvoraussetzungen nach dem SGB XII i. V. m. der Eingliederungshilfe-Verordnung der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe

Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe: Der Behinderungsbegriff nach SGB IX und SGB XII und die Umsetzung in der Sozialhilfe, Orientierungshilfe für die Feststellungen der Träger der Sozialhilfe zur Ermittlung der Leistungsvoraussetzungen nach dem SGB XII in Verbindung mit der Eingliederungshilfe-Verordnung (EHVO), Münster, Stand 24.11.2009

https://www.lwl.org/spur-download/bag/orientierungshilfe_behinderungsbegriffendf_24112009.pdf, abgerufen am 26.06.2017.

*good-practice Beispiel
Entgeltvereinbarung*

Fazit

Informationsbeschaffung

- Konsequentes Einfordern von Informationen und Ressourcen von den Kommunen bei den Schulen

Individuelle Voraussetzungen gegeben?

- Feststellung der Art der Behinderung unter Heranziehung von Diagnosen auf Basis von ICD 10.
- Feststellung der behinderungsbedingten Teilhabebeeinträchtigung anhand eines an ICF angelehnten Diagnosebogens

Teilhabebeeinträchtigung?

- Beurteilung nach Befragungen von:
 - Kind
 - Erziehungsberechtigte
 - Lehrkräfte
 - Schulbegleitung
 - Durchführung von Hospitationen in der Schule
 - Besuch des Kindes im häuslichen Umfeld

Feststellung des individuellen Unterstützungsbedarfs nach

- der Problemlage des Kindes
- dem erforderlichen Umfang (möglicher Stundenabzug)
- der notwendigen Betreuungsrelation (wenn andere Kinder mit Hilfebedarf die gleiche Klasse/Schule besuchen)
- der notwendigen Qualifikation/Eignung der Schulbegleitung = Zielplanung im Hilfe-/Gesamtplanverfahren

5.5 Fehlende Kassensicherheit kann teuer werden

Trotz ausdrücklicher Hinweise der überörtlichen Kommunalprüfung gelang es dem Bezirksverband Oldenburg (BVO) über einen Zeitraum von acht Jahren nicht, in seinem Bereich für eine rechtskonforme „Kassensicherheit“ zu sorgen.

Weiterhin gelang es dem BVO allenfalls ansatzweise, Maßnahmen und Regelungen umzusetzen, die der Korruptionsprävention dienen.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Der BVO ist ein historisch gewachsener, auf die Erledigung sozialer Aufgaben ausgerichteter Kommunalverband.¹⁷ Seine wesentlichen Aufgaben sind die Verwaltung von Stiftungen und die Trägerschaft von Heimen. Der BVO ist treuhänderischer Verwalter von Stiftungsvermögen und verfügte 2016 über bilanzielle Vermögenswerte von ca. 39 Mio. €. ¹⁸ Der BVO hat seit 2004 die für Zweckverbände geltenden Vorschriften anzuwenden, zu denen auch das NKomVG gehört. Wie für Zweckverbände gelten für den BVO die Regelungen des kommunalen Haushalts- und Kassenrechts und der örtlichen sowie der überörtlichen Prüfung.¹⁹

Bereits im Jahr 2009 stellte die Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt (NKPA) bei einer überörtlichen Prüfung des BVO Mängel bei der Haushalts- und Kassenführung sowie der Korruptionsprävention fest.²⁰ In den Jahren 2013 und 2014 überprüfte die überörtliche Kommunalprüfung, inwieweit der BVO die mit dem Bericht der NKPA vom 19.04.2010 dargelegten Mängel zwischenzeitlich beseitigt hatte.²¹ Sie wies den BVO in der Folge nachdrücklich darauf hin, dass der Bereich der Kassenaufsicht weiterhin risikorelevante Mängel aufweise.

Seit 2016 geht die überörtliche Prüfung in einer erweiterten Prüfung erneut der Frage der Mängelbeseitigung beim BVO nach.

Kassen- sicherheit: Formale Aspekte

Dem BVO gelang es trotz der Hinweise und Empfehlungen im Prüfungsbericht der NKPA zunächst nicht, eine gemäß § 43 KomHKVO erforderliche Dienstanweisung zu erlassen, um die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung der Zahlungsanweisung, der Buchführung und der Zahlungsabwicklung, insbesondere den Umgang mit Zahlungsmitteln,

¹⁷ Verbandsmitglieder sind die Städte Delmenhorst, Oldenburg, Wilhelmshaven sowie die Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Friesland, Oldenburg, Vechta und Wesermarsch.

¹⁸ Haushalt des Bezirksverbands Oldenburg und seiner Einrichtungen 2016, S. 52, 104, 139, 182, 208, 231, 258, 278 und 302.

¹⁹ Siehe §§ 19 und 16 Abs. 2 NKomZG.

²⁰ Bericht der NKPA über die überörtliche Prüfung des Bezirksverbands Oldenburg - Haushaltsjahre 2006 bis 2008 - vom 19.04.2010, Az.: 10711-403200.

²¹ Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2014, Kapitel 5.8 „Stiftungen und Kommunen – Fluch oder Segen“, S. 50 ff.

sicherzustellen. Die „Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung und die Kasse des Bezirksverbandes Oldenburg“ erließ der BVO erst mit Wirkung vom 13.05.2016. Diese hätte mit Wegfall der Gemeindegeldverordnung bereits zum 01.01.2006 erlassen werden müssen.

Die Kassenaufsicht umfasst die Überwachung der Zahlungsabwicklung, unvermutete Kassenprüfungen sowie mindestens stichprobenweise die Kontrolle des Geschäftsgangs einer Kasse, Unterrichtung über Zustand und Führung einer Kasse, Rechtevergabe in der elektronischen Datenverarbeitung, Klärung und Festlegung von Zuständigkeiten oder Kontrolle und Festlegung von Verfahrensweisen.

Von der in § 126 Abs. 5 S. 2 NKomVG eröffneten Möglichkeit, die Kassenaufsicht einer oder einem Beschäftigten zu übertragen, machte der BVO fehlerhaft Gebrauch: Die Bestellung einer Kassenaufsichtsbeamtin erfolgte am 04.08.2009, die Bestimmung einer weiteren Person am 27.12.2010, jedoch ohne Rücknahme der ersten Bestellung, sodass zeitgleich zwei Personen die Kassenaufsicht innehatten. Hierin lag ein Verstoß gegen die Regelung des § 126 Abs. 5 S. 2 NKomVG.

Darüber hinaus übertrug der Verbandsgeschäftsführer die Kassenaufsicht nur für die Verbandskasse des BVO. Die Kassenaufsicht für die übrigen Kassengeschäfte außerhalb der Verbandskasse oblag somit durchgängig dem Verbandsgeschäftsführer (§ 18 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 NKomZG i. V. m. § 126 Abs. 5 S. 1 NKomVG).

Beides führte dazu, dass die Kassenaufsicht insgesamt beim Verbandsgeschäftsführer verblieb. Nach den Feststellungen der überörtlichen Kommunalprüfung nahm dieser die Aufgaben jedoch nicht wahr.

Dies führte dazu, dass lediglich die Überwachung der Zahlungsabwicklung²² bei der Verbandskasse des BVO durch das Wirken des Rechnungsprüfungsamts des Landkreises Ammerland seit 2006 durchgehend erfolgte. Alle anderen Aufgaben der Kassenaufsicht über die Verbandskasse des BVO wurden jedoch nicht erledigt.

*Kassen-
sicherheit:
Inhaltliche
Aspekte*

Die Sonderkassen prüfte der für die Kassenaufsicht Verantwortliche nicht, lediglich in den als „Sonderkassen“ betrachteten Einrichtungen und Heimen wurden kassenaufsichtliche Tätigkeiten eingeschränkt durchgeführt. Dort wurden zumindest die Handvorschüsse durch das Rechnungsprüfungsamt geprüft.

²² Wird die Zahlungsabwicklung gemäß § 155 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 2 NKomVG regelmäßig durch ein Rechnungsprüfungsamt überwacht, kann nach § 42 Abs. 7 S. 2 KomHKVO von einer unvermuteten Prüfung abgesehen werden.

*Korruptions-
prävention:
Formale
Aspekte*

In Niedersachsen fasst die Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung (Antikorruptionsrichtlinie – AKR²³) alle notwendigen Maßnahmen und Regelungen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung zusammen. Sie gilt unmittelbar für alle Behörden und Einrichtungen des Landes sowie für Landesbetriebe. Den der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts – und damit auch dem BVO – wird empfohlen, die Richtlinie entsprechend anzuwenden.²⁴

Erst im Jahr 2011 ernannte der BVO eine Person seines Hauses zum Korruptionsbeauftragten des BVO. Diese Person war 2010 bereits zum Kassenaufsichtsbeamten benannt worden. Im März 2014 erfolgte eine hausinterne Information, welche Aufgaben ein Korruptionsbeauftragter habe. Erst durch die örtlichen Erhebungen der überörtlichen Kommunalprüfung 2016 erkannte der BVO, dass diese Doppelfunktion Interessenkonflikte hätte auslösen können. Er benannte im Juli 2016 eine andere Person als Korruptionsbeauftragte. In seiner Stellungnahme vom 25.08.2017 – und damit über ein Jahr später – wies der BVO darauf hin, dass diese Person nunmehr beginnen würde, einen Gefährdungsatlas zu erstellen.

*Korruptions-
prävention:
Inhaltliche
Aspekte*

Bis zu diesem Zeitpunkt nahm der BVO somit weitestgehend keine inhaltliche Präventionsarbeit zur Korruptionsbekämpfung vor. Den Beschäftigten des BVO standen keine konkreten unterstützenden Instrumente wie ein Gefährdungsatlas oder Verfahrensregeln bei Korruptionsverdacht zur Verfügung.

Vorfälle

Der BVO arbeitet bis heute die Folgen einer dolosen Handlung auf: Ein Mitarbeiter des BVO wurde 2014 wegen Unterschlagung von einer Summe von mehr als 700.000 € verurteilt. Die technischen und kaufmännischen Manipulationen des Mitarbeiters, die dafür notwendig waren, sind bis heute noch nicht abschließend aufgearbeitet.

Einer anderen Person wurde 2013 korruptionsbedingt durch den BVO gekündigt.

*Fazit für den
BVO*

Der BVO muss grundsätzlich, insbesondere aber vor dem Hintergrund der Geschehnisse von Geldunterschlagungen und einer korruptionsbedingten Kündigung, hohe Ansprüche an seine Kassensicherheit haben sowie sein Bewusstsein für den Sinn und Zweck von sicherheitsrelevanten Vorschriften schärfen. Bis Ende 2017 gab es hierfür keine konkreten Anhaltspunkte.

²³ Aktuell Beschluss der Landesregierung vom 01.04.2014 - MI-11.31-03019/2.4.1.3, Nds. MBl., S. 330; zuvor Beschluss der Landesregierung vom 16.12.2008 – MI-15.3-03019/2.4.1.3., Nds. MBl. 2009 S. 66.

²⁴ Siehe Ziffer 1.2 AKR.

Darüber hinaus hatten sowohl die Kommunalaufsicht als auch die Verbandsversammlung die Prüfungsergebnisse der NKPA bzw. der überörtlichen Kommunalprüfung erhalten. Das Ministerium für Inneres und Sport (MI) als Kommunalaufsichtsbehörde und der BVO standen in den letzten Jahren verstärkt im ständigen schriftlichen und persönlichen Austausch, auch um die früheren Empfehlungen der überörtlichen Kommunalprüfung durch Erlasse und Berichtsanforderungen umzusetzen. Aufsichtsbehördliche Maßnahmen nach den §§ 173 ff. NKomVG gab es bisher nicht.

In einem Sachstandsbericht aus März 2018 legte der BVO dar, dass die Prüfungsfeststellung zur nicht ordnungsgemäßen Kassenaufsicht grundsätzlich richtig sei. Allerdings hätte die als zweite zur Kassenaufsicht bestellte Person bei allen durch das Rechnungsprüfungsamt vorgefundenen Differenzen in den Kassen der Einrichtungen bei der Aufklärung mitgewirkt. Diese Vorgänge seien aber der überörtlichen Kommunalprüfung nicht vorgelegt worden. Außerdem befasse sich jetzt eine Arbeitsgruppe mit den EDV-Berechtigungen. Zudem würde es jetzt eine Dienstanweisung für den Kassenaufsichtsbeamten geben. Zusätzlich solle durch personelle Verstärkung im Bereich Kassenaufsicht Abhilfe geschaffen werden. Hinsichtlich der Korruptionsprävention seien umfangreiche Fortbildungen erfolgt und es bestünde die Dienstanweisung, bis Ende 2018 einen Gefährdungsatlas zu erlassen.

Stellungnahme

Ob und inwieweit diese Maßnahmen greifen werden, kann die überörtliche Kommunalprüfung zum heutigen Zeitpunkt nicht beurteilen. Werden diese Wege konsequent beschritten, könnte der BVO seine Defizite im Bereich der Kassenaufsicht und der Korruptionsprävention beheben.

5.6 Kommunalwälder – Nur eine ausgewogene Nutzung bringt mindestens neutrale Betriebsergebnisse

Die Zielausrichtung eines Forstbetriebs beeinflusst seine wirtschaftliche Lage maßgeblich. Je mehr Raum die Erholungsfunktion des Waldes in der Bewirtschaftung einnimmt, desto schwieriger ist es, Forsterträge zu erzielen.

Hintergrund
der Prüfung

In Niedersachsen macht der Körperschaftswald, der im Wesentlichen aus Kommunalwald²⁵ besteht, ca. 107.000 ha aus (8 % der Waldfläche). Da Wälder eine Nutzfunktion, eine Schutzfunktion und eine Erholungsfunktion haben (§ 1 Nr. 1 NWaldLG), stehen waldbesitzende Kommunen vor der Aufgabe, diese vor dem Gesetz gleichrangigen Funktionen innerhalb des gesetzlichen Rahmens (Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung) miteinander in Einklang zu bringen.

Rechts-
grundlagen

Für die Verwaltung und Bewirtschaftung von Kommunalwald gelten die Vorschriften des NKomVG und die für die Waldbewirtschaftung geltenden besonderen Rechtsvorschriften (§ 124 Abs. 3 NKomVG). Der Maßstab ist die Nachhaltigkeit²⁶. Nach § 11 Abs. 1 NWaldLG hat die waldbesitzende Person eine ordnungsgemäße Forstwirtschaft zu betreiben. Das heißt, sie hat den Wald insbesondere nachhaltig zu bewirtschaften und dabei zugleich der Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes Rechnung zu tragen.

Die Kommunen haben ihre Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten (§ 124 Abs. 2 NKomVG). Nach den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung haben sonstige Finanzmittel, wie z. B. Erträge aus der Forstbewirtschaftung, Vorrang vor Steuern und Abgaben (§ 111 Abs. 5 NKomVG).

Ziel der
Prüfung

Die überörtliche Kommunalprüfung führte einen interkommunalen Ergebnisvergleich der Forstbetriebe²⁷ von sechs Städten²⁸ auf der Basis des „Produktplans Forst“ nach den Empfehlungen des Deutschen Forstwirtschaftsrats zur Vereinheitlichung des Forstlichen Rechnungswesens (DFWR 1998)²⁹ durch. Ziel war es, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie die Kommunen ihre Aufgaben als Waldbesitzerinnen erfüllen und eventuelle Optimierungspotentiale aufzuzeigen.

²⁵ Wald im Alleineigentum einer Gemeinde, eines Gemeindeverbands, eines Zweckverbands oder einer sonstigen kommunalen Körperschaft (§ 3 Abs. 2 NWaldLG).

²⁶ Langfristig tragbares Bewirtschaftungsprinzip, bei dem durch planmäßiges Handeln die begrenzten Ressourcen und die damit verbundenen ökologischen, ökonomischen und sozialen Funktionen des Waldes so erhalten werden, dass künftige Generationen den gleichen Nutzen wie die heutige daraus ziehen können.

²⁷ Organisatorische Zusammenfassung von Personal und Betriebsmitteln zur planmäßigen Bewirtschaftung von eigenen, hier kommunalen, Wald- und sonstigen Flächen nach einer gegebenen Zielsetzung.

²⁸ Geprüft wurden die Städte Bad Pyrmont, Goslar, Göttingen, Hameln, Hann. Münden und Osterode am Harz.

²⁹ „Produktplan Forst“ nach den Empfehlungen des Deutschen Forstwirtschaftsrats zur Vereinheitlichung des Forstlichen Rechnungswesens (DFWR 1998); hierarchische Zusammenfassung von Produkten zu Produktgruppen und Produktbereichen, http://www.bmel-statistik.de/fileadmin/user_upload/monatsberichte/BFB-0113005-2016.pdf, abgerufen am 30.04.2018.

Für den interkommunalen Vergleich ordnete die überörtliche Kommunalprüfung die betreffenden Daten der – ggf. vorläufigen – Ergebnisrechnungen der Jahre 2013 bis 2015 den Produktbereichen (PB) dieses Produktplans zu. Der Produktbereich 1 umfasst die „klassischen“ Tätigkeiten bzw. Ertrags- und Aufwandsfelder eines Forstbetriebs, nämlich Holznutzung, Walderneuerung, Waldpflege, Waldschutz, Walderschließung, forstliche Nebenerzeugnisse, Liegenschaften, Jagd und Fischerei. Der Produktbereich 2 beinhaltet das Tätigkeitsfeld „Schutz und Sanierung“, der Produktbereich 3 das Tätigkeitsfeld „Erholung und Umweltbildung“, der Produktbereich 4 das Tätigkeitsfeld „Leistungen für Dritte“ und der Produktbereich 5 das Tätigkeitsfeld „Hoheitliche und sonstige behördliche Aufgaben“.

*Prüfungs-
vorgehen*

Die geprüften Städte verfügten über eine eigene Waldfläche (Betriebsfläche) von rd. 1.100 bis 3.000 ha. Drei der geprüften Forstbetriebe waren als Laubholzbetriebe und zwei Betriebe als Nadelholzbetriebe zu bezeichnen.³⁰ Bei einem weiteren Betrieb lag der Laubbaumanteil bei 64 %.

Alle geprüften Städte setzten eigenes fachkundiges Personal ein, um ihren Wald zu bewirtschaften.

*Personal-
struktur -
Betriebslei-
tung,
Revier- und
Bürodienst*

Der betrachtete Personalbestand³¹ für Betriebsleitung, Revier- und Bürodienst lag bei den geprüften Kommunen im Prüfungszeitraum zwischen 1 und 2,5 VZÄ je 1.000 ha Wald. Die Stadt mit dem niedrigsten Personalbestand (1 VZÄ je 1.000 ha) setzte als einzige Kommune keine Verwaltungskraft zur direkten Unterstützung des Forstfachpersonals ein.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, die nur einen Mitarbeiter für die Betriebsleitung und den Revierdienst beschäftigen, eine Abwesenheitsvertretung auch unter Berücksichtigung der Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit zu prüfen. Möglich wäre auch ein Vertrag mit der Niedersächsischen Landesforsten Services GmbH, wie es eine der geprüften Städte praktizierte (vgl. § 16 Abs. 1 NWaldLG).

Bei den Stammbeschäftigten in der Waldarbeit betrug der Personalbestand zwischen 0,7 und 4,5 VZÄ je 1.000 ha. Der Personalbestand und der damit korrespondierende flächenbezogene Aufwand müssen im Zusammenhang mit den in Eigenregie oder durch Unternehmen durchgeführten Leistungen betrachtet werden. Die geprüften Städte führten vor der Fremdvergabe von Leistungen keine Wirtschaftlichkeitsvergleiche durch.

*Personal-
struktur –
Stammbe-
schäftigte in
der
Waldarbeit*

³⁰ Die überörtliche Kommunalprüfung klassifizierte die Betriebe nach der vorherrschenden Baumart hinsichtlich der Holzbodenfläche (> 60 %) und des Ertrags (> 50 %).

³¹ Dem Forstbetrieb direkt zugeordnete und tatsächlich besetzte Stellen zum Stichtag 01.10. des jeweiligen Jahres.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, die Personalausstattung ihrer Forstbetriebe strategischen Bewirtschaftungszielen unterzuordnen und dabei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Dazu gehört auch, die Abhängigkeit vom Markt der entsprechenden Dienstleister und bei Selbstwerbung³² die Verkleinerung des Holzabnehmerkreises zu bewerten. Bei einem geringen eigenen Personalbestand müssen die Forstbetriebe Arbeitsspitzen häufiger durch Fremdvergaben abdecken.

Wirtschaftliche Einflussgrößen

Die wirtschaftlichen Grundvoraussetzungen von Forstbetrieben werden wesentlich durch verschiedene naturale Einflussgrößen bestimmt. Zu diesen Faktoren gehört der Waldaufbau nach Art, Alter, Struktur und (Holz-)Qualität, die standörtliche Ausstattung (insbesondere Bodenqualität und Geländebeziehungen) sowie die Größe (Flächenumfang) und Ausformung (Flächenzusammenhang) des Forstbetriebs. Diese können die Forstbetriebe kaum beeinflussen. Auch planmäßig (zielgerichtet) ist ihnen eine Einflussnahme nicht kurz- oder mittelfristig (das heißt in einem Zeitraum von 20 Jahren) möglich. Neben der jeweiligen Baumartenzusammensetzung wirkt sich die jeweilige Altersstruktur auf das Ergebnis des Forstbetriebs aus. Idealerweise verfügt ein Forstbetrieb über eine ausgeglichene Altersstruktur, bei der für die Umtriebszeit³³ einer Baumart alle Altersstufen mit gleichen Flächenanteilen vorhanden sind. Dies ermöglicht u. a. eine langfristige Holznutzung in gleichbleibender Höhe.

Bei den geprüften Forstbetrieben waren die Altersklassenverhältnisse bei den Hauptwirtschaftsbaumarten in der Regel weitgehend ausgeglichen.

Ziele und Steuerung

Alle geprüften Forstbetriebe arbeiteten mit Elementen einer KLR wie Kostenstellen und Kostenträger. Sie hatten überwiegend ein Finanzcontrolling mit unterjährigem Berichtswesen eingerichtet.

Die Ziele, die die Kommunen für ihre Forstbetriebe im Kernhaushalt bzw. Wirtschaftsplan formuliert hatten, entsprachen nur vereinzelt den „SMART-Kriterien“³⁴. Sie waren nur selten mit geeigneten Kennzahlen hinterlegt. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, bei der Formulierung der Ziele die SMART-Kriterien zu beachten und zur Messung der Zielerreichung geeignete Kennzahlen zu bilden (§ 21 KomHKVO, für Eigenbetriebe: § 9 EigBetrVO i. V. m. § 21 KomHKVO). Als entsprechende Kennzahlen bieten sich z. B.

³² Diese Holzabnehmer fällen die Bäume und transportieren das Holz auf eigene Rechnung.

³³ Durchschnittlicher Zeitraum, in dem eine Baumart ihre wirtschaftlichen Zieldimensionen in der Regel erreicht hat. Die Umtriebszeit ist ein rechnerisches Hilfsmittel zur Herleitung bestimmter Modellgrößen (Soll-Vorräte, Nachhaltigkeitsweiser) und zur Bestimmung des Produktionszeitraums im Rahmen der Investitionsplanung (Investitionsrechnung). Die tatsächliche Nutzung von Beständen bzw. Bäumen ist von ihr unabhängig und wird allein von waldbaulichen und betrieblichen Zielen bestimmt.

³⁴ Sogenannte SMART-Kriterien: „Spezifisch“, „messbar“, „angemessen“, „realistisch“, „terminiert“.

Einschlagsoll (Fm³⁵/ha/Jahr), Betriebsertrag (€/ha/Jahr), Aufwand Holzernte (€/ha/Jahr), Deckungsbeitrag aus Holzernte (€/m³), Betriebsaufwand Erholung und Umweltbildung (€/ha) und Anteil Schutzgebiete (% Waldfläche) an. Bei einer Neuausrichtung bzw. Überprüfung der vorhandenen Kostenrechnung empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung eine Orientierung an den Kostenstellen und Kostenarten der „Buchführung der Testbetriebe (Forstwirtschaft)“³⁶, um eine einheitliche Kostenzuordnung zu den Waldnutzungsalternativen zu ermöglichen. Zudem würde so ein interkommunaler Vergleich mit anderen Forstbetrieben vereinfacht.

