

**Unterrichtung**

Niedersächsischer Landesrechnungshof  
- 6.1-1070.0-13 -

Hildesheim, den 03.05.2013

Herrn  
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages  
Hannover

**Kommunalbericht 2013**

Anlage: 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend lege ich dem Niedersächsischen Landtag den Bericht 2013 der überörtlichen Kommunalprüfung vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Richard Höptner

(Ausgegeben am 06.06.2013)



**Der Präsident des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**  
**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

**Kommunalbericht 2013**

Übersandt an

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

Hildesheim, 03.05.2013

Az.: 6.1-1070.0-13



**Niedersachsen**



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Vorwort</b> .....	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen</b> .....	<b>9</b>
2.1	Gesetzlicher Auftrag .....	9
2.2	Umfang und Durchführung .....	10
2.3	Durchgeführte Prüfungen .....	11
<b>3</b>	<b>Kommunen in Niedersachsen</b> .....	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>Die Kommunal Finanzen in Niedersachsen</b> .....	<b>15</b>
4.1	Vorbemerkungen .....	15
4.2	Finanzierungssaldo .....	16
4.3	Einnahmen der laufenden Rechnung .....	18
4.4	Ausgaben der laufenden Rechnung .....	19
4.5	Finanzierung von Investitionen .....	20
4.6	Schuldenstand .....	22
4.7	Ausblick .....	25
<b>5</b>	<b>Prüfungsergebnisse</b> .....	<b>27</b>
5.1	Finanzstatusprüfungen - Sind vergleichende Prüfungen möglich? .....	28
5.2	Kommunale Investitionsmaßnahmen überwiegend ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit .....	30
5.3	Bauhöfe: Kooperationen der Straßenbaulastträger auch im Zusammenhang mit Ortsdurchfahrten sinnvoll .....	33
5.4	Kreisstraßenmeistereien: Ein geschlossenes Netz bringt wirtschaftliche Vorteile .....	36
5.5	Fehlzeitenmanagement in selbständigen Gemeinden .....	40
5.6	Neuregelung der Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen zum 01.08.2013: Planung mit Mängeln .....	45
5.7	Auswirkung der demografischen Entwicklung auf den Bestand von Grundschulen - Kleine Grundschulen um jeden Preis erhalten? .....	50
5.8	Steuerung der Jugendhilfe .....	53
5.9	Zukunftsvertrag und Haushaltssicherung - Handlungsfähigkeit durch Spardruck? .....	59
5.10	Samtgemeinden und ihre Mitgliedsgemeinden sollten mehr an einem Strang ziehen .....	62
<b>6</b>	<b>Ein aktuelles Thema: Europäisches Beihilferecht</b> .....	<b>65</b>



## Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Kontrolleure der Kommunal Finanzen .....	9
Ansicht 2: Steuereinnahmekraft.....	14
Ansicht 3: Finanzierungssalden.....	16
Ansicht 4: Bereinigte Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben.....	17
Ansicht 5: Steuereinnahmen (netto), Einnahmen/Ausgaben der lfd. Rechnung.....	18
Ansicht 6: Steuereinnahmen.....	19
Ansicht 7: Ausgaben der lfd. Rechnung .....	19
Ansicht 8: Steigerungsraten der wesentlichen Ausgaben der lfd. Rechnung .....	20
Ansicht 9: Finanzierung von Investitionen .....	21
Ansicht 10: Stand der Liquiditätskredite pro Einwohner .....	23
Ansicht 11: Entwicklung der Verschuldung .....	23
Ansicht 12: Straßennetz bestehend aus Kreisstraßen .....	37
Ansicht 13: Straßennetz bestehend aus Bundes- (blau), Landes- (grün) und Kreisstraßen .....	37
Ansicht 14: Fehlzeitenerfassung und Analyse.....	41
Ansicht 15: Maßnahmen des Gesundheitsmanagements.....	42
Ansicht 16: Durchschnittliche förderfähige Ausgaben pro Platz.....	48
Ansicht 17: Zuschüsse für die Hilfen zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige.....	54
Ansicht 18: Zuschüsse für einzelne Hilfearten .....	55

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Nettoinvestitionsrate .....	21
Tabelle 2: Verschuldung .....	22
Tabelle 3: Anteil der Kommunen ohne geprüfte Eröffnungsbilanz .....	28
Tabelle 4: Nicht erfasste Fehltage oder Fehlzeitenquoten 2009 bis