Die geprüften Kommunen kamen den Anforderungen an eine fachkundige Bewirtschaftung nach § 15 Abs. 2 und 3 NWaldLG allgemein nach. Sie bewirtschafteten ihre Forstbetriebe nach mehrjährigen Betriebsplänen und jährlichen Wirtschaftsplänen.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die Forsteinrichtungen³⁷ grundsätzlich als Planungsgrundlage für die Steuerung des Forstbetriebs auch im haushaltsrechtlichen Sinne zu nutzen und eine Verzahnung mit dem Teilhaushalt/Produkt bzw. Wirtschaftsplan herzustellen.

Bei fünf vorgelegten Forsteinrichtungswerken³⁸ definierten die entsprechenden Kommunen keine besonderen Schwerpunkte für einzelne Waldfunktionen, welche die jeweils anderen deutlich einschränken. Lediglich bei einer Kommune dominierten demgegenüber die Schutz- und Erholungsfunktion mit der Folge einer extensiven Holznutzung.

³⁵ Ein Festmeter (Fm) entspricht einem Kubikmeter fester Holzmasse. In der Forstwirtschaft wird dabei zwischen Vorratsfestmetern und Erntefestmetern unterschieden. Ein Erntefestmeter entspricht einem Kubikmeter Holz ohne Rinde und Ernteverluste. Er ist die Maßeinheit für Planung, Einschlag, Verkauf und Buchung des Holzes. Er wird errechnet, indem vom Vorrat (Vorratsfestmeter) des stehenden Bestands 20 % für Ernte- und Rindenverluste abgezogen werden. Im vorliegenden Text werden - soweit nicht anders erwähnt - mit der Abkürzung Fm Erntefestmeter beschrieben.

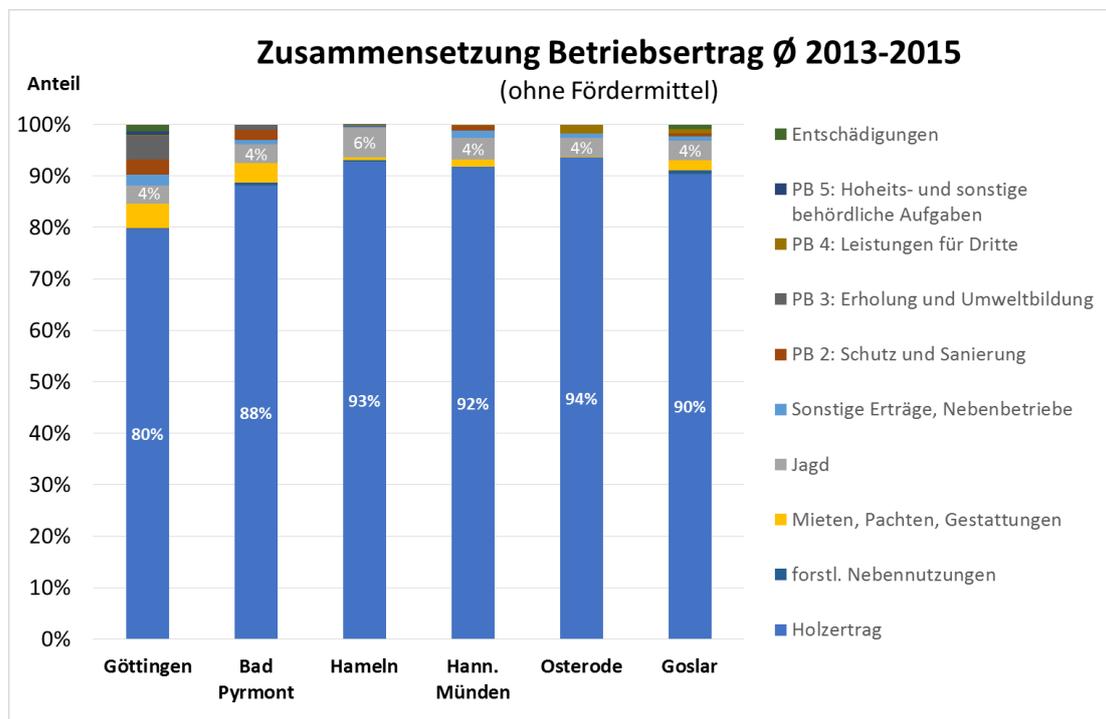
³⁶ http://www.bmel-statistik.de/fileadmin/user_upload/monatsberichte/BFB-0113005-2016.pdf, abgerufen am 30.04.2018.

³⁷ Periodische Planung im Forstbetrieb. In zehnjährigen Abständen wird der Zustand des Walds erfasst und beurteilt. Darauf aufbauend wird eine Planung für die nächsten zehn Jahre erstellt. Diese Planung bezieht sich auf jeden einzelnen Bestand sowie auf den gesamten Forstbetrieb. Ergebnis der Forsteinrichtung ist u. a. das Forsteinrichtungswerk (= Textteil, flächenbezogene Maßnahmenpläne, Datenbank, Kartenwerk, Flächennachweisung).

³⁸ S. Fußnote 37.

Holzernte beeinflusst das Betriebsergebnis maßgeblich

Die geprüften Forstbetriebe erzielten 80 % bis 94 % ihrer ordentlichen Erträge durch die Produktion von Rohholz im Rahmen der Waldnutzung (s. Ansicht 21).



Ansicht 21: Zusammensetzung des Betriebsertrags im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2015

Betriebserträge

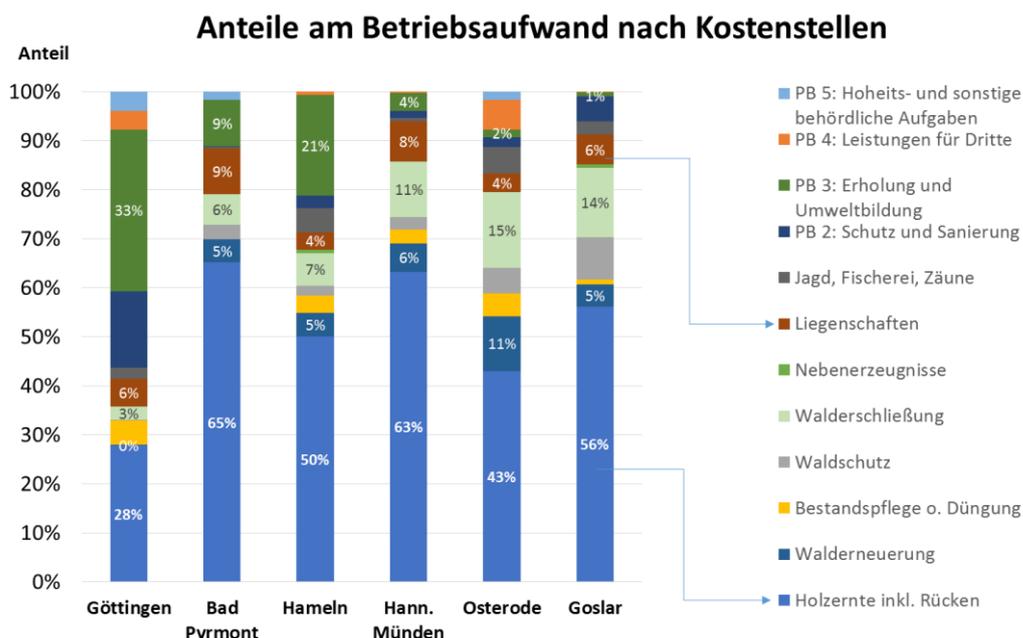
Die durchschnittlichen Betriebserträge der geprüften Kommunen lagen zwischen 289 € und 601 € je ha.

Die durchschnittlich erzielten Holzerlöse je geerntetem Festmeter differierten mit Werten von 59 € bis 68 € zwischen den Betrieben relativ gering. Somit können ggf. vorhandene holzartenspezifische oder dimensions- oder qualitätsbedingte Preisunterschiede die breite Spanne bei den Holzerträgen als Hauptbestandteil des forstbetrieblichen Ertrags nicht erklären. Insofern bleibt die Einschlagsmenge der maßgebliche Faktor für die Höhe der forstbetrieblichen Erträge und nicht die Holzqualität. Die Ausschöpfung des nachhaltig zur Verfügung stehenden Nutzungspotenzials gehört zu den wichtigen finanziell erfolgswirksamen Faktoren. Geschieht dies nicht, sind unweigerlich auch mittelfristig wegen sinkender Holzqualität entsprechende Ertragseinbußen zu erwarten.

Die von den Zielen der anderen Forstbetriebe abweichende Ausrichtung einer Kommune mit dem Schwerpunkt bei der Schutz- und Erholungsfunktion wirkte sich auf die Höhe der Holzernteerträge und die Verteilung der Aufwendungen auf die Produktbereiche aus. Die Kommune erzielte die niedrigsten ordentlichen Erträge je ha. Ihr Holzeinschlag lag

deutlich unter dem nachhaltigen Nutzungspotenzial unter Berücksichtigung forstlich gängiger Indikatoren. Insofern verzichtete die Stadt bewusst auf die Erzielung von Erlösen in qualifiziert geschätzter Höhe von 280.000 € jährlich³⁹.

Korrespondierend zu den Erträgen setzte sich der Betriebsaufwand maßgeblich aus den Kostenstellen des Produktbereichs 1 (Produktion von Holz und anderen Erzeugnissen) zusammen (s. Ansicht 22).



Ansicht 22: Anteile am Betriebsaufwand nach Kostenstellen im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2015

Die Aufwendungen im größten Teilbereich „Holzernte inkl. Rücken“ waren von der tatsächlichen Holznutzung abhängig. Sie betragen im Jahr 2015 zwischen 150 € und 300 € je ha (durchschnittlich ca. 51 % der Gesamtaufwendungen).

Aufwendungen

Die Kommune mit dem Schwerpunkt auf den Funktionen Schutz und Erholung hatte die geringsten Aufwendungen im Bereich „Holzernte inkl. Rücken“. Bei ihr machten die Aufwendungen im Bereich Erholung und Umweltbildung (Produktbereich 3) den höchsten Anteil (33 %) aus. Dies lag u. a. daran, dass der Forstbetrieb ein Wildgehege und einen Aussichtsturm verwaltete. Zwei weitere Kommunen verzeichneten nennenswerte Anteile von 21 % bzw. 9 % (z. B. für die Unterhaltung von Wanderwegen). Diese drei Kommunen hatten auch den höchsten Aufwand je Fläche in diesem Bereich. Die Aufwendungen

³⁹ Bei vorsichtiger Schätzung anhand der durchschnittlichen Holzerlöse der Stadt je Fm im Prüfungszeitraum und einer Erhöhung des Einschlags um 3 Fm/ha, womit das nachhaltige Nutzungspotenzial (gemessen am Durchschnitt der Hiebsatzweiser „laufender Zuwachs“, „durchschnittlicher Gesamtzuwachs“ und der Formel nach Gerhardt) noch um 0,8 Fm/ha unterschritten würde.

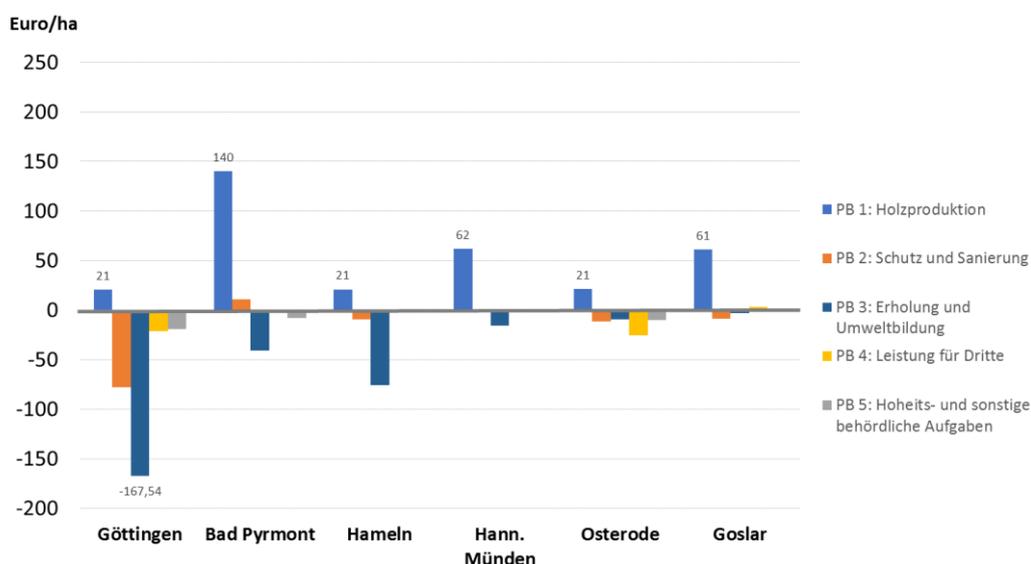
im Bereich Erholung und Umweltbildung lagen bei den geprüften Kommunen im Durchschnitt zwischen 4 € und 182 € je ha.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, Erholungseinrichtungen, die nicht im Zusammenhang mit der allgemeinen Waldnutzung stehen, wie Wildgehege und Aussichtstürme, bei einem gesonderten Kostenträger zu führen. Dieses diene der Transparenz und ließe eine direkte Steuerung zu.

Ertrags-
potenzial

Nur die Hälfte der Kommunen konnten mit Überschüssen in der Holzproduktion ihre Unterdeckungen in den anderen Produktbereichen ausgleichen. Die durchschnittlichen Ergebnisse für die Produktbereiche im Prüfungszeitraum sind nachstehend abgebildet.⁴⁰

Überschüsse/Zuschüsse nach Produktbereichen



Ansicht 23: Überschüsse/Zuschüsse (einschließlich Fördermittel) in den Produktbereichen im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2015

Entsprechend unterschiedlich fielen die Jahresergebnisse bezogen auf die Holzbodenfläche aus. Während sich drei Kommunen im „positiven Bereich“ befanden, erforderte der Forstbetrieb in den anderen Kommunen weitgehend Zuschussleistungen aus dem allgemeinen Haushalt.

Die Kommunen, die Überschüsse erzielten, gehörten zu den vier Kommunen mit dem höchsten Einschlag. Bei den beiden Kommunen, die in allen drei Prüfungsjahren größere

⁴⁰ Etwaige staatliche Förderprogramme und/oder Nutzungseinschränkungen fanden keine Berücksichtigung. Die Einflüsse waren ggf. offensichtlich nicht so stark, dass die Kommunen sie in Ihren Stellungnahmen für erwähnenswert gehalten hätten.

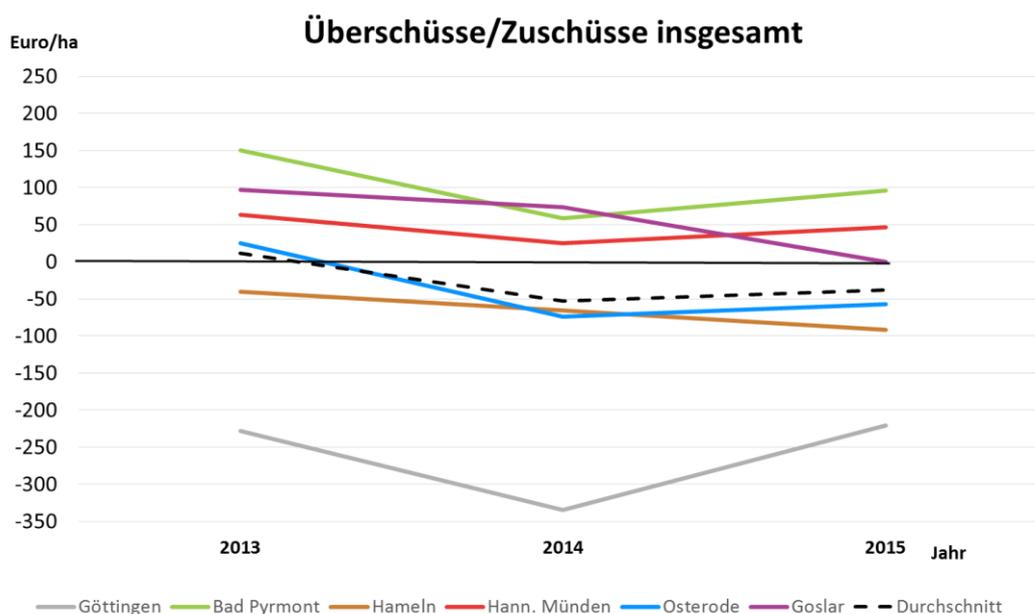
Überschüsse erzielen, handelte es sich um Betriebe mit überwiegendem Laubholzanteil. Dies ist bemerkenswert, da die Holzernte und Holzvermarktung bei Laubholzbetrieben im Allgemeinen einen höheren Aufwand als bei Nadelholzbetrieben erfordert.

Die Kommune mit dem höchsten Einschlag in den Jahren 2014 und 2015, ein Nadelholzbetrieb, konnte die Gesamtaufwendungen in diesen beiden Jahren dennoch nicht ausgleichen. Sie hatte bereits Maßnahmen getroffen, um die hohen Personalaufwendungen zu reduzieren.

Die Kommune, deren Zuschussbedarf zwischen 40 € und 90 € je ha betrug, hatte im Prüfungszeitraum nur etwa die Hälfte des geplanten Einschlagvolumens realisiert. Nach den vorläufigen Jahresergebnissen ergaben sich Zuschussbedarfe von 48.000 € (2013) bis 109.000 € (2015).

Bei der Kommune mit dem höchsten Zuschussbedarf, zwischen 220 € und 330 € je ha, lag der Bewirtschaftungsschwerpunkt auf den Funktionen Schutz und Erholung mit dem oben bezifferten Ertragsverzicht. Nach den Jahresergebnissen im Prüfungszeitraum ergaben sich somit Zuschussbedarfe aus dem allgemeinen Haushalt zwischen 347.000 € und 525.000 € jährlich.

Aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung sollten diese finanziellen Auswirkungen bei den Zielsetzungen des Forstbetriebs berücksichtigt werden. Dies gilt umso mehr, wenn ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen ist (§ 110 Abs. 8 NKomVG) oder noch Alt-Fehlbeträge abzubauen sind.



Ansicht 24: Entwicklung der Betriebsergebnisse - Überschüsse/Zuschussbedarfe -

Hinsichtlich der Umsatzbesteuerung nutzten vier der sechs Forstbetriebe die originär für Land- und Forstbetriebe geltenden pauschalen Regelungen des § 24 Abs. 1 UStG. Diese bewirken, dass für land- und forstwirtschaftliche Betriebe gemäß § 24 Abs. 2 UStG in der Regel keine Umsatzsteuer zu entrichten ist.

Zwei Forstbetriebe nutzten davon abweichend die Möglichkeit des § 24 Abs. 4 UStG. Danach kann ein Land- und Forstbetrieb die sonst für gewerbliche Betriebe gelten Regelungen der Umsatzbesteuerung wählen (Regelbesteuerung).

*Wechsel
des Besteuerungs-
verfahrens
kann sinn-
voll sein*

Eine überschlagsweise Betrachtung des Umsatzsteuersaldos auf Grundlage der umsatzsteuerpflichtigen Erlöse (insbesondere Holzeinnahmen) und umsatzsteuerbelasteten Aufwendungen (insbesondere Unternehmerleistungen) wies bei zwei Betrieben, davon ein „pauschalierender“, darauf hin, dass das gewählte Besteuerungsverfahren Verluste entstehen lässt. Vorteilhaft wäre für diese Betriebe entweder – bei Beibehaltung der bisherigen betrieblichen Produktionsstrukturen – ein Wechsel des Besteuerungsverfahrens oder – zur Vermeidung von Ertragsverlusten im Rahmen der Umsatzbesteuerung – eine Änderung der Produktionsstrukturen.

Fazit

Die Ertragssituation eines Forstbetriebs wird weit überwiegend von der Nutzung und dem Verkauf von Rohholz bestimmt. Insofern ist die Ausschöpfung der nachhaltigen Holznutzungsmöglichkeiten eine wesentliche Möglichkeit zur positiven Gestaltung des Betriebsergebnisses. Im Sinne einer betrieblich notwendigen Opportunitätskostenbetrachtung belastet ein Ertragsverzicht in diesem Bereich zugunsten anderer betrieblicher Zielsetzungen, wie „Erholung“, diese mit Kosten in gleicher Höhe.

5.7 Informationssicherheit in Kommunen

– Externer Sachverstand muss nicht teuer sein

Die Digitalisierung und die damit einhergehende Abhängigkeit kommunaler Verwaltungen von Informationstechnologien fordern von den Kommunen, den Themen Informationssicherheit und Datenschutz stetig mehr Bedeutung beizumessen. Die geprüften Kommunen hatten die Informationssicherheit noch nicht ausreichend hergestellt. Gesetzliche Vorgaben zu Verfahrensbeschreibungen und Auftragsdatenverarbeitungen beachteteten sie nicht in der gebotenen Weise.

Bei der Entscheidung, ob sich Kommunen für eine interne oder externe Wahrnehmung der Aufgaben von Datenschutzbeauftragten entscheiden, sollten neben fachlichen Erwägungen auch Kostenaspekte berücksichtigt werden.

Die Digitalisierung kommunaler Verwaltungsprozesse erfordert, die damit einhergehenden Risiken zu analysieren und zu minimieren. Der Ausfall von IT-Systemen oder der Verlust von Daten führte auch im kommunalen Bereich immer wieder zu materiellen und immateriellen Schäden.⁴¹

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte bei zehn Kommunen⁴² mit bis zu 33.000 Einwohnern, wie intensiv sich diese mit den Themen Informationssicherheit und Datenschutz auseinandergesetzt hatten. Die Prüfung umfasste Kommunen sowohl mit internem als auch mit externem Datenschutzbeauftragten. Die Prüfungsfragen deckten die Bereiche Informationssicherheitsmanagement, Gebäudesicherheit, Zugang zu IT-Systemen, Notfallmaßnahmen, Sensibilisierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie Datenschutzbeauftragte ab.

Die Untersuchung setzte auf eine Prüfung von 20 Kommunen aus dem Jahr 2016 auf.⁴³ Dabei sind die abgeleiteten Ergebnisse im Wesentlichen mit den Feststellungen aus der Prüfung im Jahr 2016 deckungsgleich. Auffällig war jedoch, dass die (größeren) Kommunen aus der 2017 durchgeführten Prüfung im Mittel über alle Themenfelder 13 % bessere Ergebnisse erreichten als die (kleineren) Kommunen aus der 2016 durchgeführten Prüfung.

*Fortsetzung
der Prü-
fungsreihe
Informati-
onssicher-
heit*

⁴¹ Vgl. statt vieler NWZonline vom 15. Februar 2014, Datenverlust in der Finanzabteilung der Gemeinde Ritterhude, wonach infolge eines technischen Defekts aufgrund unzureichender Sicherheitsmaßnahmen mehrere Tausend Datensätze vernichtet worden sein sollen.

⁴² Geprüft wurden die Städte Achim, Bramsche, Bückeburg, Burgwedel, Cloppenburg, Georgsmarienhütte, Stadthagen und Vechta sowie die Gemeinden Isernhagen und Wedemark.

⁴³ Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2017, Kapitel 5.10 „Informationssicherheit in Kommunen – Bisher ist es meist gut gegangen“, S. 64 ff.

Zusätzlich umfasste die aktuelle Prüfung eine vertiefte Betrachtung der Themenfelder Verfahrensbeschreibungen, Auftragsdatenverarbeitung und Kosten der Datenschutzbeauftragten. Die drei letztgenannten Themenfelder bilden daher den Schwerpunkt dieses Beitrags.

Verfahrensbeschreibungen müssen den gesetzlichen Anforderungen genügen

In Verfahrensbeschreibungen ist zu dokumentieren, welche personenbezogenen Daten mithilfe welcher automatisierten Verfahren verarbeitet und welche Datenschutzmaßnahmen dabei getroffen werden (§ 8 NDSG). Eine Liste der Verfahrensbeschreibungen (Verfahrensverzeichnis) ist dem behördlichen Datenschutzbeauftragten zuzuleiten (§ 8a Abs. 2 S. 5 NDSG).

Verfahrensbeschreibungen, in denen datenverarbeitende Stellen, wie Fachbereiche, ihre Verfahren zur automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten darstellen, lagen nur in zwei Kommunen vollständig vor. In den übrigen acht Kommunen gab es entweder keine Verfahrensbeschreibungen für alle Verfahren oder sie genügten nicht den Anforderungen des § 8 NDSG. Nur die Hälfte der Kommunen hatte dem Datenschutzbeauftragten ein Verfahrensverzeichnis zugeleitet. Soweit noch nicht geschehen, sind die Kommunen verpflichtet, ihre Verfahrensbeschreibungen zu erstellen bzw. zu ergänzen. Dem behördlichen Datenschutzbeauftragten ist eine vollständige Übersicht über die automatisierten Verarbeitungen personenbezogener Daten zuzuleiten.

Die rechtlichen Vorgaben zur Auftragsdatenverarbeitung sind zu beachten

In der kommunalen Praxis ist oftmals die sogenannte Auftragsdatenverarbeitung anzutreffen: Dabei wird die automatisierte Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten von der Kommune auf andere öffentliche oder nicht-öffentliche Stellen (beauftragte Stellen) übertragen. Nach den gesetzlichen Bestimmungen in §§ 6 ff. NDSG müssen für diese Auftragsdatenverarbeitung schriftliche Aufträge vorliegen. Es muss sichergestellt sein, dass der Auftragsdatenverarbeiter personenbezogene Daten nur im Rahmen der Weisungen des Auftraggebers verarbeitet.

Insgesamt untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung in den zehn geprüften Kommunen 84 Verfahren, bei denen eine Datenverarbeitung durch Dritte vorlag. Nur für etwas mehr als die Hälfte dieser Verfahren lagen die erforderlichen Verträge über eine Auftragsdatenverarbeitung vor. Lediglich eine Kommune konnte jedes Verfahren mit einem entsprechenden Vertrag zur Auftragsdatenverarbeitung belegen. Sieben Kommunen hatten nicht für alle Verfahren entsprechende Verträge. Zwei Kommunen konnten gar keine schriftlichen Verträge zur Auftragsdatenverarbeitung vorlegen. Die Kommunen ohne Verträge zur Auftragsdatenverarbeitung haben entsprechende Verträge unverzüglich abzuschließen, um den gesetzlichen Anforderungen zu entsprechen. Sie sollten fer-

ner prüfen, inwieweit die Anforderungen der §§ 6 und 7 NDSG in den bestehenden Verträgen mit den beauftragten Stellen Berücksichtigung gefunden haben.⁴⁴ So müssen die Kommunen kontrollieren, ob die beauftragte Stelle die Weisungen der Behörde einhält (§ 6 Abs. 2 NDSG) und die Gewähr bietet, die in § 7 NDSG genannten technischen und organisatorischen Maßnahmen einzuhalten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt deshalb den Kommunen, regelmäßig Kontrollen der Weisungen durchzuführen und zu dokumentieren.

Für den Schutz von Informationen und Daten reicht es regelmäßig nicht aus, sich auf technische Lösungen zu beschränken. Häufig stellen fehlende Kenntnisse oder mangelndes Problembewusstsein einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein Risiko dar. Ein angemessenes Sicherheitsniveau lässt sich nur erreichen und halten, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regelmäßig für die Themen Datenschutz und -sicherheit, z. B. durch Schulungen, sensibilisiert werden. Nur fünf der zehn geprüften Kommunen sensibilisierten ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen einer Schulung für die Themen Datenschutz und -sicherheit. Beachtenswert waren die unterschiedlichen Ansätze jener Kommunen, die Schulungen in relevantem Umfang durchführten. Eine Kommune setzte auf eine flächendeckende Information und Sensibilisierung möglichst vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; eine andere Kommune legte den Schwerpunkt auf eine intensive Schulung allein ihrer IT-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche anschließend als Multiplikatoren für andere Kolleginnen und Kollegen wirkten. Unabhängig vom gewählten Ansatz war festzustellen, dass diese beiden im Bereich der Schulung und Sensibilisierung aktiven Kommunen diejenigen mit den geringsten Handlungsbedarfen im Bereich der Informationssicherheit waren.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das Thema Informationssicherheit sensibilisieren

Kommunen, die personenbezogene Daten automatisiert verarbeiten, sind verpflichtet, behördliche Datenschutzbeauftragte zu bestellen. Anstelle eigener Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter (interne Datenschutzbeauftragte) können Kommunen gemäß § 8a Abs. 1 NDSG auch externe Personen als Datenschutzbeauftragte beauftragen. Diese Personen gehören der datenverarbeitenden Stelle nicht an.

Die Bestellung einer oder eines Datenschutzbeauftragten ist gesetzliche Pflicht

Datenschutzbeauftragte unterstützen die Kommunen bei der Sicherstellung des Datenschutzes. Als Datenschutzbeauftragte dürfen Kommunen nur Personen bestellen, die die notwendige Sachkenntnis auf den Gebieten der Datenverarbeitung, der behördlichen Organisationen und der einschlägigen Rechtsvorschriften sowie die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen. Ferner dürfen Kommunen als Datenschutzbeauftragte nur Personen

⁴⁴ Hilfestellungen zu datenschutzgerechter Auftragsdatenverarbeitung und zur Ausgestaltung der Verträge mit beauftragten Stellen finden sich beispielsweise auf der Internetseite der Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen (www.lfd.niedersachsen.de) unter Themen/Auftragsverarbeitung nach Art. 28 DS-GVO.

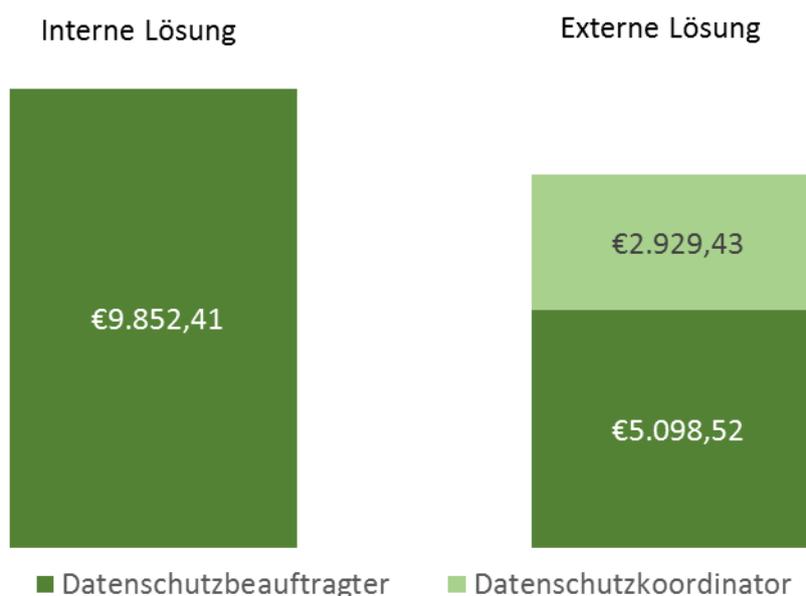
benennen, die durch ihre Bestellung keinen Interessenkonflikten mit anderen dienstlichen Aufgaben ausgesetzt sind (§ 8a Abs. 2 NDSG). Vier Kommunen hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen einen externen Datenschutzbeauftragten beauftragt. Fünf Kommunen bestellten einen internen Datenschutzbeauftragten, eine Kommune hatte zum Prüfungszeitpunkt keinen Datenschutzbeauftragten. Positiv war festzustellen, dass es allen Kommunen mit einem internen Datenschutzbeauftragten gelungen war, Datenschutzbeauftragte zu bestellen, deren sonstige Tätigkeiten nicht zu Interessenkonflikten führten. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn sie in ihrer Haupttätigkeit als Beschäftigte im IT- oder Personalbereich ebenfalls mit der Verarbeitung personenbezogener Daten befasst wären.

Der Handlungsbedarf war bei externen Datenschutzbeauftragten geringer

Aus den vor Ort erhobenen Antworten und gewonnenen Erkenntnissen wurde deutlich, welche Maßnahmen zur Informationssicherheit die Kommunen bereits ergriffen hatten und bei welchen Punkten noch Handlungsbedarf bestand. Über alle Kommunen stellte die überörtliche Kommunalprüfung im Mittel 39 Handlungsbedarfe fest. Deren Zahl fiel in Kommunen mit einem internen Datenschutzbeauftragten im Mittel um 34 % höher aus als in Kommunen, die einen externen Datenschutzbeauftragten bestellt hatten.

Externe Datenschutzbeauftragte waren nicht teurer

Neben den festgestellten Unterschieden bei den Handlungsbedarfen untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung, ob die – nach den Erkenntnissen dieser Prüfung – zu besseren Ergebnissen führende Zusammenarbeit mit externen Datenschutzbeauftragten mit höheren Kosten verbunden war.



Ansicht 25: Vergleich durchschnittlicher Kosten für Datenschutzbeauftragte je Kommune p. a.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass bei den hier geprüften Kommunen die Aufwendungen bei der internen Wahrnehmung der Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten im Mittel bei rd. 9.900 € im Jahr lagen. Demgegenüber wendeten Kommunen für die externe Wahrnehmung der Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten einschließlich dessen Koordinierung in der Kommune (Datenschutzkoordinator) im Mittel rd. 8.000 € auf, mithin etwa 19 % weniger.

Die Kommunen berichteten in ihren Stellungnahmen zur Prüfungsmitteilung detailliert über bereits getroffene Maßnahmen zur Verbesserung der Informationssicherheit und des Datenschutzes. So teilte eine Kommune mit, dass sie nunmehr einen externen Datenschutzbeauftragten berufen wolle. Zwei Kommunen informierten über inzwischen abgeschlossene Verträge zur Auftragsdatenverarbeitung. Eine weitere Kommune kündigte den Umbau ihres Serverraums an, eine andere teilte die Anschaffung eines Programms zur Erstellung und Verwaltung von Verfahrensbeschreibungen mit. Durchweg zeigten die eingegangenen Stellungnahmen, dass sich die Kommunen aufgrund der Prüfungsergebnisse intensiv mit ihrer Informationssicherheit auseinandergesetzt, bestehende Handlungsbedarfe zielgerichtet abgestellt oder Maßnahmen hierzu ergriffen haben.

Stellungnahmen der Kommunen

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit,

Fazit

- ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter noch stärker für die Themen Informationssicherheit und Datenschutz zu sensibilisieren und ihnen zu diesen Themen bedarfsgerechte Schulungen anzubieten,
- der Erstellung und Pflege der Verfahrensbeschreibungen mehr Aufmerksamkeit zu widmen, ein vollständiges Verzeichnis aller Verfahrensbeschreibungen zu erstellen und den jeweiligen Datenschutzbeauftragten vorzulegen,⁴⁵
- alle für sie erbrachten Auftragsdatenverarbeitungen personenbezogener Daten den gesetzlichen Erfordernissen entsprechend schriftlich zu regeln,⁴⁶
- zu prüfen, ob die häufig komplexen, einem fortlaufenden Wandel unterliegenden Aufgaben des Datenschutzes und der -sicherheit allein noch ordnungsgemäß abgebildet werden können oder ob es zur Reduzierung von Risiken geboten erscheint, Aufgaben auf eine hierauf spezialisierte externe Stelle oder Einrichtung, wie einen Zweckverband oder ein Dienstleistungsunternehmen, zu übertragen und

⁴⁵ Dabei sind die an die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) angepassten neuen Regelungen des NDSG in der jeweils aktuellen Fassung zu berücksichtigen.

⁴⁶ Ebenda.

- bei der Beantwortung der Frage, inwieweit sich die Kommune für eine interne oder externe Wahrnehmung der Aufgaben des Datenschutzbeauftragten entscheidet, für sich individuell die Kostenseite mittels Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle in die Entscheidung mit einzubeziehen.

5.8 Instandhaltung der Kanalisation – Ein Problem im Verborgenen?

Die geprüften Einrichtungen besaßen keinen vollständigen Überblick über den Zustand ihrer Abwasserkanäle. Zum Teil hatten sie damit begonnen, ihre Freigefällekanäle zu inspizieren, die dabei festgestellten Mängel zu bewerten und zu beseitigen.

Die Zustandserfassung und ggf. Sanierung der Grundstücksentwässerungsanlagen – auch der eigenen – stand dabei noch aus. Das Produkt „Abwasser“ steuerten die verantwortlichen Kommunen nicht über haushaltswirtschaftliche Instrumente.

Die Schmutzwasserbeseitigung und damit der Betrieb der Abwasserkanäle ist eine hoheitliche Pflichtaufgabe der Einheits- und Samtgemeinden⁴⁷. Abwasserkanäle müssen nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik errichtet, betrieben und unterhalten werden (§ 60 Abs. 1 WHG). Letztere finden sich insbesondere in den technischen Regelwerken der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA) sowie in den DIN-Vorschriften.⁴⁸ Demnach haben die Kommunen den Zustand der Abwasserkanäle in einem 20-jährigen Rhythmus zu erfassen.⁴⁹ Entsprechen die Kanäle nicht den technischen Anforderungen, sind die erforderlichen Maßnahmen innerhalb angemessener Fristen durchzuführen (§ 60 Abs. 2 WHG). Werden zuständige Körperschaften nicht tätig, besteht die Gefahr, dass

*Kommunale
Pflichten
und Folgen
von Pflicht-
verletzungen*

- Abwasser austritt und den Boden und das Grundwasser verunreinigt, was unter Umständen strafrechtliche Folgen nach sich ziehen kann,
- die Standsicherheit der Kanäle beeinträchtigt wird und daraus im Extremfall Straßeneinbrüche resultieren,
- akut notwendige Sanierungsmaßnahmen, die vorhersehbar gewesen wären, den kommunalen Haushalt in eine „Schiefelage“ bringen und/oder
- eine außerplanmäßige Wertminderung beim Anlagegut „Kanal“ eintritt.

⁴⁷ § 96 Abs. 1 NWG, § 97 NWG, § 98 Abs. 1 Nr. 6 i. V. m. § 13 Abs. 1 Nr. 1 a) NKomVG.

⁴⁸ Z. B. DWA-M 149-3 „Zustandserfassung und -beurteilung von Entwässerungssystemen außerhalb von Gebäuden – Teil 3: Beurteilung nach optischer Inspektion (April 2015); Stand: korrigierte Fassung Oktober 2016“ und DIN 1986-4:2011-12 „Entwässerungsanlagen für Gebäude und Grundstücke - Teil 4“.

⁴⁹ Kürzere Fristen werden für die Überwachung der Abwasserkanäle in Wasserschutzgebieten vorgesehen.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Die DWA führt regelmäßig Umfragen zum Zustand der Kanalisation in Deutschland durch. Eine Umfrage aus 2015⁵⁰ ergab, dass der Anteil des öffentlichen Kanalnetzes mit mittleren, starken und sehr starken Mängeln bei rd. 24 % liegen soll.

Vor diesem Hintergrund prüfte die überörtliche Kommunalprüfung bei zehn Kommunen und einem Zweckverband⁵¹ die Instandhaltung der Kanalisation. Bei der Auswahl der zu prüfenden Körperschaften legte sie als Hauptkriterium das Verhältnis der Abwassermenge zur Ausbaugröße der Kläranlage zugrunde. Haben die Kläranlagen eine deutlich höhere oder deutlich niedrigere Kapazität als zur Bewältigung der tatsächlichen Abwassermenge, gemessen nach dem Frischwassermaßstab⁵², erforderlich wäre, kann das ein Indiz für Undichtigkeiten im Leitungssystem sein. Die Prüfung sollte Aufschluss darüber geben, ob und welche Maßnahmen die geprüften Kommunen zur Vorsorge getroffen hatten und treffen, um das anfallende Abwasser ordnungsgemäß abzuleiten.

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte insbesondere, ob die Kommunen strategische und operative Ziele zur Instandhaltung der Abwasserkanäle verfolgten und wie sie den Abwasserbereich steuerten. Außerdem prüfte sie, ob die Kommunen einen aktuellen Überblick über den Zustand ihres Kanalnetzes besaßen und darauf aufbauend ein Sanierungskonzept erstellt hatten und umsetzten. Hinsichtlich der Grundstücksentwässerungsanlagen (GEA)⁵³, deren Zustand für die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Abwasserbeseitigung von beachtlicher Bedeutung ist, erhob sie, welche konkreten Überwachungspflichten die Kommunen regelten, da die Grundstückseigentümer für ihre GEA verantwortlich sind.

*Öffentliches
Kanalnetz*

Alle geprüften Kommunen nahmen anlassbezogene Zustandserfassungen ihrer Freigefällekanäle⁵⁴, z. B. im Zuge von Straßenausbauten, vor. Sie inspizierten die Kanäle mittels Kamerabefahrung. Fünf Kommunen hatten damit begonnen, die gesamten öffentlichen Freigefällekanäle abschnittsweise zu inspizieren. Dafür planten vier Kommunen Zeithorizonte zwischen 10 und 19 Jahren ein. Eine Kommune legte keinen Zeithorizont fest. Keine Kommune erfasste den Zustand ihrer Druckrohrkanäle⁵⁵.

⁵⁰ Ergebnisse abgelegt unter https://de.dwa.de/files/_media/content/03_THEMEN/Entw%C3%A4sserungssysteme/Kanalumfrage/Zustand%20der%20Kanalisation%202015.pdf, zuletzt abgerufen am 20.06.2018.

⁵¹ Geprüft wurden die Städte Moringen und Syke, die Samtgemeinden Aue, Elm-Asse, Hattorf am Harz, Rodenberg und Tarmstedt, die Gemeinden Bad Grund (Harz) und Bienenbüttel, der Flecken Bodenfelde sowie der Wasser- und Abwasserzweckverband Solling. Der Zweckverband wird in den weiteren Ausführungen nicht ausdrücklich erwähnt.

⁵² Dem Frischwassermaßstab liegt die Vermutung zugrunde, dass die Abwassermenge der Menge des verbrauchten Frischwassers entspricht.

⁵³ Die Grundstücksentwässerungsanlagen beinhalten alle Einrichtungen innerhalb der Grundstücksgrenzen, die der Abwassersammlung, -vorbehandlung, -prüfung und -ableitung dienen. Die Übergabe des Abwassers in den öffentlichen Kanal erfolgt im Regelfall am Übergabeschacht.

⁵⁴ Kanäle, in denen das Abwasser wegen des verbauten Gefälles mittels eigener Schwerkraft selbstständig fließt.

⁵⁵ In Druckrohrkanälen wird das Abwasser mittels Pumpendrucks befördert.

Die Zustandserfassung des gesamten Kanalnetzes hat eine zentrale Bedeutung für seine Instandhaltung. Der Zustandserfassung sollte eine Zustandsbewertung folgen, um Erhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen planen und um der Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung gerecht werden zu können. Das gilt besonders für fünf der geprüften Kommunen, die eine auf den Frischwassermaßstab bezogene Fremdwasserquote⁵⁶ von über 20 %, in der Spitze teilweise von 142 % hatten. Übersteigt die Fremdwasserquote durch Verschulden der Kommune den landesweit durchschnittlichen Fremdwassereintrag, der durch das MU jährlich ermittelt wird und in der Regel um 20 % liegt, dürfen die Kommunen die Reinigungskosten für die den Durchschnittswert übersteigende Abwassermenge den Gebührenzahlern nicht in Rechnung stellen.⁵⁷

In keiner geprüften Kommune lagen Daten zu allen eigenen und privaten GEA vor. Über Daten über Lage, Länge und Alter verfügten die geprüften Kommunen erst, seitdem sie Entwässerungsgenehmigungen erteilt hatten. Dies war seit den 90er-Jahren der Fall.

Keine Kommune bearbeitete die mit der Abwasserbeseitigung zusammenhängenden Aufgaben umfassend. Sie bezogen weder die eigenen noch die privaten GEA in ihre öffentlichen Kanalsanierungskonzepte mit ein. Eine gemeinsame Inspektion oder Sanierung der öffentlichen Kanäle und der GEA kann zu technischen und ökonomischen Vorteilen für Grundstückseigentümer und Kommunen führen. Für die Kommunen und die privaten Grundstückseigentümer ergäbe sich der Vorteil, Kenntnisse über den Zustand der GEA zu erlangen. Für die Grundstückseigentümer könnte sich zudem eine finanzielle Ersparnis ergeben, wenn sich ihnen im Zuge der Sanierung des öffentlichen Kanals die Möglichkeit eröffnen sollte, auch die eigene GEA instand zu setzen.

Nur eine Kommune hatte die satzungsrechtliche Möglichkeit geschaffen, sich den ordnungsgemäßen Zustand der GEA nachweisen zu lassen. Aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung ist dies bedenklich, da von den GEA durch Fehlan schlüsse oder Undichtigkeiten beachtliche Störungen für die gesetzmäßige Abwasserbeseitigung ausgehen können.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, in ihren Satzungen die Möglichkeit zu schaffen, sich den ordnungsgemäßen Zustand der GEA nachweisen zu lassen. Sie weist auf das Muster einer Abwasserbeseitigungssatzung hin, das die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen in Abstimmung mit dem MU im August 2012 veröffentlichte.⁵⁸

Grundstücksentwässerungsanlagen: Schlechte Datenlage und Planungsgrundlagen

⁵⁶ Anteil des Abwassers, das den Frischwasserverbrauch übersteigt.

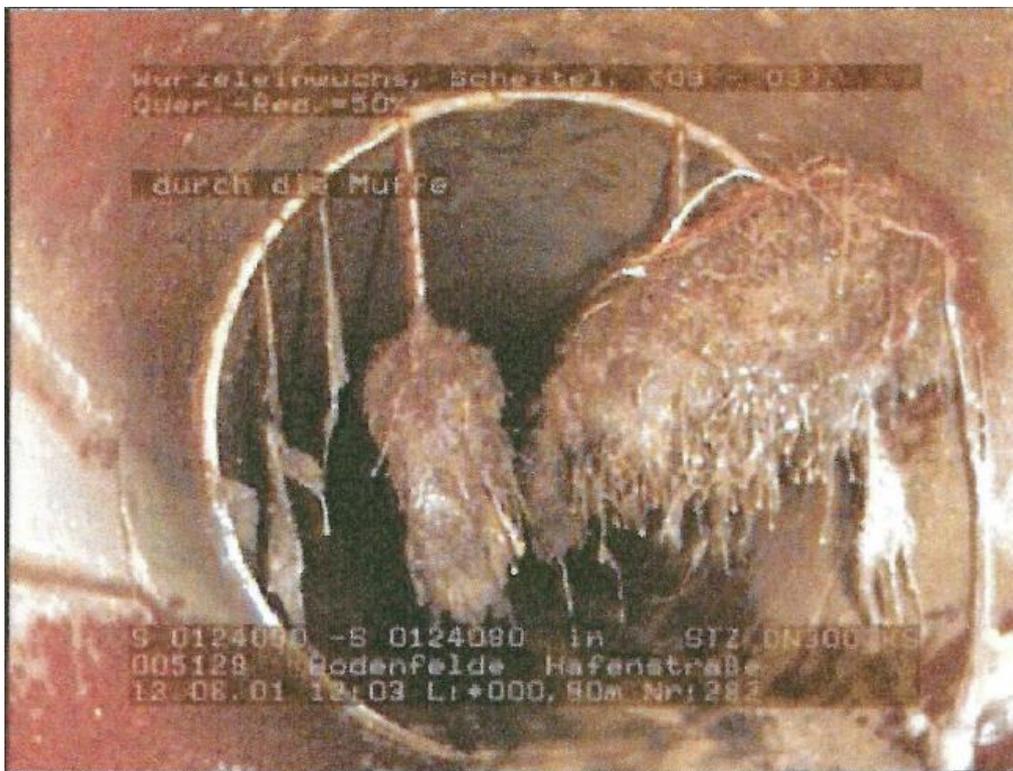
⁵⁷ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 15.10.2014 – 9 LA 169/12.

⁵⁸ Siehe www.nst.de/media/custom/2606_14_1.DOC?1454422905, Stand: Dezember 2013, abgerufen am 12.01.2018.

Unvollständige und veraltete Kanalkataster sind nicht hilfreich

Keine der geprüften Kommunen verfügte über ein umfassendes Kanalkataster, aus dem neben Art und Lage der Kanäle auch ihr Zustand zu entnehmen war. Die Kommunen waren teilweise auf alte Pläne angewiesen. Diese waren – wenn überhaupt – oft nur mit großem Aufwand auffindbar.

Die überörtliche Kommunalprüfung hält in Anbetracht des wirtschaftlichen und ökologischen Werts der Abwasseranlagen ein Kanalkataster, das alle für die Sicherstellung einer ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen Abwasserbeseitigung erforderlichen Inhalte hat, für geboten. Ein dazu kompatibles Baumkataster wäre eine optimale Ergänzung, um unterhaltungsintensivem Wurzeleinwuchs in die Kanäle durch vorbeugende Maßnahmen begegnen zu können. So wären notwendige Maßnahmen planbar und häufige Beeinträchtigungen vermeidbar.



Ansicht 26: Beispielhafte Abbildung eines Wurzeleinwuchses in einen Kanal⁵⁹

Insbesondere für kleinere Kommunen kann es herausfordernd sein, die beschriebenen Anforderungen selbst zu erfüllen. Der Landkreis Lüneburg stellt für seine Mitgliedskommunen im Rahmen beispielhafter interkommunaler Zusammenarbeit eine Dienstleistung zur Erstellung eines umfassenden Katasters zur Verfügung, die den Aufwand der teilnehmenden Kommunen in einem angemessenen Umfang hält.

⁵⁹ Der Wasser- und Abwasserzweckverband Solling stellte die Aufnahme zur Verfügung.

Keine Kommune steuerte das Produkt „Abwasser“ über Ziele und Kennzahlen. Auch für kleinere Kommunen bis 20.000 Einwohnern hält die überörtliche Kommunalprüfung ein Mindestmaß an Unterstützungs- und Steuerungselementen für unabdingbar. Hierzu gehören ausformulierte, widerspruchsfreie und nachweislich verfolgte strategische Ziele. Für jedes Produktziel (z. B.: x km Inspektion mittels Kameratechnik von xx km Abwasserkanälen) sollten kleinere Kommunen mindestens eine Kennzahl (tatsächliche Inspektions-km) zur Messung der Zielerreichung unter Einbeziehung der finanziellen Auswirkung bilden (§ 21 KomHKVO).

*Steuerung
und
Haushalt*

Keine Kommune nutzte die haushaltswirtschaftlichen Instrumente zur Unterstützung der Steuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Abwasserbeseitigung. Wegen des hohen Werts der Abwasserbeseitigungsanlagen, der Sensibilität des Betriebs und der Validität des Gebührenhaushalts sieht die überörtliche Kommunalprüfung das Bedürfnis für eine KLR und ein Controlling mit unterjährigem Berichtswesen.

Einen vollständigen Überblick über den Zustand ihrer Abwasserkanäle hatte keine Kommune. Nur fünf hatten bereits begonnen, zumindest den Zustand der Freigefällekanäle zu erfassen, die Mängel zu bewerten und ggf. zu sanieren. Die Erkenntnisse über die Grundstücksentwässerungsanlagen, auch über die eigenen, waren rudimentär. Haushaltswirtschaftliche Instrumente zur Unterstützung von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle nutzten die Kommunen hierbei weitgehend nicht.

Fazit

Die Kommunen sollten im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit die Möglichkeit schaffen, ein vollständiges Kanalkataster aufzubauen, um eine geeignete Grundlage für die pflichtigen Kanalinspektionen und die Priorisierung notwendiger Sanierungen zu haben. Dabei könnten sie dem Beispiel des Landkreises Lüneburg folgen.

Empfehlungen

Sie sollten darüber hinaus die GEA in ihre Planungen einbeziehen. Die Grundstückseigentümer sind für den ordnungsgemäßen Betrieb ihrer Abwasseranlage verantwortlich. Die Kommunen sollten den privaten Grundstückseigentümern bei öffentlichen Kanalinspektions- und Kanalsanierungsmaßnahmen Kooperationen anbieten und die privaten Grundstückseigentümer über ihre Entwässerungssatzung dazu verpflichten, den ordnungsgemäßen Zustand der GEA gemäß den technischen Regelwerken alle 20 Jahre nachzuweisen.

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 Einwohnern⁶⁰ unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und berücksichtigte dabei auch die Aufwendungen der Bauhöfe für Fremdleistungen.

⁶⁰ 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.

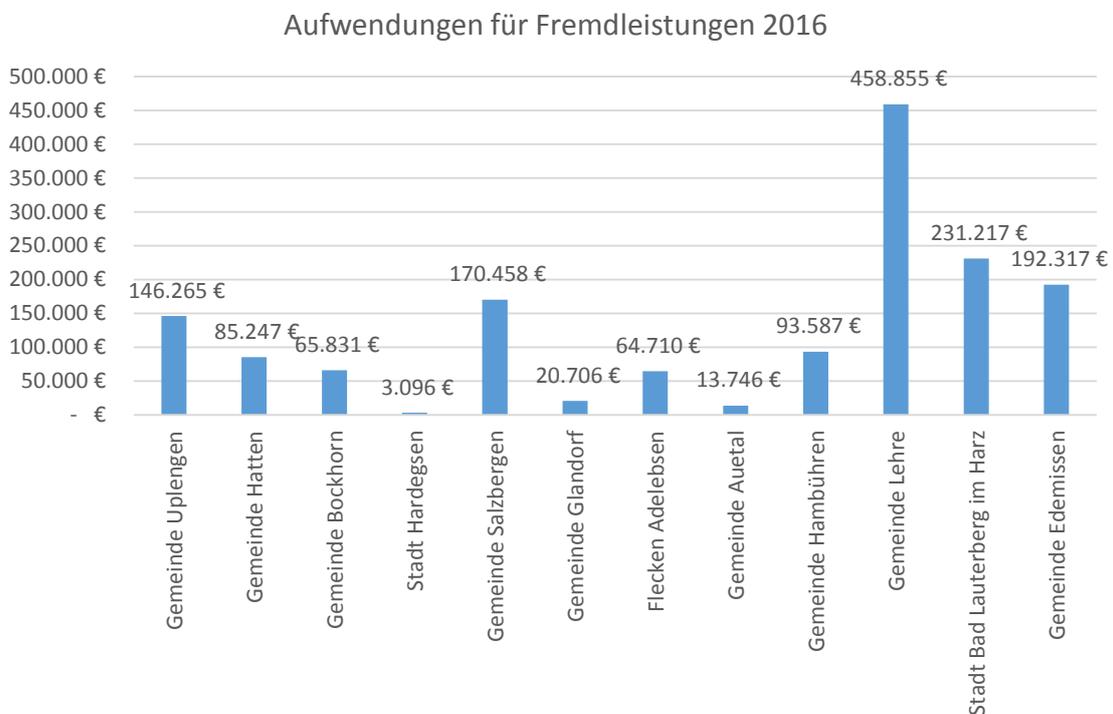
Sie stellte fest, dass nur vier der zwölf geprüften Bauhöfe einen festgelegten Aufgabenbestand hatten. Die Übrigen waren von der Wildparkpflege bis zur Bautätigkeit bei der Erweiterung eines Kindergartens für alles zuständig, wofür es keine andere geregelte Zuständigkeit in den Kommunen gab. Diese Tätigkeitsspektren 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

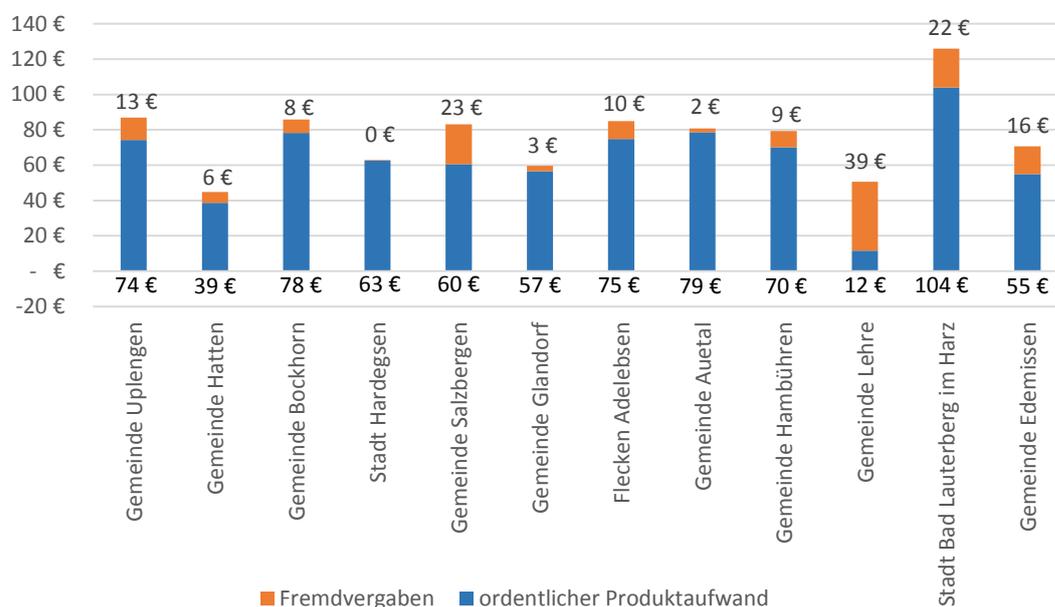


Ansicht 27: Fremdleistungen der Bauhöfe

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-Empfehlungen⁶¹. 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.

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

5.10 Bauinvestitionscontrolling – Sparen durch richtiges Organisieren, Planen und Steuern!

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte bei den geprüften Kommunen drei Risikobereiche für das Bauinvestitionscontrolling fest:

- *Die eigene Organisations- und Entscheidungsstruktur,*
- *die Erfüllung haushaltswirtschaftlicher Anforderungen sowie*
- *Kostensteigerungen bei der Bau- und Umsetzungsphase selbst.*

Die Prüfung zeigt, dass Baukostensteigerungen nicht erst während des Bauens entstehen. Sie haben ihre Ursachen eher in der Initiierungs- und Planungsphase.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die Kommunen müssen bei Bauprojekten ihre (finanziellen) Mittel im Sinne des § 110 Abs. 2 NKomVG sparsam und wirtschaftlich einsetzen, da es hierbei in der Regel um große Investitionsbeträge von mehreren Hunderttausend Euro (Gerätehaus einer Grundausstattungsfeuerwehr) bis hin zu mehreren Millionen Euro (Schulen) geht. Planungs- und Überwachungsfehler können die geplanten Kosten erhöhen und so an anderer Stelle zu Finanzierungslücken führen. Investitionsstau in der kommunalen Infrastruktur kann eine Folge sein ebenso wie darüber hinaus Einschränkungen bei freiwilligen Leistungen.

Ein wesentlicher Baustein, um Bauprojekte wirtschaftlich und sparsam zu realisieren, ist das Bauinvestitionscontrolling, d. h. die steuernde Begleitung der Bauvorhaben in fachlicher und haushaltswirtschaftlicher Hinsicht.

Die Prüfung sollte Aufschluss darüber geben, wie die Kommunen die Aufbau- und Ablauforganisation ihres Bauinvestitionscontrollings strukturierten. Zudem sollten Risiken für die Haushaltswirtschaft und Lösungsvorschläge zu ihrer Vermeidung ermittelt werden. Die Prüfung erfolgte exemplarisch für Hochbaumaßnahmen, ohne einzelne Bauprojekte zum Gegenstand der Prüfung gemacht zu haben.

Auswahl der Kommunen

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte in einer ersten Prüfungsreihe fünf große Städte mit 100.000 bis 200.000 Einwohnern⁶² sowie anschließend in einer zweiten Prüfungsreihe sieben kleinere Kommunen mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern⁶³. Die erste Prüfungsreihe erfolgte in Form einer Orientierungsprüfung bei den geprüften großen

⁶² Geprüft wurden in einer ersten Prüfungsreihe die Städte Göttingen, Oldenburg (Oldb), Osnabrück, Salzgitter und Wolfsburg.

⁶³ Geprüft wurden in einer zweiten Prüfungsreihe die Städte Achim, Aurich, Garbsen, Langenhagen, Norden und Nordhorn sowie die Gemeinde Bad Zwischenahn.

Städten wegen der dort vorhandenen ausgeprägteren Professionalisierung. Im Schwerpunkt befasst sich dieser Beitrag insbesondere mit Verbesserungsmöglichkeiten bei den kleineren Kommunen der zweiten Prüfungsreihe. Die Auswahl der Kommunen nach zwei unterschiedlichen Größenklassen ließ Rückschlüsse darauf zu, ob die Kommunen abhängig von Größe und Investitionsvolumina unterschiedliche Qualität und Lösungsansätze zur Bewältigung ihrer Aufgaben fanden.

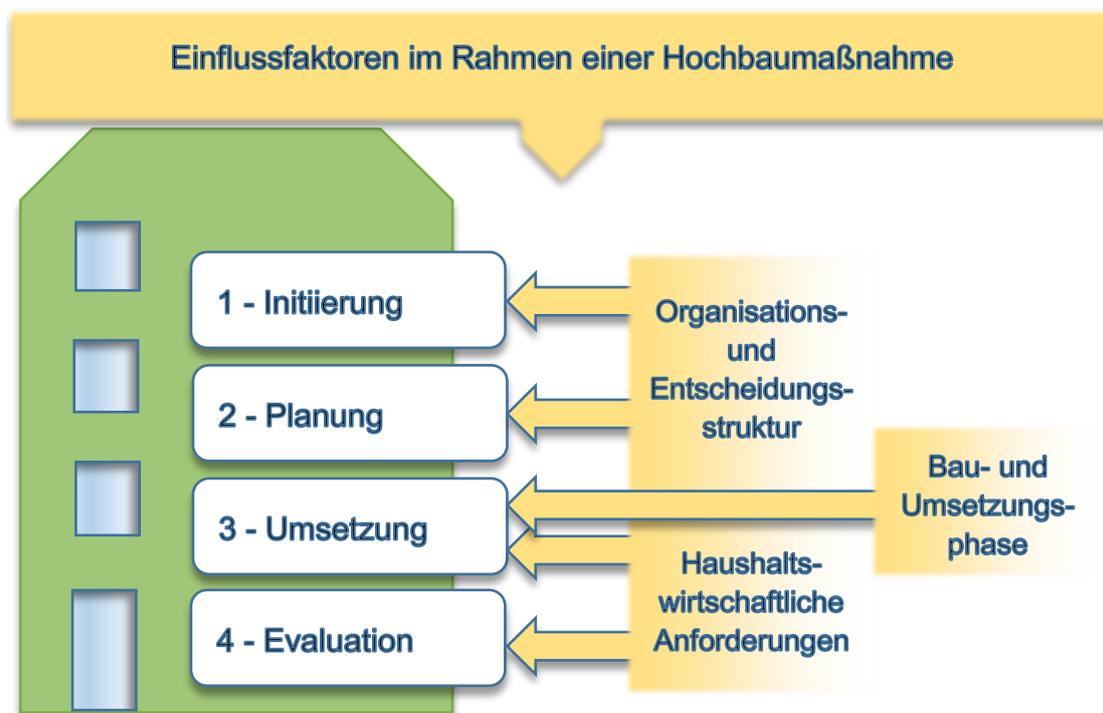
Die geprüften Kommunen wickelten ihre Bauinvestitionsmaßnahmen unterschiedlich, aber mit vergleichbaren Grundstrukturen ab.

Grundsatzfeststellungen

Die vier folgenden Ablaufstufen ergaben sich überall:

- Stufe 1 - Initiierung sowie Bedarfsanmeldung, -analyse und -feststellung,
- Stufe 2 - Detail- und Finanzplanung,
- Stufe 3 - Umsetzung der Baumaßnahme,
- Stufe 4 - Evaluation nach Projektabschluss.

Die in der Prüfung identifizierten Risikobereiche „Organisations- und Entscheidungsstruktur“ sowie „Erfüllung haushaltswirtschaftlicher Anforderungen“ fanden sich in allen vier Ablaufstufen wieder; der Risikobereich der Kostensteigerung in der „Bau- und Umsetzungsphase“ in der Ablaufstufe 3.



Ansicht 29: Einflussfaktoren im Rahmen einer Hochbaumaßnahme; eigene Darstellung

Für die Risikobereiche ergaben sich aus der Prüfung folgende Erkenntnisse und Ansätze zur Optimierung des Bauinvestitionscontrollings und zur Einhaltung haushaltswirtschaftlicher Vorschriften:

*Stufen 1-4:
Bau-
investitions-
controlling
zielführend
organisieren*

Die Organisations- und Entscheidungsstrukturen unterschieden sich in den geprüften Kommunen. Die fünf größeren Kommunen der ersten Prüfungsreihe institutionalisierten ihr Bauinvestitionscontrolling (baufachliches Controlling, Finanzcontrolling) in gesonderten Organisationseinheiten. Sie ordneten diesen aber nicht immer alle entsprechenden Aufgaben zu. In den sieben kleineren Kommunen lagen die Aufgaben des Bauinvestitionscontrollings selten umfassend in einer Organisationseinheit. In beiden Varianten folgte aus der Zuständigkeit mehrerer Organisationseinheiten Abstimmungsbedarf. Eine Abstimmung zwischen den beteiligten Organisationseinheiten unterblieb jedoch teilweise oder erfolgte nicht unmittelbar. Dies führte zu unterschiedlichen Informationsständen und beeinträchtigte die Aussagekraft der unterjährigen Haushaltsführung.

Unterschiedliche und inkompatible Software verstärkte das Problem mangelnder gegenseitiger Information, insbesondere über die Kostenentwicklung. Ein selbst entwickeltes Bauprojektmanagement-Programm einer der größeren Kommunen enthielt dagegen bereits Funktionen eines automatisierten Bauinvestitionscontrollings (automatisierte Reports, Terminüberwachung, Kostenentwicklung).

Die Prüfung ergab darüber hinaus, dass Dienstanweisungen nicht vorhanden oder zum Teil veraltet waren. So regelten die betreffenden Kommunen die Entscheidungsbefugnisse der beteiligten Stellen in den Projektphasen nicht verbindlich. Diese Organisationsdefizite sollten behoben werden, um der Gefahr von Kostensteigerungen zu begegnen.

*Stufe 1:
Erforderlich-
keit und
Bedarfe
prüfen*

Die niedersächsischen Kommunen haben bei der Bedarfsanmeldung im Haushaltsaufstellungsverfahren, Bedarfsanalyse (Prüfung der Erforderlichkeit der Maßnahme) und Bedarfsfeststellung (Aufnahme in den Haushaltsplan) für ihre Bauinvestitionsmaßnahmen haushaltswirtschaftliche Anforderungen zu erfüllen: So sollen Kommunen Vermögensgegenstände nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit erforderlich ist (vgl. § 124 Abs. 1 NKomVG). Sie sollten spätestens in den Beschlussvorlagen transparent darstellen, ob und inwieweit Bauinvestitionen tatsächlich dazu dienen, öffentliche Aufgaben in absehbarer Zeit zu erfüllen. Dies erfolgte nur in vereinzelten Vorlagen (selbst bei ein und derselben Kommune). Hier entwickelte eine der kleineren Kommunen bereits gute Ansätze im Entwurf eines Konzepts, das konkrete Vorgaben zur Bedarfsprüfung (z. B. Bedarfsbegründung, Prüfung von Alternativen), erforderliche Projektdefinitionen (eindeutige Beschreibung des geplanten Objekts, Ermittlung des Kostenrahmens), spezielle Ablaufregelungen (Aufteilung in Vorhabenstufen,

Bestimmung der Zuständigkeiten) und einheitliche Vorlagen/Vordrucke zu den einzelnen Vorhabenstufen vorsah. Inwieweit sich dieser Entwurf auch in der Praxis bewährt, bleibt abzuwarten.

Haushaltsansätze für Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn sie konkret genug sind, um den Anforderungen des § 12 Abs. 2 KomHKVO⁶⁴ zu entsprechen. Danach müssen Pläne, Berechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen u. a. die Ausführungsart und die Gesamtauszahlungen für die Baumaßnahme ersichtlich sind. Vier von fünf der größeren und drei von sieben der kleineren Kommunen bildeten ihre Haushaltsansätze in den Investitionsprogrammen häufig nur auf der Basis von Kostenschätzungen oder Pauschalbeträgen, was den Vorgaben des § 12 Abs. 2 S. 1 KomHKVO nicht genügt. Bei den Ansätzen der mittelfristigen Finanzplanung sollte die Genauigkeit der vorläufigen Kostenermittlung dem Konkretisierungsgrad der Projektplanung entsprechen (vgl. § 118 Abs. 4 NKomVG).

*Stufe 2:
Ansätze
konkret
ermitteln*

Ob Wirtschaftlichkeitsvergleiche anzustellen sind, hängt davon ab, ob es sich um eine Investition von erheblicher finanzieller Bedeutung handelt (vgl. § 12 Abs. 1 KomHKVO). Einige Kommunen definierten den Begriff „Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung“ für sich selbst nicht. Andere Kommunen legten Wertgrenzen fest, ohne Kriterien dafür gebildet zu haben. Stichproben ergaben, dass die geprüften Kommunen zu selten Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen verschiedenen Umsetzungsvarianten anstellten. Die Kommunen hätten die Höhe der Wertgrenze im geprüften Zeitraum nach altem Recht (§ 12 Abs. 1 GemHKVO) konkret festlegen sollen, wie es in § 12 Abs. 1 KomHKVO nunmehr vorgeschrieben ist. Sie sollte nachvollziehbar ausgerichtet sein auf die Investitionstätigkeit, das Investitionsvolumen und die finanzwirtschaftliche Lage der jeweiligen Kommune. Bei Wirtschaftlichkeitsvergleichen sind auch die mit den Maßnahmen verbundenen Risiken zu berücksichtigen.

*Wertgrenzen
festlegen;
Wirtschaftlichkeitsvergleiche
forcieren*

Die Kommunen nutzten ihre vorhandenen Systeme zur Bedarfsanmeldung, Bedarfsanalyse und Bedarfsfeststellung bei Bauinvestitionsmaßnahmen nicht in der gebotenen Konsequenz. Soweit sie hier Regelungen (z. B. Dienstanweisungen, individuelle Organisationsverfügungen) trafen, setzten sie sie nicht vollständig um. Insgesamt waren sie noch nicht hinreichend von der kamerale Herangehensweise („Was kann ich bauen?“) zur doppischen Betrachtung („Was muss ich bauen?“) umgeschwenkt. Sie sollten die Effektivität und Effizienz ihrer intern festgelegten Bedarfsprüfungsverfahren hinterfragen und diese konsequenter zur Feststellung ihrer tatsächlichen Investitionsbedarfe nutzen.

*Bedarfe
konkret
prüfen*

⁶⁴ Die GemHKVO galt zum Zeitpunkt der Prüfung, nunmehr KomHKVO.

Beachtet werden sollten: Geklärte Zuständigkeit und Verantwortung bei der Bedarfsprüfung, umfängliche und gründliche Bedarfsprüfung (z.B. inkl. Prüfung von Alternativen, Wertgrenzen, Einbeziehung von Experten bzw. Anwendung bewährter allgemeiner Bemessungsstandards) rechtzeitige und schwellenfreie Kommunikation der beteiligten Akteure (Vertretung, interne Finanzverwaltung, Hochbau, Nutzer), angemessene Zeitfenster für die Bedarfsprüfung. Eine der größeren Kommunen nutzte hier beispielsweise die Vorteile standardisierter Vorgaben zur Raumbedarfsermittlung.

*Stufe 3:
Planungs-
systeme
optimieren*

Zum Risikobereich der Umsetzungs- bzw. Bauphase identifizierte die überörtliche Kommunalprüfung zwei Hauptgründe für vermeidbare Planänderungen und ein damit verbundenes Mehrkosten-Risiko:

- Unzureichende Vorplanung aufgrund zu kurzer Planungszeiträume und
- Änderungs- oder Ergänzungsbedarfe der Nutzer oder Politik auf das Bauvorhaben während der Bauphase.

Um diese Baurisiken zu vermeiden, sollten Planungen – soweit möglich – längerfristig im Voraus erfolgen (§ 12 Abs. 2 S. 1 KomHKVO, ausgenommen unerhebliche und dringende Instandsetzungsmaßnahmen – § 12 Abs. 3 KomHKVO). Zudem könnten so spätere, (subjektive) Änderungs- oder Ergänzungsbedarfe Dritter (Nutzer oder Politik) leichter vermieden werden.

*Stufe 4:
Abgeschlossene
Bauprojekte
evaluieren*

Keine Kommune führte eine systematische Analyse von Planabweichungen und damit regelmäßige Erfolgskontrollen für ihr Bauinvestitionscontrolling durch. Eine systematische Analyse erfolgte weder objektbezogen zu Planansätzen (Soll-Ist-Vergleichsanalyse) noch kosten- bzw. aufwandsbezogen zu Kalkulationsansätzen (Preis-Leistungs-Vergleich). Hier sollten die Kommunen Erkenntnisse aus abgeschlossenen Baumaßnahmen dazu nutzen, um Regelungs- und Entscheidungsgrundlagen für zukünftige Vorhaben zu entwickeln.

Fazit

Die Kommunen können die Risiken eines Bauvorhabens minimieren, wenn sie die Projekte – beginnend bei der Prüfung der Erforderlichkeit bis hin zur Schlussrechnung – mit einem wirksamen Bauinvestitionscontrolling in einer Organisationseinheit steuernd begleiten. So können sie rechtskonforme Bedarfs- und Ansatzplanungen gewährleisten und mit zutreffenden rechtzeitigen Prognosen Kostensteigerungen vermeiden. Bei einzelnen geprüften Kommunen gab es zum Teil die o. g. Lösungsansätze, die auch für andere Kommunen Anregungen für Verbesserungsmöglichkeiten bieten.

5.11 Erschließungsverträge – Immer die richtige Entscheidung?

Die Mehrzahl der geprüften Kommunen erschloss ihre Baugebiete über Erschließungsverträge (städtebauliche Verträge gemäß § 11 BauGB). Eine Entscheidung für oder gegen eine Eigenschließung (Regimeentscheidung) mussten die Kommunen in 20 von 28 Fällen nicht treffen, weil der Investor Eigentümer der Flächen im Erschließungsgebiet war.

In drei Fällen führten die Kommunen die notwendigen Vergabeverfahren nicht durch.

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte, wie die Kommunen das Instrument „Erschließungsvertrag“ einsetzten. Die Prüfung sollte Aufschluss darüber geben, wie die Kommunen die Regimeentscheidung vorbereiteten, ob sie ein ggf. erforderliches Vergabeverfahren durchführten und wie sie die Erschließungsverträge gestalteten und umsetzten. Dazu führte die überörtliche Kommunalprüfung bei zwölf Kommunen⁶⁵ örtliche Erhebungen durch. Sie bezog Kommunen mit 15.000 bis 50.000 Einwohnern in die Prüfung ein, die in dem Zeitraum 2012 bis 2016 die Erschließung ihrer Gewerbe- und Wohnbaugebiete überwiegend über Erschließungsverträge durchgeführt hatten.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Kommunen bieten sich unterschiedliche Möglichkeiten zur Entwicklung eines Baugebiets:

Wirtschaftlichkeitsvergleich

Erschließung	Vermarktung	Refinanzierung der Kommune
Eigenregie: - eigenes Personal - eigenes Personal und Planungsbüros - Planungsbüros	Kommune	Erschließungs- und Kanalbaubeiträge sowie Planungsgewinne bei Grundstücksvermarktung
	Bauträger	Alle Kosten für marktgängige Leistungen, Erschließungs- und Kanalbaubeiträge
Fremdregie	Bauträger	Evtl. Kanalbaubeiträge

Tabelle 5: Möglichkeiten der Baugebietsentwicklung, eigene Darstellung

Die Kommunen sind nach § 110 Abs. 2 NKomVG zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtet. Keine der geprüften Kommunen untersuchte, welche Variante der Baugebietsentwicklung für sie die wirtschaftlichste wäre. Ein Wirtschaftlichkeitsvergleich war allerdings in den Fällen nicht erforderlich, in denen der Grundstückseigentümer Erschließungsträger wurde.

⁶⁵ Geprüft wurden die Städte Bassum, Hessisch-Oldendorf, Leer (Ostfr.), Ronnenberg, Rotenburg (Wümme), Sehnde und Soltau sowie die Gemeinden Lilienthal, Neu Wulmstorf, Wallenhorst, Wardenburg und Wurster Nordseeküste.

*Muss/Soll-
Regelungen
im Erschlie-
ßungsver-
trag*

Die inhaltlich sehr unterschiedlich ausgestalteten Verträge enthielten in der Regel die von der überörtlichen Kommunalprüfung für erforderlich gehaltenen Mindestinhalte⁶⁶. Diese sind:

- Festsetzung des Erschließungsgebiets,
- Zeitpunkt der Fertigstellung der Erschließungsanlagen,
- Folgen einer verspäteten Fertigstellung,
- Umfang, Art und Güte der Erschließungsanlagen,
- Bauleitung/Baudurchführung,
- Verkehrssicherungspflicht,
- Abnahme und Gewährleistung,
- Übernahme der Erschließungsanlagen,
- Regelungen zu Leistungsstörungen – Bürgschaften,
- Vergleichsrechnung und Ausgleichspflicht Abwasserbeitrag,
- Wirksamwerden des Vertrags,
- Rücktritt vom Vertrag/Kündigung des Vertrags.

*Kann-
Regelungen
im Erschlie-
ßungsver-
trag*

Nach Durchsicht von 28 Verträgen kristallisierten sich je nach Lage und Gestaltung der Erschließungsanlage nachfolgende Ergänzungsmöglichkeiten heraus:

- Zufahrtsregelung (Anfahrregelung, um Anwohner vor unnötiger Lärm- und Verkehrsbelästigung zu schützen),
- Ertüchtigung der Zufahrt (aktueller Zustand ist nicht geeignet, den Baustellenverkehr schadlos aufzunehmen),
- Beweissicherungsverfahren für Altbebauung,
- Entsorgung von Altlasten auf eigene Kosten,
- Zwischenfrist Kanal (z. B., sofern die Kommune Folgearbeiten aus dem Kanalbau selbst durchzuführen hat),
- Zwischenfristen für bestimmte Verfahrensschritte (Vorlage Ausbauplanung, Erstellung der Baustraße – endgültige Herstellung der Straße),
- Abstimmungsverpflichtung mit anderen Versorgungsträgern.

⁶⁶ In Anlehnung an DStGB Dokumentation Nr. 23, Verlagsbeilage „Stadt und Gemeinde INTERAKTIV“ Ausgabe 4 / 2002.

Grundsätzlich können die Kommunen in den Erschließungsverträgen alle Angelegenheiten hinsichtlich der Entwicklung des Baugebiets regeln, die ihnen wichtig und zweckmäßig erscheinen. Dazu gehören ggf. auch die Weitergabe von angemessenen Verwaltungskosten, z. B. anlässlich zusätzlicher Ortsbesichtigungen, die Anfertigung zusätzlicher Unterlagen und der Ausgleich der durch das Baugebiet entstehenden Folgekosten.

Vier der geprüften Kommunen schlossen separate Folgekostenverträge ab oder nahmen Folgekostenregelungen in den Erschließungs- oder den Durchführungsvertrag auf.

Folgekostenbeitrag

Nach § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB kann die Übernahme derartiger Kosten oder sonstiger Aufwendungen vereinbart werden. Eine solche Vereinbarung setzt allerdings ein von der Vertretung beschlossenes Konzept zur Entwicklung der Kommune voraus, das mindestens folgende Inhalte haben muss:⁶⁷

- Eine Prognose der Bevölkerungsentwicklung,
- die Festlegung der zu entwickelnden Wohnbauflächen,
- die Prognose des Bedarfs an Folgeeinrichtungen und ihrer Kosten sowie
- eine Darstellung des Berechnungsmodus für die Folgekostenbeiträge.⁶⁸

Ein durch das Baugebiet ausgelöster Bedarf, z. B. Kindertagesstätten- und/oder Schulerweiterungen, darf nicht anderenorts im Gemeindegebiet durch vorhandene Einrichtungen in zumutbarer Entfernung gedeckt werden können. Die vereinbarten Leistungen müssen insgesamt angemessen sein (§ 11 Abs. 2 S. 1 BauGB).

Fehlt ein Konzept oder sind die Folgekosten nicht schlüssig begründet, ist die Vereinbarung als unzulässige „Zuzugsabgabe“ bzw. als eine ebenso unzulässige allgemeine Investitions- oder Infrastrukturabgabe anzusehen.

Ein Abgleich der vorgefundenen Folgekostenvereinbarungen mit der Rechtsprechung des OVG Lüneburg ergab, dass eine Folgekostenvereinbarung mit Ausnahme der Bewertung, ob der Bedarf anderenorts erfüllt werden könnte, den Anforderungen entsprach.

Die anderen Vereinbarungen erfüllten die von der Rechtsprechung aufgezeigten Voraussetzungen nicht. Hier könnte eine gerichtliche Überprüfung zum Ergebnis kommen, dass es sich um eine unzulässige „Infrastrukturabgabe“ bzw. „Zuzugsabgabe“ handelt.

⁶⁷ Urteil des OVG Lüneburg vom 18.02.2016 – 1 LC 28/12.

⁶⁸ Ebenda.

*Zuständig-
keit*

Drei der geprüften Kommunen sahen den Abschluss eines Erschließungsvertrags als ein Geschäft der laufenden Verwaltung an und führten diesbezüglich keine Entscheidung des Hauptausschusses herbei.

Die Hauptverwaltungsbeamtin oder der Hauptverwaltungsbeamte ist nach § 85 Abs. 1 Nr. 7 NKomVG für die Geschäfte der laufenden Verwaltung zuständig. Der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags ist mangels Regelmäßigkeit und Häufigkeit kein Verwaltungshandeln „nach feststehenden Grundsätzen auf eingefahrenen Geleisen“⁶⁹ und damit kein Geschäft der laufenden Verwaltung. Der Vertragsabschluss bedarf deshalb einer Entscheidung des zuständigen Beschlussorgans. Je nach Regelungsgehalt der Erschließungsverträge und im Rahmen des gesetzlich Zulässigen kann der Hauptausschuss seine Zuständigkeit allerdings auf die Hauptverwaltungsbeamtin oder den Hauptverwaltungsbeamten übertragen (§ 76 Abs. 2 i. V. m. Abs. 5 NKomVG).

Die Kommunen müssen die Zuständigkeitsregelungen beachten.

Beurkundung

Sechs Kommunen ließen ihre Erschließungsverträge notariell beurkunden. Ein Erschließungsvertrag ist nur dann beurkundungspflichtig, wenn er Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Übertragung von Grundstücken enthält (§ 311b Abs. 1 i. V. m. § 128 BGB). Um eine mögliche Nichtigkeit des Erschließungsvertrags aufgrund eines Formmangels zu vermeiden, ist unter diesem Gesichtspunkt die Prüfung der Notwendigkeit seiner notariellen Beurkundung im Einzelfall unverzichtbar.

*Vergabe-
recht -
Umge-
hungstatbe-
stand*

Bei drei Erschließungsverträgen übertrugen die Kommunen das Eigentum von Grundstücken im Erschließungsgebiet kurz vor (einstufiges Verfahren) bzw. mit Abschluss des Erschließungsvertrags auf den Erschließungsträger (zweistufiges Verfahren).

Grundstücksverkäufe unterliegen nicht dem Vergaberecht. Auch der Abschluss eines Erschließungsvertrags mit dem Grundstückseigentümer ist nicht ausschreibungspflichtig.

War allerdings die Kommune ursprünglich Grundstückseigentümerin und hat den Erschließungsvertrag im oben dargestellten zweistufigen Verfahren abgeschlossen, kann die Rechtslage anders zu beurteilen sein.

Grundvoraussetzung für die Notwendigkeit eines Vergabeverfahrens im Zusammenhang mit den Erschließungsverträgen ist das Vorliegen eines öffentlichen Bauauftrags.⁷⁰ Ein öffentlicher Bauauftrag liegt vor, wenn eine rechtsverbindliche Leistungsverpflichtung

⁶⁹ OVG Münster, OVGE 25, 186, 193; vgl. auch BGH, DVBl. 1979 S. 514 = NJW 1980 S. 117; Schmidt-Jortzig, KR, Rn. 258 m. w. N., Thiele, NGO, S. 263; ders., NKomVG, § 85 S. 269 f.; Ipsen, Kommunalrecht, S. 181 Rn. 377.

⁷⁰ Richtlinie 2004/18/EG, EuGH vom 25.03.2017 – C-451/08.

tung besteht, die Bauleistung gemäß den vom öffentlichen Auftraggeber genannten Erfordernissen erfolgt und ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse des öffentlichen Auftraggebers an der Leistung besteht, indem er beispielsweise das Eigentum an dem Bauwerk erwirbt.

Nach der Rechtsprechung des EuGH⁷¹ können auch zweistufige Verfahren (zunächst Grundstücksverkauf und dann Erteilung eines Bauauftrags) als Einheit gesehen werden. Eine Wertung als einheitliches Verfahren ist dann erforderlich, wenn anderenfalls gegen den Rechtsgrundsatz des Umgehungsverbots verstoßen würde. Die bei einem einheitlichen Verfahren erforderliche Verpflichtung, ein Vergabeverfahren durchzuführen, würde bei einer zweistufigen Betrachtungsweise umgangen, da in der zeitlichen Abfolge beide Vorgänge für sich keine Ausschreibungsverpflichtung begründeten. Eine Einheitsbetrachtung ist nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung zumindest dann von Bedeutung, wenn ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen den beiden Stufen besteht.

Sowohl im einstufigen als auch im zweistufigen Verfahren wären demnach Vergabeverfahren durchzuführen gewesen. Dafür gelten die allgemeinen Regelungen zur Pflicht von europaweiten⁷² oder nationalen Ausschreibungen⁷³. Welches Verfahren konkret durchzuführen gewesen wäre, wird im Wesentlichen durch Wertgrenzen bestimmt.⁷⁴

Überwiegend waren die Eigentumsverhältnisse ausschlaggebend dafür, dass die Baulandentwicklung in Fremddregie auf der Grundlage eines Erschließungsvertrags erfolgte. In den Fällen, in denen die Kommunen eine Regimeentscheidung hätten treffen können, erfolgte weder ein Wirtschaftlichkeitsvergleich der verschiedenen Baulandentwicklungsmöglichkeiten noch eine Prüfung, ob die Kommunen ein Vergabeverfahren durchzuführen hatten.

Fazit

Bei der Vorbereitung von Baulandentwicklungen sollten die Kommunen Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen den verschiedenen Entwicklungsmöglichkeiten durchführen. Vor dem Abschluss von Erschließungsverträgen sowie vor der Vergabe von Erschließungsleistungen haben sie die Notwendigkeit von Vergabeverfahren zu prüfen. Sie sollten zudem frühzeitig die von der zitierten Rechtsprechung aufgezeigten Voraussetzungen für Folgekostenvereinbarungen schaffen und ggf. Folgekostenvereinbarungen treffen.

Empfehlung

⁷¹ EuGH Urteil vom 12.07.2001 – Rs C-399/98.

⁷² Z. B. GWB.

⁷³ Z. B. VOL/A.

⁷⁴ § 106 GWB, § 3 Abs. 3 NTVergG i. V. m. § 4 NWertVO.

5.12 Rechnungsprüfungsämter selbständiger Gemeinden

– Auf einem guten Weg!

Mit Einführung der Doppik verlagerten die geprüften Rechnungsprüfungsämter den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten von einer reinen Fehlerfeststellung zu einer unterjährig begleitenden Prüfung. Sie stellten den Beratungsansatz verstärkt in den Mittelpunkt ihrer Prüfungsaktivitäten. Die Praxis eines Rechnungsprüfungsamts ließ umgehenden Handlungsbedarf erkennen. Die Tätigkeiten der anderen Rechnungsprüfungsämter offenbarten punktuell Optimierungspotenzial.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Selbständige Gemeinden müssen ein Rechnungsprüfungsamt (RPA) einrichten (§ 153 Abs. 1 NKomVG). Für solche Kommunen legt der Gesetzgeber die Vermutung zugrunde, dass sie leistungsfähig genug sind, ein eigenes RPA mit geeigneten Prüfern zu besetzen und die Kosten dafür zu tragen.⁷⁵ Auch eine kommunale Zusammenarbeit sowohl horizontal (zwischen Gemeinden) als auch vertikal (zwischen Gemeinden und Landkreisen) wird durch § 153 Abs. 2 NKomVG ermöglicht.⁷⁶

Die Prüfung umfasste acht selbständige Gemeinden⁷⁷ zwischen 19.000 und 44.000 Einwohnern aus unterschiedlichen Regionen Niedersachsens, die ein eigenes Rechnungsprüfungsamt eingerichtet hatten. Ausgewertet wurden haushalterische Daten sowie die in Interviews gewonnenen Erkenntnisse zu den Haushaltsjahren 2013 bis 2015. Prüfungsschwerpunkt der Ordnungsmäßigkeitsprüfung war zum einen, inwieweit die Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) ihren gesetzlichen Pflichtaufgaben (§ 155 Abs. 1 NKomVG), u. a. Prüfung des Jahresabschlusses und des konsolidierten Gesamtabchlusses, laufende Überwachung der Kassen und Belege sowie Prüfung von Vergaben nachkamen. Zum andern wurde geprüft, ob die RPÄ ihren von der Vertretung übertragenen Verpflichtungen (§ 155 Abs. 2 NKomVG) erfüllten, u. a. Prüfung der Verwaltung auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie Prüfung der Betätigung der Kommune bei Unternehmen und Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts. Es sollten auch Erkenntnisse gewonnen werden, ob fehlende Personalressourcen oder nicht vorhandenes Know-how vorlagen und diese ggf. zur Beeinträchtigung der Arbeitsergebnisse führten.

Bereits im Jahr 2011 waren die RPÄ von 13 Landkreisen geprüft worden. Dabei hatte die überörtliche Kommunalprüfung u. a. festgestellt, dass mangelnde Fristentreue der zu

⁷⁵ Freese in Praxis der Kommunalverwaltung, § 153 NKomVG, Rn. 10.

⁷⁶ Freese in Praxis der Kommunalverwaltung, § 153 NKomVG, Rn. 17.

⁷⁷ Geprüft wurden die Städte Bramsche, Duderstadt, Neustadt am Rübenberge, Seesen, Varel, Vechta und Verden (Aller) sowie die Gemeinde Isernhagen.

prüfenden Stellen die zeitgerechte Durchführung der Prüfung oft nicht zuließ. Zudem fehlte es in den RPÄ an Personalkapazität, insbesondere unter dem Aspekt der neuen Anforderungen aufgrund der Umstellung auf die Doppik.⁷⁸

Zu den Pflichtaufgaben eines RPA gehört es, den Jahresabschluss und konsolidierten Gesamtabschluss zu prüfen (§ 155 Abs. 1 Nrn. 1 u. 2 NKomVG). Die Prüfung ist Teil des Verfahrens, an dessen Ende die Beschlüsse der Vertretung über den Jahresabschluss und die Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten sowie den konsolidierten Gesamtabschluss stehen. Diese Beschlüsse müssen bis zum 31.12. des Jahres erfolgen, das auf das Haushaltsjahr folgt (§ 129 Abs. 1 S. 3 NKomVG.).

Jahresabschlüsse und konsolidierte Gesamtabschlüsse

Das RPA kann seine Aufgaben nur dann zeitgerecht erfüllen, wenn ihm die Abschlüsse so rechtzeitig vorgelegt werden, dass die genannte Frist eingehalten werden kann (§ 129 Abs. 1 S. 1 NKomVG). Bis auf einen Jahresabschluss war dies bei den geprüften Kommunen nicht der Fall. Die RPÄ konnten somit ihre Jahresabschlussprüfungen aus von ihnen nicht zu vertretenden Gründen nicht zeitgerecht erfüllen. Von zeitgerechter Erfüllung ist dann auszugehen, wenn die Prüfung durch das RPA bis zum 30.09. des Folgejahres abgeschlossen ist, da dann genügend Zeit für den Entlastungsbeschluss für den Hauptverwaltungsbeamten gegeben ist.⁷⁹

Alle RPÄ führten in den Berichtsjahren laufende Prüfungen der Kassenvorgänge⁸⁰ durch. Bis auf ein Amt gaben alle RPÄ an, solche Prüfungen primär im Vorgriff auf die Jahresabschlüsse regelmäßig durchzuführen (§ 155 Abs. 1 Nr. 3 NKomVG). Dadurch verringerten die RPÄ ihre mit der Prüfung der Jahresabschlüsse einhergehende Arbeitsbelastung, weil ein Teil der Prüfung kontinuierlich im jeweiligen Haushaltsjahr erfolgte. In Anbetracht der vielen rückständigen, noch zu prüfenden Abschlüsse hält die überörtliche Kommunalprüfung die Durchführung dieser begleitenden Prüfungen für sachgerecht.

Laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege

Ein RPA hatte sämtliche Produkte anhand einer Risikoanalyse bewertet. Kriterien waren das Budget, die Öffentlichkeitswirksamkeit, das Ermessen bei der Bewirtschaftung, die Planungsmöglichkeit sowie die Fehlerhäufigkeit in der Vergangenheit. Hieraus bildete das RPA einen Risikowert. Dieser legte letztlich den Umfang der Prüfungen für das jeweilige Produkt fest. Dieser risikoorientierte Prüfungsansatz ist eine gute Möglichkeit,

⁷⁸ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2012, Kapitel 5.2 „Rechnungsprüfungsämter – Grenzen der Auslastung erreicht“, S. 22 ff.

⁷⁹ Siehe ebenda, S. 22 ff. Zur Problematik, die gesetzliche Frist für die Aufstellung der Abschlüsse einzuhalten, siehe im Übrigen Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2016, Kapitel 5.17 „Finanzstatusprüfungen – Rechnungslegungen nicht fristgerecht“, S. 88 ff.

⁸⁰ Prüfung von Kassenanordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kommunalkasse. Die Prüfung soll gewährleisten, dass die in Rechnung gestellten Beträge sachlich und rechnerisch sowie - erforderlichenfalls - in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht korrekt sind.

den Prüfungsumfang nachvollziehbar ermessensgerecht einzuschränken (vgl. § 155 Abs. 3 NKomVG).

Kassenprüfungen

Bis auf eine Ausnahme prüften alle RPÄ in den Berichtsjahren jährlich die Kommunalkasse und kamen damit ihrer Pflicht zur regelmäßigen Kassenprüfung nach (§ 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG).

In sechs Kommunen waren bei insgesamt sieben Eigenbetrieben Sonderkassen eingerichtet (§ 132 NKomVG). Drei RPÄ prüften jeweils eine Sonderkasse in jedem Jahr, zwei RPÄ jährlich ab dem Haushaltsjahr 2014 bzw. 2015. Die zwei Sonderkassen einer Kommune – eine Sonderkasse war verbunden, die andere nicht – wurden in den Berichtsjahren nicht kontrolliert. Damit wurde deren RPA seinen Prüfungsverpflichtungen auch unter Berücksichtigung ermessensgerechter Einschränkung von Prüfungen nicht gerecht.

Die acht Kommunen hatten jährlich insgesamt zwischen 216 (2013) und 224 (2014) Stellen zur dezentralen Zahlungsabwicklung⁸¹ eingerichtet. Sechs RPÄ führten hier in jedem Jahr insgesamt zwischen 91 (2014) und 120 (2015) eigene Prüfungen durch. Insoweit schränkten diese RPÄ ihren Prüfungsumfang ermessensgerecht ein (§ 155 Abs. 3 NKomVG). Zwei RPÄ prüften die dezentrale Zahlungsabwicklung nicht bzw. nicht selbst. Die Prüfungsaktivitäten eines dieser RPÄ bestanden aus der Kontrolle, ob die Amtsleitungen die nach einer Dienstanweisung vorgeschriebenen Prüfungen der dezentralen Zahlungsabwicklung durchführten. Insoweit schränkte auch dieses RPA seinen Prüfungsumfang ermessensgerecht ein, sollte aber zumindest stichprobenweise auch eigene Prüfungen durchführen.

Für ein RPA war im Berichtszeitraum lediglich eine Prüfung der Stadtkasse für ein Haushaltsjahr dokumentiert. Weitere Prüfungen fanden in dieser Kommune bei den zwei Sonderkassen sowie den bis zu 17 Stellen mit dezentraler Zahlungsabwicklung in den Berichtsjahren nicht statt. Dadurch bestand die Gefahr, dass die Kassensicherheit unmittelbar gefährdet war.

Prüfung von Vergaben

Alle RPÄ prüften Vergaben (§ 155 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. Abs. 3 NKomVG). Dies geschah oberhalb intern festgelegter Wertgrenzen vor Auftragserteilung⁸² auch bei Eigenbetrieben. Die Wertgrenzen bewegten sich zwischen 1.000 € und 15.000 € für Vergaben nach der VOL sowie zwischen 2.500 € und 25.000 € für Vergaben nach der VOB. Die RPÄ prüften in den Berichtsjahren jährlich jeweils zwischen 13 und 414 Vergaben. Tendenzi-

⁸¹ Ehemals kamerale Zahlstellen, Geldannahmestellen und Handvorschüsse.

⁸² Siehe dazu auch Freese in Praxis der Kommunalverwaltung, § 155 NKomVG, Rn. 24.

ell führten die RPÄ mit vergleichsweise geringen Wertgrenzen die meisten Vergabeprüfungen durch. In mindestens fünf Kommunen prüften die RPÄ auch Vergaben unterhalb der festgelegten Wertgrenzen. Soweit personelle Ressourcen dafür zur Verfügung stehen, hält die überörtliche Kommunalprüfung solche Prüfungen mit Blick auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns für hilfreich.

Ein RPA prüfte Vergaben nach der VOL selbst und ließ Vergaben nach der VOB durch das RPA einer anderen Kommune prüfen. Ein weiteres RPA prüfte auch alle Vergaben einer Nachbarkommune. Beiden Kooperationen war gemein, dass jeweils in einer der beteiligten Kommunen nur eine Person für die Rechnungsprüfung zuständig war. Die überörtliche Kommunalprüfung hält eine interkommunale Zusammenarbeit bei solchen Konstellationen für sinnvoll und beispielgebend.

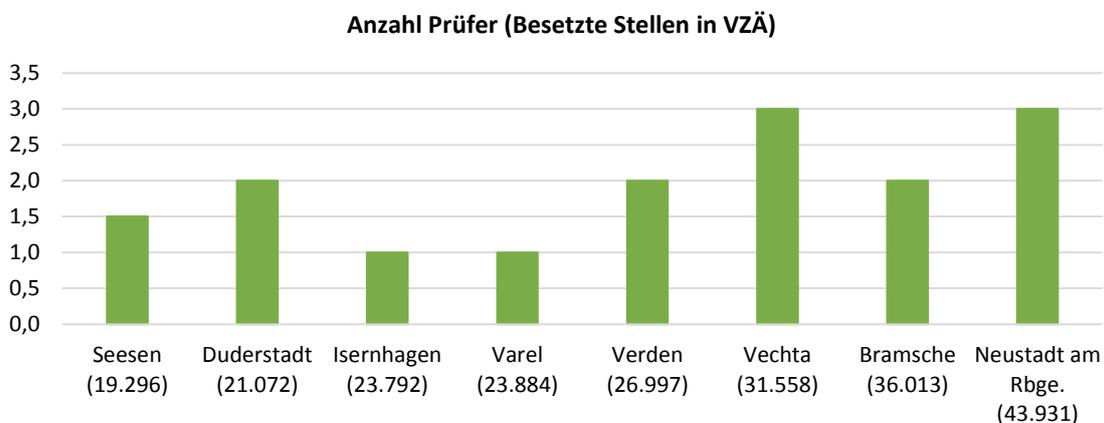
In allen Kommunen wurden den RPÄ neben den gesetzlichen Pflichtaufgaben weitere Aufgaben übertragen. In sechs Kommunen erließen die Vertretungen dazu Rechnungsprüfungsordnungen. Die älteste datierte aus dem Jahr 1997. Diese Prüfungsordnungen enthielten auch von der Vertretung übertragene Aufgaben des Katalogs nach § 155 Abs. 2 NKomVG, die teilweise gegenstandslos waren. So sollten RPÄ Eigenbetriebe oder Stiftungen prüfen, obwohl es solche Einrichtungen in den Kommunen nicht gab.

Sonstige Aufgaben

Nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung sollten nur solche Aufgaben dauerhaft übertragen werden, die die Kommune betreffen und die vom RPA mit deren Personal und Sachmittelausstattung bewältigt werden können, ohne die gesetzlichen Pflichtaufgaben zu vernachlässigen. Insoweit sollte die Aktualität der Rechnungsprüfungsordnungen mit Blick auf die tatsächlichen Erfordernisse hin überprüft und angepasst werden.

Die personelle Ausstattung der acht RPÄ ist der folgenden Ansicht zu entnehmen.

Personalkapazitäten



Ansicht 30: Besetzte Stellen in den RPÄ (Einwohner Stand: 31.12.2015)

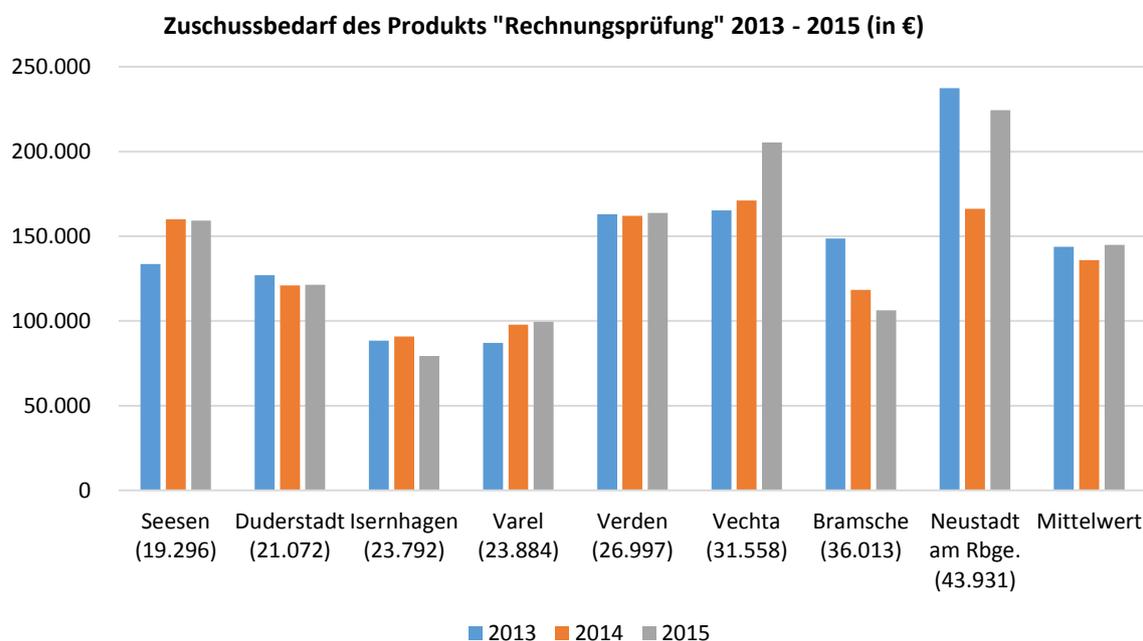
Danach waren zwei RPÄ mit einer Person besetzt. Diese RPÄ konnten Ausfallzeiten des Personals (Urlaub, Krankheit) nicht adäquat auffangen. Während dieser Zeiten fand keine Rechnungsprüfung statt bzw. die zu prüfenden Vorgänge konnten erst nach Rückkehr der Prüfungskraft weiter bearbeitet werden.

Die Besetzung des RPA mit einer Person hatte auch den Nachteil, dass zumeist nicht alle benötigten formalen Qualifikationen vorhanden waren. Verwaltungskenntnisse und zugleich technische Kenntnisse sind selten in einer Person vereint. So fehlte in beiden geprüften Kommunen mit dieser Konstellation das Know-how zur Durchführung von technischen Vergabepflichten. Die Gemeinde Isernhagen hat eine gute Lösung gefunden, indem sie mit der Region Hannover eine Zweckvereinbarung über die Wahrnehmung der Aufgaben der technischen Prüfung durch deren RPA schloss.

Die Personalausstattung der RPÄ muss so bemessen sein, dass zumindest die Erfüllung der Pflichtaufgaben durchgehend gewährleistet ist. Sofern eine Besetzung mit mehr als einer Person – ggf. aufgeteilt in zwei Teilzeitstellen – nach Ansicht der Kommune nicht gerechtfertigt erscheint, empfiehlt sich, eine kommunale Zusammenarbeit zu prüfen.

Der Zuschussbedarf⁸³ des Produkts Rechnungsprüfung ist aus der nachfolgenden Übersicht erkennbar:

Zuschuss-
bedarf



Ansicht 31: Zuschussbedarf Rechnungsprüfung (Einwohner Stand: 31.12.2015)

⁸³ Alle Kommunen stellten ihre vorläufigen Ergebnisrechnungen für die geprüften Jahre zur Verfügung. Diese waren auf Produktebene in der Regel bereits abschließend bebucht.

Eine Vergleichbarkeit der Werte war nur sehr eingeschränkt möglich. Zum einen differierte der den Aufwendungen zugrundeliegende Aufgabenumfang. Zum anderen gab es auch buchungstechnische Unterschiede. So waren in einer Stadt noch nicht alle Aufwendungsarten im Produkt gebucht. Zwei Städte erzielten ordentliche Erträge aus der Prüfung Dritter. Bei einer weiteren Stadt erhöhten Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen (ILB) den Zuschussbedarf. Dem gegenüber erzielte das RPA einer anderen Stadt bis zum Jahr 2014 nennenswerte Erträge aus ILB. Die übrigen Gemeinden buchten ILB noch gar nicht. Letztlich beeinflussten auch Änderungen der Zuordnung einzelner Aufwendungsarten innerhalb des geprüften Zeitraums das Bild. Selbst bei den Kommunen, bei denen sich eine deutliche Veränderung des Zuschussbedarfs im betrachteten Zeitraum ergab, beruhte dies nicht auf einer verbesserten Erfassung der ILB. Insgesamt war das festgestellte Ergebnis bemerkenswert, da die RPÄ die Einhaltung doppischer Regelungen zu überprüfen haben, selbst aber noch Handlungsbedarf haben.

Nur bei einer nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und den örtlichen Bedürfnissen eingerichteten KLR und der entsprechenden Zuordnung der Aufwendungen zu den verursachenden Produkten lassen sich fundierte Steuerungsentscheidungen treffen. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt allen Kommunen, die Verrechnung der ILB in der Weise angemessen auf- bzw. auszubauen, sodass fundierte Steuerungsentscheidungen getroffen werden können.

Die geprüften RPÄ kamen ihren Prüfungsverpflichtungen bis auf eine Ausnahme weitgehend nach. Ihr Hauptproblem lag darin, dass ihnen Jahresabschlüsse und konsolidierte Gesamtabchlüsse nicht oder nicht rechtzeitig zur Prüfung vorgelegt wurden. Eine risikoorientierte Schwerpunktbildung bei der Ausrichtung des Prüfungsumfangs könnte stärker Berücksichtigung finden.

Fazit

5.13 Kommunale Unternehmen – Ausreichende Haftungsbegrenzung?

Die Rechtsform und die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags haben maßgeblichen Einfluss auf die Haftungseinschränkung und -vermeidung.

Der öffentliche Zweck im Gesellschaftsvertrag ist ein wesentliches kommunales Steuerungsinstrument. Durch Festlegung des öffentlichen Zwecks im Gesellschaftsvertrag wird das originär kommunale Interesse an der Zweckerfüllung auch zu einem privatrechtlichen Eigeninteresse der Gesellschaft.

Die Prüfung zeigte, dass sowohl bei der Haftungsvermeidung als auch beim Umgang mit dem öffentlichen Zweck Verbesserungsmöglichkeiten bestehen.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Bei vorangegangenen Prüfungen zu den Themen Beteiligungsmanagement⁸⁴, Umsetzung kommunaler Strategien durch kommunale Unternehmen⁸⁵ und Jahresabschlussprüfungen bei Eigenbetrieben und bei privatrechtlichen Unternehmen⁸⁶ stellte die überörtliche Kommunalprüfung fest, dass die Kommunen gesetzliche Vorgaben für die wirtschaftliche Betätigung nicht vollständig beachtet und umsetzten.

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte daher 2017 bei zehn Kommunen⁸⁷ mit mehr als 30.000 Einwohnern vertiefend, ob bei 30 stichprobenartig ausgewählten kommunalen Gesellschaften eine ordnungsgemäße wirtschaftliche Betätigung im Rahmen der §§ 136 und 137 NKomVG erfolgte. Insbesondere untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung, ob Haftungsrisiken vorlagen und die Vorgaben zum öffentlichen Zweck eingehalten wurden.

Rechtliche Grundlagen

Kommunen können im Rahmen ihrer Organisationshoheit grundsätzlich frei entscheiden, ob sie ihre Aufgaben in der Rechtsform des öffentlichen oder des privaten Rechts wahrnehmen. Sofern sich eine Kommune wirtschaftlich betätigt und sich dabei privater Rechtsformen bedient, darf sie privatrechtliche Unternehmen nur führen oder sich daran beteiligen, wenn die Anforderungen der §§ 136 und 137 NKomVG erfüllt werden.

Begrenzung der Haftung

Kommunen müssen für ihre Gesellschaften eine Rechtsform wählen, die die Haftung der Kommunen auf einen bestimmten Betrag begrenzt (§ 137 Abs. 1 Nr. 2, § 136 Abs. 4 S. 5

⁸⁴ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2012, Kapitel 5.4 „Unterschiedliche Stellenwerte des Beteiligungsmanagements“, S. 29 ff., Kommunalbericht 2014, Kapitel 5.9 „Die Qualität des Beteiligungsmanagements hängt nicht zwingend von der Größe einer Kommune ab“, S. 54 ff.

⁸⁵ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2016, Kapitel 5.4 „Kommunale Strategien und Beteiligungen“, S. 41 ff., Kapitel 5.5 „Beteiligungsbericht – Finanzielle und strategische Verflechtungen zwischen den Kommunen und ihren Beteiligungen nur unzureichend dargestellt“, S. 45 ff.

⁸⁶ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2017, Kapitel 5.13 „Jahresabschlussprüfungen bei Eigenbetrieben und privatrechtlichen Unternehmen“, S. 77 ff.

⁸⁷ Geprüft wurden die Region Hannover, die Landkreise Emsland und Osnabrück, die Hansestädte Stade und Uelzen sowie die Städte Delmenhorst, Gifhorn, Osnabrück, Salzgitter und Wolfsburg.

NKomVG). Neben 26 Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung bei den zehn Kommunen auch zwei Gesellschaften mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft (GmbH & Co. KG), eine Aktiengesellschaft (AG) und eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR).

Durch die Wahl der Rechtsform GmbH, GmbH & Co. KG oder AG wird die vom Gesetzgeber geforderte Haftungsbeschränkung eingehalten. Anders ist dies bei einer GbR. Hier haften die Gesellschafter unbeschränkt. Deshalb erfüllt eine GbR durch die fehlende Haftungsbeschränkung nicht die Kriterien des § 137 Abs. 1 Nr. 2 NKomVG. Die Gründung und der Betrieb einer GbR wären nur ausnahmsweise zulässig, wenn es sich bei der konkreten Tätigkeit nicht um eine wirtschaftliche Betätigung im Sinne des NKomVG handeln würde.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, wegen der fehlenden Haftungsbeschränkung grundsätzlich auf die Gründung einer GbR zu verzichten. Sollte als Ausnahmefall die Gründung einer GbR erwogen werden, ist klar abzugrenzen, ob es sich bei der beabsichtigten Tätigkeit um eine wirtschaftliche Betätigung handelt oder nicht. In Zweifelsfällen ist von einer wirtschaftlichen Betätigung auszugehen. In diesen Fällen darf die Rechtsform einer GbR nicht gewählt werden.

§ 137 Abs. 1 Nr. 3 NKomVG bestimmt, dass Kommunen Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur führen oder sich daran beteiligen dürfen, wenn die Einzahlungsverpflichtungen (Gründungskapital, laufende Nachschusspflichten) der Kommune in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit stehen.

*Kommunale
Einzahlungs-
verpflichtungen*

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass die Einzahlungsverpflichtungen aller zehn Kommunen gegenüber den geprüften Gesellschaften in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit standen.

Die geprüften Kommunen leisteten Zahlungen an 17 der betrachteten 30 Gesellschaften. Insgesamt zahlten die Kommunen im Prüfungszeitraum rd. 134 Mio. € an die Gesellschaften. Dabei handelte es sich größtenteils nicht um Zahlungsverpflichtungen der Kommunen, sondern um „freiwillige“ Zahlungen. Nur bei drei der 17 betrachteten Gesellschaften bestanden gesellschaftsvertraglich festgeschriebene Nachschusspflichten. Die daraus resultierenden Zahlungen beliefen sich im Prüfungszeitraum auf rd. 5,3 Mio. €. Bei den rd. 129 Mio. € ohne ausdrückliche gesellschaftsvertragliche Zahlungsverpflichtungen handelte es sich mehrheitlich um Verlustabdeckungen für defizitäre Gesellschaften.

*Zahlungen
der Kommunen
an ihre
Gesellschaften*

§ 137 Abs. 1 Nr. 3 NKomVG fordert eine Angemessenheitsprüfung nur für Einzahlungsverpflichtungen der Kommune. Hinsichtlich des überwiegenden Teils von „freiwilligen“

Zahlungen sieht die überörtliche Kommunalprüfung die Notwendigkeit, dass die Kommunen dieses Angemessenheitskriterium im Sinne einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung auf alle Zahlungen an ihre Gesellschaften ausweiten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen zudem, ihre Zahlungen an die Gesellschaften kritisch zu überprüfen. In diesem Zusammenhang könnten sich noch folgende Fragen ergeben:

- Sollen die Kommunen die Defizite der Gesellschaften stets und dauerhaft „freiwillig“ ausgleichen?
- Sollen die von der defizitären Gesellschaft wahrgenommenen Aufgaben weiterhin als (ausgelagerte) Aufgabe der Kommunen durchgeführt oder alternativ dem freien Wettbewerb überlassen werden?
- Sind die Zahlungen der Kommunen unproblematisch im Sinne des EU-Beihilferechts?

Der Schwerpunkt dieser Prüfung umfasste nicht die drei vorbenannten Fragestellungen. Diese Themen bleiben insoweit einer möglichen künftigen Prüfung vorbehalten.

Kommunen dürfen Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur führen oder sich daran beteiligen, wenn sie sich nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter Höhe verpflichten (§ 137 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG). Dieses Verbot der Verlustübernahme in unbestimmter Höhe dient ebenso wie die oben beschriebenen Begrenzungen der Haftung und der Einzahlungsverpflichtungen dem Schutz des kommunalen Vermögens.⁸⁸

In drei Gesellschaftsverträgen kommunaler Beteiligungen waren Verlustübernahmen festgeschrieben. Zwei dieser Verträge begrenzten die Verlustübernahme entsprechend der gesetzlichen Vorgaben. In einem Gesellschaftsvertrag verpflichtete sich die Kommune zum Ausgleich des Bilanzverlusts des jeweils letzten Jahresabschlusses. Faktisch verpflichtete sich die Kommune damit zu einer unbegrenzten Verlustübernahme. Somit erfüllte sie die rechtlichen Anforderungen des § 137 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG nicht.

Diese Kommune hat im Gesellschaftsvertrag die Höhe der Nachschusspflicht eindeutig zu regeln bzw. zu begrenzen.

⁸⁸ Wefelmeier in Praxis der Kommunalverwaltung, § 137 NKomVG, Rn. 24.

Kommunen dürfen Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur führen oder sich daran beteiligen, wenn durch Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags sichergestellt ist, dass der öffentliche Zweck des Unternehmens erfüllt wird (§ 137 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG).

*Öffentlicher
Zweck im
Gesell-
schaftsver-
trag*

Fünf Gesellschaftsverträge enthielten keine Regelung zum öffentlichen Zweck. Bei den übrigen waren Unterschiede dahingehend festzustellen, wie der öffentliche Zweck formuliert war. Überwiegend unterschieden die Kommunen nicht zwischen dem Gegenstand des Unternehmens und dem öffentlichen Zweck. Der öffentliche Zweck war teilweise indirekt im Gegenstand des Unternehmens enthalten. Nur in einem Gesellschaftsvertrag war der öffentliche Zweck eindeutig herausgestellt.

Der öffentliche Zweck ist nicht zwingend identisch mit dem Unternehmensgegenstand: Gegenstand einer Wohnungsbaugesellschaft ist z. B. die Errichtung, Betreuung, Bewirtschaftung und Verwaltung von Bauten in allen Rechts- und Nutzungsformen. Zweck einer Wohnungsbaugesellschaft könnte darüber hinaus auch eine sozial verantwortbare Wohnungsversorgung der Einwohner der Kommune sein.

Ein solcher öffentlicher Zweck ist für die Gesellschaft bindend, wenn er im Gesellschaftsvertrag festgeschrieben wird. Durch eine derartige Festlegung kann der Gefahr entgegengewirkt werden, dass die Unternehmensleitung diesen Zweck aus dem Auge verliert. Durch die Aufnahme des öffentlichen Zwecks in den Gesellschaftsvertrag wird das originär kommunale Interesse an der Zweckerfüllung zu einem privatrechtlichen Eigeninteresse der kommunalen Gesellschaft.

Die Kommunen sollten Gesellschaftsverträge ihrer kommunalen Gesellschaften dahingehend überprüfen und einen eindeutigen öffentlichen Zweck bestimmen.

Die Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, Angaben über den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks zu machen, und zwar in ihrem jährlichen Beteiligungsbericht, (§ 151 S. 2 Nr. 2 NKomVG) oder im konsolidierten Gesamtabchluss (§ 128 Abs. 6 S. 4 NKomVG).

*Bericht über
die Erfüllung
des
öffentlichen
Zwecks*

Die geprüften Kommunen berichteten nur bei sieben der betrachteten Gesellschaften über den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks im Beteiligungsbericht. Die Beteiligungsberichte enthielten zwar überwiegend die Grundzüge des Geschäftsverlaufs und Angaben zur Lage der Gesellschaften gemäß § 151 S. 2 Nr. 3 NKomVG. Diese Angaben allein genügen jedoch regelmäßig nicht den oben genannten Anforderungen. Wie und ob die Gesellschaft ihre Aufgabe im Sinne der Kommune erfüllte, wurde in der Regel nicht dargestellt.

Die Kommunen müssen jährlich aktualisierte Angaben zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in den Beteiligungsbericht aufnehmen.⁸⁹ Sie können sich dabei auf Unternehmensangaben beziehen, müssen diese aber bezüglich der Zweckerfüllung selbst bewerten. Die Beteiligungsberichte bzw. die konsolidierten Gesamtabschlüsse sind insoweit zu ergänzen.

Stellungnahmen der Kommunen

Die Kommunen erklärten in ihren Stellungnahmen durchweg, die gesetzlichen Regelungen, sofern noch nicht geschehen, künftig besser umzusetzen und teilweise schon Maßnahmen getroffen zu haben.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die dieser Prüfung zugrundeliegenden gesetzlichen Vorgaben des NKomVG weitestgehend Beachtung finden. Insbesondere die haftungsvermeidenden Regelungen und Zahlungsverpflichtungen erfordern im Einzelfall jedoch eine größere Aufmerksamkeit und Beachtung.

⁸⁹ Vgl. Wefelmeier in Praxis der Kommunalverwaltung, § 151 NKomVG, Rn. 15; Thiele, Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz Kommentar, S. 461.

5.14 Kalkulieren einzelne Kommunen ihre Haushalte zu zurückhaltend?

72 geprüfte Kommunen wiesen regelmäßig bessere Jahresergebnisse aus als ursprünglich geplant. Dies lässt auf ein durchgehend vorsichtiges Planungsverhalten der Kommunen schließen.

Kommunen, bei denen über mehrere Haushaltsjahre die festgestellten die geplanten Jahresergebnisse erheblich übersteigen, sollten diese Abweichungen daraufhin untersuchen, ob sich zukünftig mithilfe verbesserter Planungs- und Steuerungsinstrumente Haushalte ergebnissicherer planen lassen. Ein zurückhaltendes Planungsverhalten, das über ein normales Vorsichtsmaß hinausgeht, kann dazu führen, dass Handlungsspielräume nicht richtig bewertet und ggf. Prioritäten im Rahmen der Haushaltsberatungen falsch gesetzt werden.

In ihrer Prüfungsreihe Finanzstatusprüfungen analysiert die überörtliche Kommunalprüfung die Leistungsfähigkeit niedersächsischer Kommunen anhand ihrer Haushaltspläne und Jahresabschlüsse mithilfe ausgewählter Kennzahlen. Hierfür bringt sie die Kennzahlen mehrerer Haushaltsjahre einer Kommune in eine Zeitreihe. Diese Zeitreihen stellt sie denen anderer Kommunen mit gleichem Status, vergleichbarer Größe und vergleichbaren Aufgabenfeldern gegenüber, um über Vergleichsringe kommunale Strukturen und Entwicklungen von überörtlichem Interesse herauszuarbeiten.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

In den Jahren 2015, 2016 und 2017 führte die überörtliche Kommunalprüfung bei 38 selbständigen Gemeinden und 52 Einheitsgemeinden Finanzstatusprüfungen für die Haushaltsjahre 2011 bis 2013 beziehungsweise 2012 bis 2014 durch. Die überörtliche Kommunalprüfung musste dabei wiederholt feststellen, dass die gesetzliche Frist, die Jahresabschlüsse innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen (§ 129 Abs. 1 S. 1 NKomVG), vielfach überschritten wurde. Vereinzelt konnten auch drei Jahre nach Ende eines Haushaltsjahres noch keine endgültigen Jahresabschlüsse vorgelegt werden. Jahresabschlüsse, die nicht zeitnah aufgestellt werden, können ihre Informations-, Kontroll- und Steuerungsfunktionen nicht entfalten.⁹⁰

⁹⁰ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2016, Kapitel 5.17 „Finanzstatusprüfungen – Rechnungslegungen nicht fristgerecht“, S. 88 ff.; Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2015, Kapitel 5.17 „Finanzstatusprüfungen – Haushaltsaufstellungen und Rechnungslegungen nicht fristgerecht“, S. 82 ff.; vgl. ergänzend ferner zur Informationsfunktion des konsolidierten Gesamtabschlusses: Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2017, Kapitel 6 „Konzern Kommune – Der konsolidierte Gesamtabschluss als wichtiges Informationsinstrument“, S. 85 ff.

Durchführung der Prüfung

Vor allem aufgrund fehlender Jahresabschlüsse konnte die überörtliche Kommunalprüfung im Folgenden lediglich 35 selbständige Gemeinden⁹¹ und 37 Einheitsgemeinden⁹² in ihre vergleichenden Betrachtungen einbeziehen. Die überörtliche Kommunalprüfung führte für diese 72 Kommunen eine Abweichungsanalyse durch, bei der sie die in den einzelnen Haushaltsjahren geplanten Jahresergebnisse den nach Ende der jeweiligen Haushaltsjahre tatsächlich erzielten Jahresergebnissen gegenüberstellte.

Rechtliche Grundlagen

Nach dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs sollen die Haushalte der Kommunen in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs ist neben den weiteren in § 110 NKomVG kodifizierten allgemeinen Haushaltsgrundsätzen, wie der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit sowie des Rechnungsstils der doppelten Buchführung, für die kommunale Haushaltswirtschaft von zentraler Bedeutung. Er ist in allen Phasen des Haushaltskreislaufs von der Haushaltsplanung über die Haushaltsdurchführung bis hin zur Haushaltskontrolle zu beachten.

Ein Haushalt ist ausgeglichen, wenn die Summe der ordentlichen Erträge mindestens der Summe der ordentlichen Aufwendungen und die Summe der außerordentlichen Erträge mindestens der Summe der außerordentlichen Aufwendungen entspricht. Die Summe der ordentlichen Erträge und Aufwendungen bilden das ordentliche Ergebnis, die Summe der außerordentlichen Erträge und Aufwendungen das außerordentliche Ergebnis und die Summe des ordentlichen und des außerordentlichen Ergebnisses das Jahresergebnis (§ 110 Abs. 4 NKomVG in Verbindung mit § 2 Abs. 5 KomHKVO).

	Summe ordentliche Erträge
-	Summe ordentliche Aufwendungen
	<hr/> Ordentliches Ergebnis
	Summe außerordentliche Erträge
-	Summe außerordentliche Aufwendungen
	<hr/> Außerordentliches Ergebnis
	<hr/> Jahresergebnis <hr/>

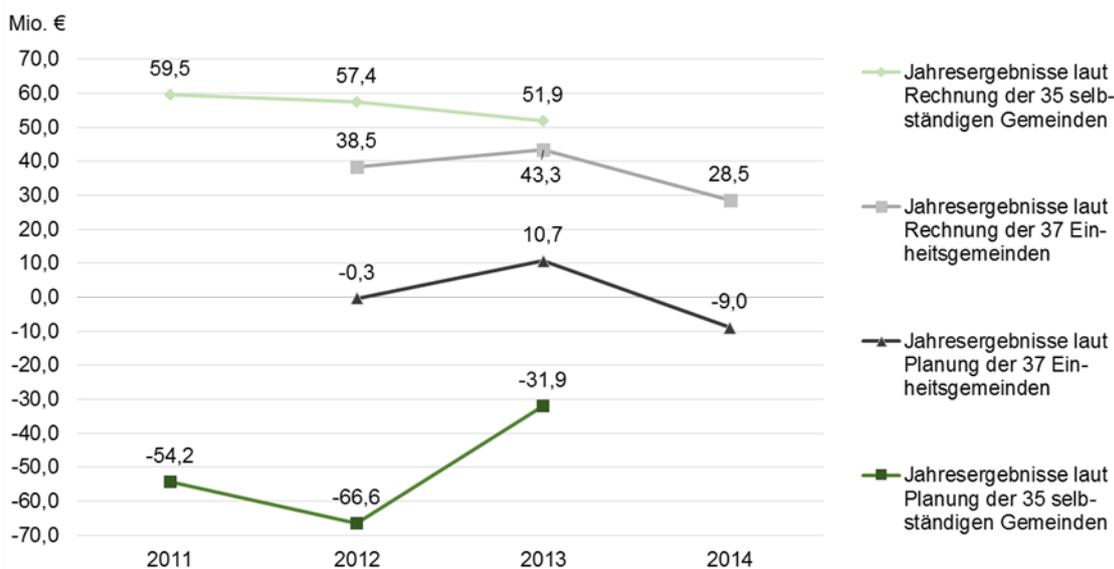
Ansicht 32: Vereinfachtes Schema zur Ermittlung des Jahresergebnisses

⁹¹ Einbezogen wurden die Hansestädte Buxtehude und Stade, die Städte Achim, Bad Pyrmont, Bramsche, Buchholz in der Nordheide, Burgdorf, Friesoythe, Georgsmarienhütte, Hann. Münden, Helmstedt, Laatzen, Langenhagen, Lehrte, Melle, Meppen, Nienburg/Weser, Norden, Nordenham, Nordhorn, Northeim, Osterholz-Scharmbeck, Papenburg, Rinteln, Ronnenberg, Sehnde, Vechta, Verden (Aller), Winsen (Luhe) und Wunstorf sowie die Gemeinden Isernhagen, Stuhr, Wallenhorst, Wedemark und Weyhe.

⁹² Einbezogen wurden die Städte Bad Harzburg, Dissen am Teutoburger Wald, Elsfleth, Haren (Ems), Hemmingen, Sarstedt, Stadthagen, Twistringen, Westerstede, Wiesmoor und Wittmund, die Gemeinden Bad Essen, Bad Laer, Bakum, Barßel, Dornum, Emstek, Essen (Oldenburg), Gnarenburg, Goldenstedt, Großheide, Hagen am Teutoburger Wald, Hinte, Holdorf, Jemgum, Kalefeld, Lengede, Lilienthal, Ostercappeln, Oyten, Rastede, Twist und Wiefelstede sowie die Flecken Coppenbrügge, Nörten-Hardenberg, Ottersberg und Steyerberg.

In der folgenden Ansicht hat die überörtliche Kommunalprüfung für die Betrachtungszeiträume 2011 bis 2013 bzw. 2012 bis 2014 für die 72 Kommunen die Jahresergebnisse laut Planung (Plan-Zahlen) und Rechnung (Ist-Zahlen) zusammengefasst und wie folgt einander gegenübergestellt:

Eine Abweichungsanalyse zeigt ein zurückhaltendes Planungsverhalten



Ansicht 33: Entwicklung der Summen der Jahresergebnisse laut Planung und laut Rechnung

Die Gegenüberstellung zeigt ein vorsichtiges Planungsverhalten der Kommunen. In den untersuchten Haushaltsjahren lag sowohl bei den selbständigen Gemeinden als auch bei den Einheitsgemeinden die Summe der Jahresergebnisse laut Rechnung über der Summe der Jahresergebnisse laut Planung.

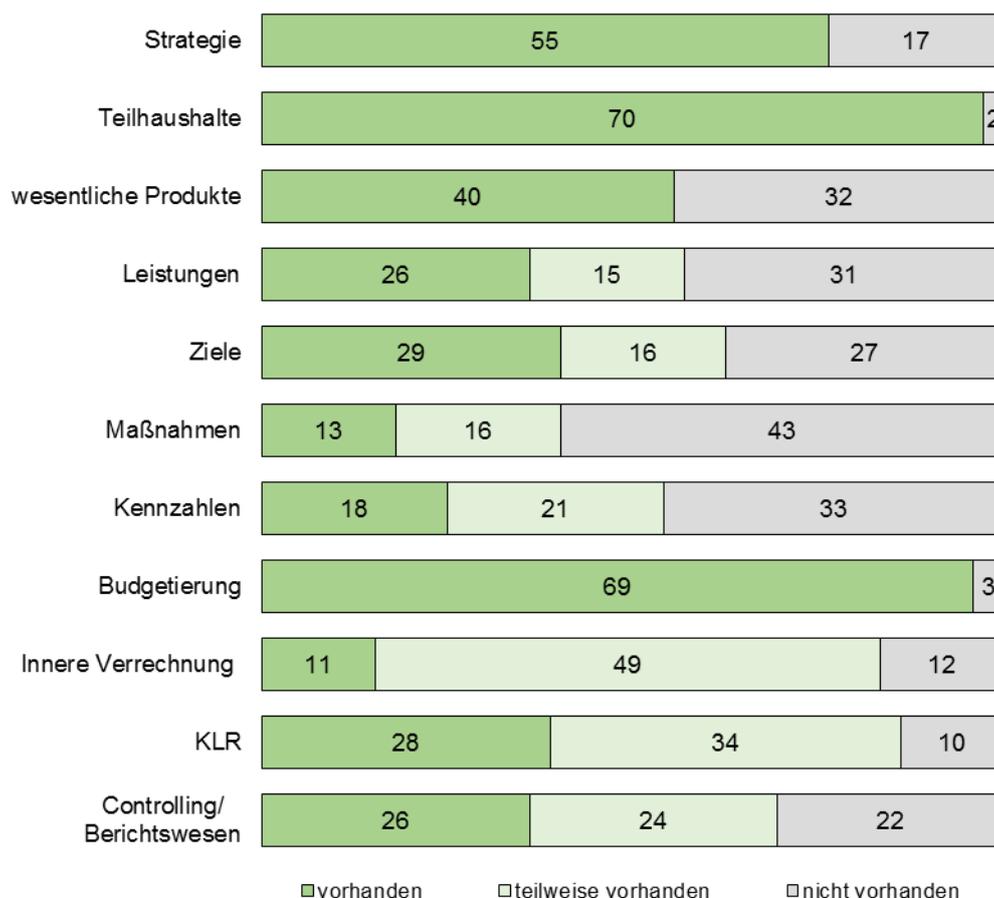
Während bei den 37 Einheitsgemeinden die Plan-Ist-Abweichung für die Jahre 2012 bis 2014 insgesamt 108,9 Mio. € betrug, summierte sich bei den 35 selbständigen Gemeinden die Abweichung für die Jahre 2011 bis 2013 auf insgesamt 321,5 Mio. €. Bei den Einheitsgemeinden und den selbständigen Gemeinden entspricht dies im Durchschnitt einer jährlichen Abweichung von 1,0 Mio. € bzw. von 3,1 Mio. € je Kommune.

Während es im Analysezeitraum einer großen Zahl der Kommunen trotz vielfältiger Planungsunwägbarkeiten gelang, relativ ergebnissicher zu planen, zeigten sich bei einzelnen Kommunen erhebliche Differenzen. So prognostizierte eine selbständige Gemeinde in ihren Planungsrechnungen für die Jahre 2011 bis 2013 Fehlbeträge von zusammen 16,7 Mio. €. Tatsächlich konnte diese Gemeinde im Analysezeitraum bei ordentlichen Erträgen von durchschnittlich jährlich 150,7 Mio. € Überschüsse von zusammen 30,6 Mio. € vereinnahmen, was über drei Jahre einer Plan-Ist-Abweichung von

47,3 Mio. € entspricht. Eine weitere selbständige Gemeinde wies im dreijährigen Analysezeitraum statt kalkulierter Fehlbeträge von insgesamt 10,4 Mio. € bei ordentlichen Erträgen von durchschnittlich jährlich 55,5 Mio. € Überschüsse von 15,8 Mio. € aus, mithin eine Differenz von insgesamt 26,2 Mio. €. Dagegen musste im Analysezeitraum von den insgesamt 72 Kommunen nur eine Kommune in zwei der drei untersuchten Jahre ein schlechteres Jahresergebnis als geplant hinnehmen.

Bei einzelnen Planungs- und Steuerungsinstrumenten bestehen noch Verbesserungsmöglichkeiten

Die Plan-Ist-Abweichungen ließen sich zum Teil auf Unwägbarkeiten, die jeder Planung innewohnen und treffsichere Prognosen erschweren, wie schwankende Gewerbesteuererträge, zurückführen. Wie folgende Ansicht zum Umsetzungsstand des Neuen Kommunalen Rechnungswesens bei den 72 Kommunen zeigt, scheinen nach Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung zum Teil aber auch noch nicht ausreichend entwickelte Planungs- und Steuerungsinstrumente, wie insbesondere in §§ 4 Abs. 7 und 21 Abs. 1 und 2 KomHKVO gefordert, ursächlich für die Abweichungen zu sein:



Ansicht 34: Umsetzungsstand haushaltswirtschaftliche Planungs- und Steuerungsinstrumente

Die Ansicht legt offen, dass bei zahlreichen Kommunen bei den für eine treffsichere Haushaltsplanung bedeutsamen Planungs- und Steuerungsinstrumenten Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung und Festlegung von Zielen, Maßnahmen und Kennzahlen sowie für die Einrichtung von Controlling, KLR sowie für das Berichtswesen.

In Stellungnahmen und in Gesprächen führten einige Kommunen aus, dass die Analysen zur Abweichung von Plan- und Ist-Zahlen eine gute Diskussions- und Entwicklungsgrundlage bilden.

Stellungnahmen der Kommunen

Die Kommunen haben ihre Erträge und Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen sowie Verpflichtungsermächtigungen vollständig, einzeln, in voller Höhe, periodengerecht und zahlungswirksam zu planen. Ergebnis- und Finanzhaushalte sind so zu planen, dass eine stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§ 110 Abs. 1 NKomVG).

Empfehlungen

Ein vorsichtiges Planungsverhalten ist aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung geboten, um eine stetige Erfüllung kommunaler Aufgaben sicherzustellen. Eine Kommune sollte sich aber nicht durch eine über alle Maße hinaus übervorsichtige Planung möglicherweise bestehende Handlungsspielräume nehmen.

Deshalb empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung den Kommunen, bei denen über mehrere Haushaltsjahre die festgestellten Jahresergebnisse die geplanten Jahresergebnisse erheblich übersteigen, eingehend zu untersuchen, warum die Ist-Zahlen von den Plan-Zahlen abweichen. In einem ersten Schritt ist dabei zu untersuchen, ob sich Abweichungen auf unvorhersehbare äußere Einflüsse, wie überplanmäßige Steuererträge oder Finanzausgleichszahlungen infolge einer positiven konjunkturellen Entwicklung, zurückführen lassen. Lassen sich Abweichungen nicht zweifelsfrei auf unvorhersehbare äußere Einflüsse zurückführen, ist in einem zweiten Schritt zu untersuchen, ob interne Einflüsse identifizierbar sind, wie unzureichende Planungs- und Steuerungsinstrumente.

6 Verdoppelung der Ausgaben bei der Hilfe zur Pflege bis zum Jahr 2031!? – Können die Kommunen gegensteuern?

Nach einer Bevölkerungsvorausberechnung wird in Niedersachsen die Zahl der Menschen über 60 Jahre von 2,2 Mio. (im Jahr 2015) auf 2,8 Mio. im Jahr 2031 steigen. Dieser Zuwachs erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sowohl die Zahl der pflegebedürftigen Menschen als auch die der Empfänger von Hilfe zur Pflege als Leistung der Sozialhilfe steigt. Nach den Berechnungen der überörtlichen Kommunalprüfung könnte dies dazu führen, dass sich die Bruttoausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger in Niedersachsen für die Hilfe zur Pflege von 250 Mio. € im Jahr 2015 auf mindestens 516 Mio. € im Jahr 2031 mehr als verdoppeln.

Die meisten Menschen wünschen sich, im Alter – auch bei Pflegebedürftigkeit – ein selbstbestimmtes Leben zu Hause führen zu können. Wenn Pflegebedürftige länger zu Hause leben und versorgt werden können, nutzen sie weniger lange die im Regelfall teureren stationären Pflegeeinrichtungen. Darin besteht eine Chance für die Kommunen, den Anstieg der Ausgaben für die Hilfe zur Pflege zu verringern.

Die überörtliche Kommunalprüfung hat zusammengestellt, welche Handlungsoptionen den Kommunen dafür zur Verfügung stehen.

In Niedersachsen werden alle Leistungen für die Hilfe zur Pflege von den Landkreisen, den kreisfreien Städten und der Region Hannover (örtliche Sozialhilfeträger) getragen, sobald die Leistungsempfänger das 60. Lebensjahr vollendet haben.⁹³

Zuständigkeit des örtlichen Sozialhilfeträgers

Leistungen der Hilfe zur Pflege können in ambulanter, teilstationärer und stationärer Form erbracht werden und umfassen häusliche Pflege, Hilfsmittel, teilstationäre und stationäre Angebote.

Nach der Bevölkerungsvorausberechnung des LSN wird sich der Anteil der über 60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung von 28 % im Jahr 2015 auf voraussichtlich 37 % im Jahr 2031 deutlich erhöhen.⁹⁴ Der Umstand, dass die Bevölkerung immer älter wird, erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Zahl der pflegebedürftigen Menschen sowohl in absoluten Zahlen als auch in Prozent an der Gesamtbevölkerung steigt.

Älterwerden der Gesellschaft

⁹³ Vgl. § 1 Abs. 2 S. 1 sowie § 6 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1b und Abs. 4 Nds. AG SGB XII.

⁹⁴ Vgl. LSN, LSN-Online – Regionaldatenbank, Bevölkerung am 31.12. in Niedersachsen (Gebietsstand: 01.11.2016), Tabelle Z100001V und Regionale Vorausberechnung der Bevölkerung Niedersachsens bis zum Jahr 2031, Tabelle K1010013.

*Anlass der
Prüfung*

Die Bruttoausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger für die Hilfe zur Pflege stiegen in Niedersachsen im Jahr 2015 verglichen mit dem Jahr 2011 um rd. 5,3 % (von rd. 237 Mio. € auf rd. 250 Mio. €). Es steht zu erwarten, dass der Anstieg der Zahl der pflegebedürftigen Menschen zu einem weiteren Ausgabenanstieg führt. Dies gab Veranlassung, die Thematik näher zu untersuchen.

*Methodisches
Vorgehen*

Die überörtliche Kommunalprüfung bereitete dazu die Datenlage für alle örtlichen Sozialhilfeträger umfassend auf. Sie führte mit örtlichen Sozialhilfeträgern Gespräche vor Ort zu deren Datenlage und lokalen Situation in der Hilfe zur Pflege. Dabei wurden u. a. jeweils die Angebotsstruktur vor Ort, die Planung und Sicherstellung der pflegerischen Versorgungsstruktur, die Zusammenarbeit der handelnden Akteure in der Pflege, die Beratung für Pflegebedürftige und pflegende Angehörige sowie die Berücksichtigung der Hilfe zur Pflege in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung erfragt und besprochen.

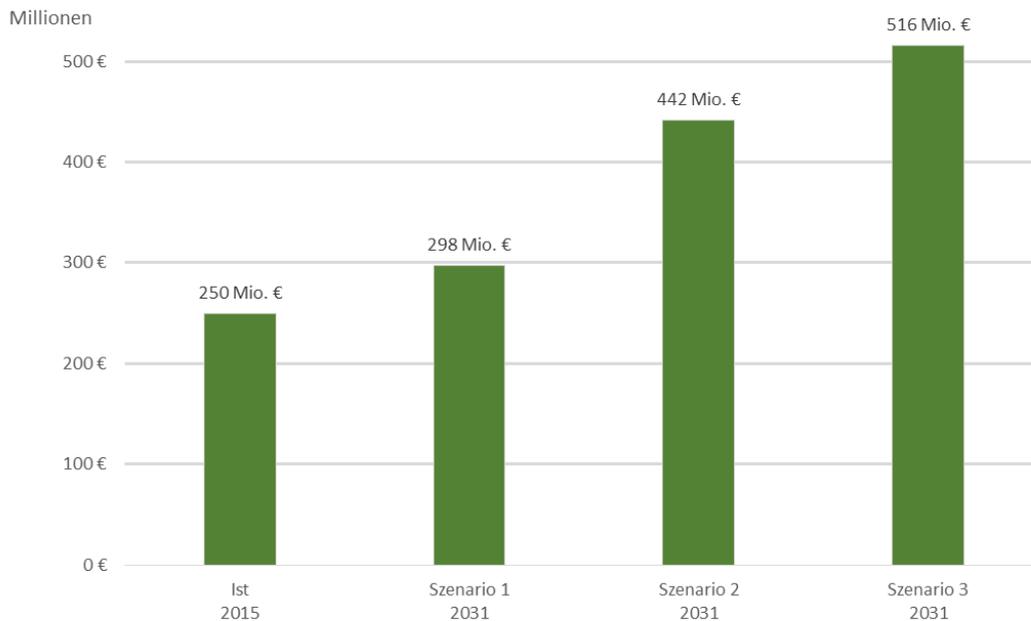
*Finanzielle
Auswirkungen*

Mit der Zunahme der älteren Bevölkerung spielt auch die Gefahr der Altersarmut eine immer größere Rolle. Wenn die Altersarmut⁹⁵ weiterhin zunimmt, ist zu erwarten, dass bei einer steigenden Zahl der pflegebedürftigen Menschen auch die Zahl der Leistungsempfänger zunehmen wird. Diese zu erwartende Entwicklung sowie eine Erhöhung der Vergütungen für die Pflegeleistungen – und sei es nur in Höhe des Inflationsausgleichs oder der Tarifkostensteigerungen – können dazu führen, dass sich die Bruttoausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger für die Hilfe zur Pflege bis zum Jahr 2031 mehr als verdoppeln.

Die folgende Ansicht veranschaulicht für drei verschiedene Szenarien, wie sich die steigende Zahl der Leistungsempfänger und sich erhöhende Vergütungen für die Pflegeleistungen auf die Ausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger – ausgehend vom Jahr 2015⁹⁶ – bis zum Jahr 2031 auswirken könnten.

⁹⁵ In Niedersachsen stieg die Armutsgefährdungsquote der über 65-Jährigen in den Jahren 2011 bis 2016 von 14 % auf 15 %. Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Sozialberichterstattung, Datentabelle A 1.2.09 Niedersachsen: Armutsgefährdungsquote nach soziodemografischen Merkmalen in % gemessen am Landesmedian.

⁹⁶ Vgl. LSN, LSN-Online – Regionaldatenbank, Bruttoausgaben der örtlichen Träger für SGB XII Leistungen im Jahr 2015 nach Hilfearten (Gebietsstand: 01.11.2016), Tabelle K2500111.



Ansicht 35: Anstieg der Bruttoausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger

Datengrundlagen für die Szenarien:

Im Jahr 2015

- waren in Niedersachsen 4 % der Einwohner (rd. 318.000 Personen) pflegebedürftig. Der Niedersächsische Landespflegebericht 2015 geht davon aus, dass dieser Prozentsatz im Jahr 2031 bei 5,1 % liegen wird (rd. 379.000 Personen)⁹⁷,
- bezogen rd. 9 % der Pflegebedürftigen (29.000 Personen) von den örtlichen Sozialhilfeträgern Leistungen der Hilfe zur Pflege,
- beliefen sich die Ausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger in Niedersachsen für die Hilfe zur Pflege auf 250 Mio. €.

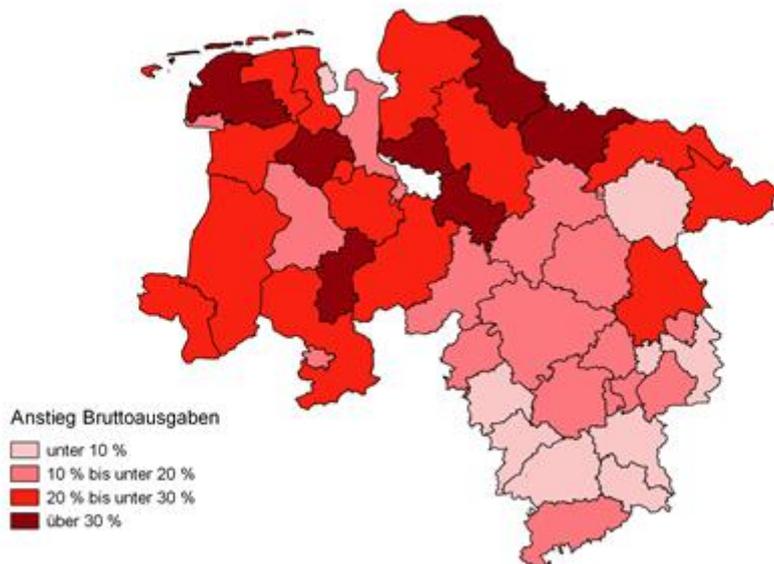
Szenario 1 unterstellt, dass bis einschließlich 2031 unverändert rd. 9 % der Pflegebedürftigen von den örtlichen Sozialhilfeträgern Leistungen der Hilfe zur Pflege benötigen und die Vergütungen nicht erhöht werden. Das hätte zur Folge, dass alleine durch die Verschiebung der Altersstruktur rd. 34.000 Personen im Jahr 2031 (gegenüber 29.000 Personen im Jahr 2015) Leistungen der Hilfe zur Pflege beziehen und dadurch die Bruttoausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger auf 298 Mio. € steigen würden.

Die Szenarien 2 und 3 gehen ebenfalls davon aus, dass einschließlich 2031 unverändert rd. 9 % der Pflegebedürftigen von den örtlichen Sozialhilfeträgern Leistungen der Hilfe

⁹⁷ Vgl. Landespflegebericht 2015, Tabellen - II.2.4-A Vorausberechnung Pflegebedürftige in regionaler Gliederung und Differenz in den Jahren 2020, 2025, 2031.

zur Pflege benötigen. Zudem liegt diesen Szenarien die Annahme zugrunde, dass sich die Vergütungen für die Pflegeleistungen bis zum Jahr 2031 jährlich um 2,5 %⁹⁸ (Szenario 2) bzw. um 3,5 %⁹⁹ (Szenario 3) erhöhen. Infolgedessen würden die Ausgaben der örtlichen Sozialhilfeträger für die Hilfe zur Pflege auf 442 Mio. € bzw. auf 516 Mio. € steigen.

Die einzelnen örtlichen Sozialhilfeträger in Niedersachsen werden im Jahr 2031 bei diesen Szenarien von den dargelegten Ausgabensteigerungen in sehr unterschiedlichem Ausmaß betroffen sein. Dies ist in den folgenden Ansichten 36 bis 38 veranschaulicht.



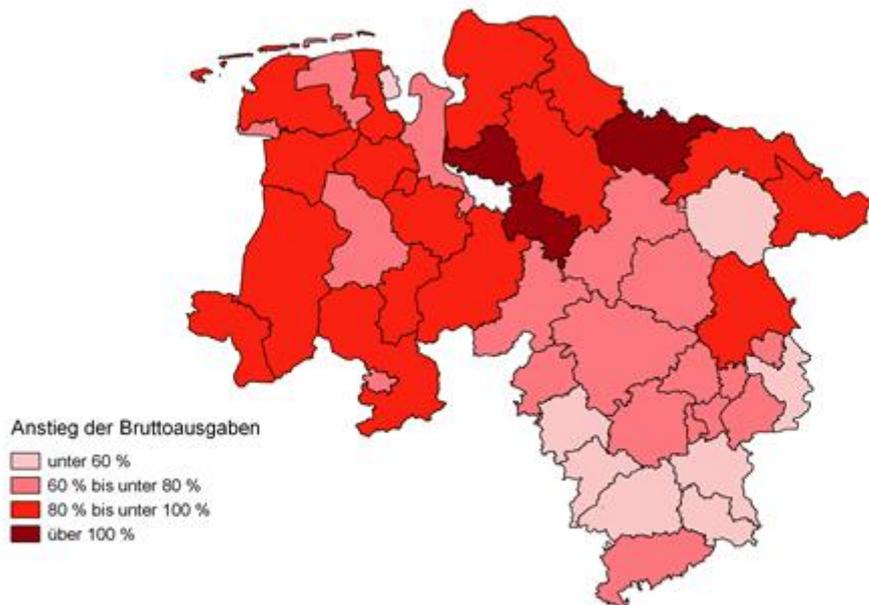
Ansicht 36: Szenario 1 – Veränderung der Zahl der Leistungsempfänger wg. Alterung der Gesellschaft

Selbst wenn sich nur die Zahl der Leistungsempfänger infolge der gestiegenen Zahl der Pflegebedürftigen verändert, müsste nahezu die Hälfte der örtlichen Sozialhilfeträger mit einer Ausgabensteigerung bis 2031 von mehr als 20 % rechnen.

Davon sind sogar sieben örtliche Sozialhilfeträger mit Steigerungen von mehr als 30 % betroffen, der Höchstwert beträgt 45,9 %.

⁹⁸ Begründung für den gewählten Steigerungssatz: 2,5 % entsprechen der durchschnittlichen jährlichen Erhöhung der Entgelte in der Behindertenhilfe in den letzten 10 Jahren.

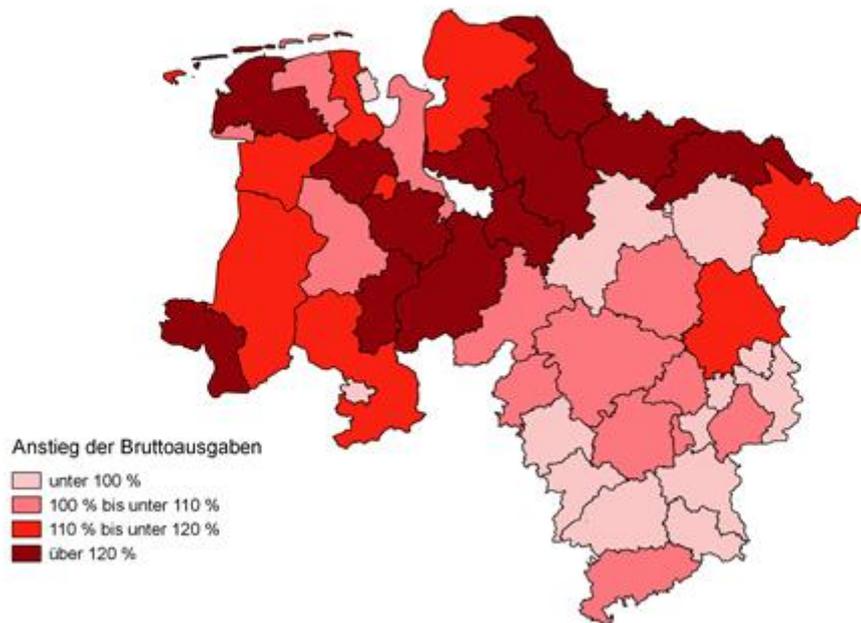
⁹⁹ Begründung für den gewählten Steigerungssatz: 3,5 % berücksichtigt, dass in Zukunft eine tarifgerechte Bezahlung zur Gewinnung von Pflegefachpersonal nötig sein wird, was sich in einer zusätzlichen Erhöhung der Entgelte niederschlagen wird.



Ansicht 37: Szenario 2 – Veränderung der Zahl der Leistungsempfänger wg. Alterung der Gesellschaft und Steigerung der Pflegevergütungen um 2,5 % p. a.

Bei einem Anstieg der Zahl der Leistungsempfänger von 29.000 auf 34.000 und einer angenommenen Vergütungssteigerung von jährlich 2,5 %, müssten 38 örtliche Sozialhilfeträger mit einer Ausgabensteigerung bis 2031 von mehr als 60 % rechnen.

Davon müssten sogar drei örtliche Sozialhilfeträger mit einer Verdoppelung ihrer Bruttoausgaben rechnen. Die höchste Steigerung beträgt 116,6 %.



Ansicht 38: Szenario 3 – Veränderung der Zahl der Leistungsempfänger wg. Alterung der Gesellschaft und Steigerung der Pflegevergütungen um 3,5 % p. a.

Bei dem Anstieg der Zahl der Leistungsempfänger von 29.000 auf 34.000 und einer angenommenen Vergütungssteigerung von jährlich 3,5 %, müssten 33 örtliche Sozialhilfeträger mit einer Ausgabensteigerung bis 2031 von mehr als 100 % rechnen.

Davon sind sogar zwölf örtliche Sozialhilfeträger mit Steigerungen von mehr als 120 % betroffen, der Höchstwert beträgt 153,1 %.

Die überörtliche Kommunalprüfung musste feststellen, dass

- keine der geprüften Kommunen in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung abgebildet hatte, welcher Ausgabenzuwachs in der Hilfe zur Pflege kurz- und mittelfristig auf sie zukommen wird;
- die Kommunen deutlich mehr als bislang geschehen zur Gestaltung der Lebensverhältnisse vor Ort beitragen können, um den Pflegebedürftigen einen längeren Verbleib in ihrem bisherigen zu Hause ermöglichen zu können. Die Ursache für diese Unterlassungen lag zum Teil in einer angespannten Personalsituation, zum Teil jedoch auch darin, dass das Bewusstsein für die eigenen Einflussmöglichkeiten nicht ausreichend vorhanden war.

Die sich bei diesen Szenarien ergebenden Ausgabensteigerungen erfordern Reaktionen der Kommunen, um dem Handlungsdruck bei der Hilfe zur Pflege zu begegnen. Die Situation in und die Gespräche mit den Kommunen zeigt, dass dabei folgende Aspekte von besonderer Bedeutung sind:

Handlungsfelder der Kommunen

- Die Ausgestaltung von altersgerechten Lebensbedingungen spielt eine wesentliche Rolle bei der Beantwortung der Frage, wie lange ältere Menschen ein selbstständiges Leben zu Hause führen können – auch bei Pflegebedürftigkeit. Im Falle des Vorliegens von Pflegebedürftigkeit werden durch eine bedarfsgerechte häusliche Pflege zwei Ziele gleichzeitig erreicht. Zum einen können Pflegebedürftige länger selbstbestimmt in ihrer eigenen Häuslichkeit leben. Zum anderen werden somit teurere stationäre Pflegeleistungen vermieden.
- Bereits im Vorfeld von Pflege ist es daher wichtig, den Verbleib in der Häuslichkeit zu unterstützen, indem Angebote für ältere Menschen vorgehalten werden, die sie vor sozialer Isolation schützen und gesundheitliche Risiken mindern. Im Fall der Pflegebedürftigkeit können Angebote, die den Betroffenen und die pflegenden Angehörigen bei der häuslichen Pflege unterstützen, den Verbleib der Pflegebedürftigen in der eigenen Häuslichkeit ermöglichen. Das bedeutet, dass diese Angebote, wie Nachbarschaftshilfen, Seniorenbegleiter, Wohnberater, Begegnungsstätten, Besuchsdienste oder ähnliche Initiativen sowie pflegerische Angebote von Dienstleistern und Einrichtungsträgern zur Unterstützung der häuslichen Pflege in ausreichendem Umfang vorhanden sein sollten.
- Damit die Unterstützungsangebote für die häusliche Pflege die Pflegebedürftigen und die pflegenden Angehörigen erreichen, ist eine entsprechende Information und Beratung erforderlich. Diese Aufgabe kommt in der Regel den Senioren- und Pflegestützpunkten oder Seniorenservicebüros zu.
- Die Schaffung und kontinuierliche Anpassung dieser Angebotslandschaft an die Bedarfe der älteren Menschen ist nicht allein eine Aufgabe der Kommunen. Die pflegerische Versorgung der Bevölkerung ist gemäß § 8 SGB XI eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, bei der die Länder, die Kommunen, die Pflegeeinrichtungen und die Pflegekassen eng zusammenarbeiten sollen.

Vorrang für die häusliche Pflege

Unterstützende Angebote für die häusliche Pflege

Information über Angebote

Gesamtgesellschaftliche Aufgabe

*Pflege-
bericht*

- Die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Region Hannover leisten nicht nur als örtliche Sozialhilfeträger die Hilfe zur Pflege. Sie sind gemäß § 5 NPflegeG auch verpflichtet¹⁰⁰, eine den örtlichen Anforderungen entsprechende notwendige pflegerische Versorgungsstruktur sicherzustellen. Darüber hinaus verpflichtet sie § 3 NPflegeG, einen Pflegebericht zu erstellen. Sie sind daher gefordert, in ihrem Zuständigkeitsbereich die Bedarfe der Bevölkerung zu ermitteln und für entsprechende Angebote für die Pflege zu sorgen. Diese Aufgabe können sie nur in Zusammenarbeit mit den anderen handelnden Akteuren in der Pflege, wie z. B. den Anbietern der Pflegeleistungen, den kreisangehörigen Kommunen, Ehrenamtlichen und Vereinen, Wohlfahrtsverbänden und Kirchen bewältigen. Die örtlichen Sozialhilfeträger sollten alle vorhandenen Angebote der Akteure in der Pflege, deren Kapazitäten und Auslastung sowie die Angebotslücken kennen. Hierbei sind die Kommunen auf die Unterstützung dieser Akteure angewiesen, indem diese ihre Daten mitteilen, z. B. die Kapazität ihrer ambulanten Pflegedienste. Eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der pflegerischen Angebote setzt voraus, dass die örtlichen Sozialhilfeträger wissen, wie sich die Zahl der Pflegebedürftigen in ihrem Zuständigkeitsbereich vermutlich entwickeln wird. Mit Blick auf die Entwicklung der zu erwartenden Ausgaben für die Hilfe zur Pflege ist es erforderlich, sich auch mit der Entwicklung der Zahl der Leistungsempfänger auseinanderzusetzen. In dem Pflegebericht sind die gegenwärtigen Angebote für die Pflege, deren Kapazitäten und Auslastung, die Angebotslücken sowie die voraussichtliche Entwicklung der Zahlen der Pflegebedürftigen und Leistungsempfänger darzulegen. Der Pflegebericht ist somit ein wichtiges Planungsinstrument für den Erhalt und die Weiterentwicklung der pflegerischen Versorgungsstruktur.

*Anpassung
von
Angeboten*

- Die Angebote im Vorfeld der Pflege und für die Pflege werden durch eine Vielzahl von handelnden Akteuren bereitgehalten. Diese Angebotslandschaft gilt es an die individuellen Bedarfe der älteren Bevölkerung in ihren Lebensräumen anzupassen, zu koordinieren und zu erhalten. Dies gelingt nur, wenn alle Handelnden zusammenarbeiten.

*Netzwerk-
arbeit*

- Angesichts der Verantwortung der Kommunen für die örtliche Gemeinschaft im Allgemeinen und der Rechtsverpflichtung aus § 8 SGB XI im Besonderen ist es wegen der Vielzahl der Akteure wichtig, dass die Zusammenarbeit von den örtlichen Sozialhilfeträgern initiiert, organisiert und moderiert wird. Diese Netzwerkarbeit

¹⁰⁰ Für die Region Hannover ergibt sich diese Verpflichtung aus §§ 159 Abs. 1 Nr. 1, 160 Abs. 7 NKomVG i. V. m. § 5 NPflegeG.

kann in regelmäßigen Zusammentreffen der handelnden Akteure (Pflegekonferenzen), in Arbeitsgruppen und auch in gemeinsamen Projekten organisiert werden.

Bei der Sicherstellung der pflegerischen Versorgungsstruktur stoßen die örtlichen Sozialhilfeträger aber auch an Grenzen. Sie verfügen nicht über rechtliche Möglichkeiten, die Angebote der Dienstleister und Einrichtungsträger bedarfsgerecht zu steuern. Das führte bei örtlichen Sozialhilfeträgern bereits dazu, dass insbesondere stationäre Pflegeangebote über Bedarf vorhanden waren oder bestehende Angebotslücken, z. B. bei teilstationären Angeboten oder in der Nachtpflege, nicht geschlossen werden konnten.

Grenzen der örtlichen Sozialhilfeträger

Die größte Gefahr, dass die pflegerische Versorgung der Bevölkerung nicht sichergestellt werden kann, geht aber von dem bereits jetzt spürbaren Personalmangel in der Pflege aus. Hier sind Länder, Kommunen, Pflegeeinrichtungen und Pflegekassen gefordert, Menschen für den Pflegeberuf zu begeistern und zu gewinnen.

Personalnot in der Pflege

Abkürzungsverzeichnis

1. DVO-KiTaG	Verordnung über Mindestanforderungen an Kindertagesstätten vom 28.06.2002 (Nds. GVBl. S. 323), zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 15.11.2004 (Nds. GVBl. S. 457)
2. DVO-KiTaG	Verordnung über Mindestanforderungen an besondere Tageseinrichtungen für Kinder sowie über die Durchführung der Finanzhilfe vom 16.07.2002 (Nds. GVBl. S. 353), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 18.12.2014 (Nds. GVBl. S. 477)
BAnz.	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch, neugefasst durch Bekanntmachung vom 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch, neugefasst durch Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 S. 738), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2787)
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BVO	Bezirksverband Oldenburg
DIN 1986-4: 2011-12	Entwässerungsanlagen für Gebäude und Grundstücke - Teil 4: Verwendungsbereiche von Abwasserrohren und -formstücken verschiedener Werkstoffe
DWA	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.
DWA-A 142	DWA Arbeitsblatt „Abwasserleitungen und -kanäle in Wassergewinnungsgebieten (Januar 2016)“
EigBetrVO	Eigenbetriebsverordnung vom 27.01.2011 (Nds. GVBl. S. 21)
EHVO	Verordnung nach § 60 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Eingliederungshilfe-Verordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.02.1975 (BGBl. I S. 433), zuletzt geändert durch Art. 26 Abs. 4 S. 2 des Gesetzes vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234)
GEA	Grundstücksentwässerungsanlage
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), aufgehoben durch Art. 4 S. 2 der Verordnung vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, neugefasst durch Bekanntmachung vom 26.06.2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Art. 10 Abs. 9 des Gesetzes vom 30.10.2017 (BGBl. I S. 3618)
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
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

LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung) vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130)
MBI.	Ministerialblatt
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
MU	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz
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. 1 des Gesetzes vom 20.06.2018 (Nds. GVBl. S. 113)
Nds. AG SGB XII	Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 644), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.09.2017 (Nds. GVBl. S. 308).
NDSG	Niedersächsisches Datenschutzgesetz vom 16.05.2018 (Nds. GVBl. S. 66)
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14.09.2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28.02.2018 (Nds. GVBl. S. 22)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 28.02.2018 (Nds. GVBl. S. 22)
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit in der Fassung vom 21.12.2011 (Nds. GVBl. S. 493), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 26.10.2016 (Nds. GVBl. S. 226)
NKPA	Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt
NKPG	Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung (Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz) vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 638), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 02.03.2017 (Nds. GVBl. S. 53)
NPflegeG	Gesetz zur Planung und Förderung von Pflegeeinrichtungen nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch (Niedersächsisches Pflegegesetz) in der Fassung vom 26.05.2004 (Nds. GVBl. S. 157), zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes vom 18.12.2014 (Nds. GVBl. S. 477)
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz in der Fassung vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 16.05.2018 (Nds. GVBl. S. 66)
NTVergG	Niedersächsisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue und Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Niedersächsisches Tariftreue- und Vergabegesetz) vom 31.10.2013 (Nds. GVBl. S. 259), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 15.12.2016 (Nds. GVBl. S. 301)
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques – statistische Klassifikation der Gebietseinheiten

NWaldLG	Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung vom 21.03.2002 (Nds. GVBl. S. 112), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 08.06.2016 (Nds. GVBl. S. 97)
NWertVO	Verordnung über Auftragswertgrenzen zum Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetz (Niedersächsische Wertgrenzenverordnung) vom 19.02.2014 (Nds. GVBl. S. 64), zuletzt geändert durch Verordnung vom 07.12.2016 (Nds. GVBl. S. 278)
NWG	Niedersächsisches Wassergesetz vom 19.02.2010 (Nds. GVBl. S. 64), zuletzt geändert durch Art. 2 § 7 des Gesetzes vom 12.11.2015 (Nds. GVBl. S. 307)
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
SGB II	Sozialgesetzbuch - Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitssuchende - (Art. 1 des Gesetzes vom 24.12.2003, BGBl. I S. 2954), neugefasst durch Bekanntmachung vom 13.05.2011 (BGBl. I S. 850, 2094), zuletzt geändert durch Art. 20 des Gesetzes vom 17.07.2017 (BGBl. I S. 2541)
SGB VIII	Sozialgesetzbuch - Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe - (Art. 1 des Gesetzes vom 26.06.1990, BGBl. I S. 1163), neugefasst durch Bekanntmachung vom 11.09.2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Art. 10 Abs. 10 des Gesetzes vom 30.10.2017 (BGBl. I S. 3618)
SGB IX	Sozialgesetzbuch - Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen - (Art. 1 des Gesetzes vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes vom 17.07.2017 (BGBl. I S. 2541)
SGB XI	Sozialgesetzbuch - Elftes Buch - Soziale Pflegeversicherung (Art. 1 des Gesetzes vom 26.05.1994, BGBl. I S. 1014), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2757)
SGB XII	Sozialgesetzbuch - Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (Art. 1 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 17.08.2017 (BGBl. I S. 3214)
ThürSchFG	Thüringer Gesetz über die Finanzierung der staatlichen Schulen in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.04.2003 (GVBl. S. 258), zuletzt geändert durch Gesetz vom 06.11.2015 (GVBl. S. 151)
UN-BRK	Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention); Fundstellen: Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13.12.2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen; BGBl. II 2008 Nr. 35, ausgegeben zu Bonn am 31.12.2008; Inkrafttreten des Übereinkommens am dreißigsten Tag nach Hinterlegung der eigenen Urkunde; hinterlegt durch die Bundesrepublik Deutschland am 24.02.2009; https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&clang=_en
UStG	Umsatzsteuergesetz, neugefasst durch Bekanntmachung vom 21.02.2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch Art. 11 Abs. 35 des Gesetzes vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2745)

VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
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)
VZÄ	Vollzeitäquivalent – Angabe, wie viele Vollzeitstellen sich rechnerisch, insbesondere bei einer gemischten Personalbelegung mit Teilzeitbeschäftigten, ergeben
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2771)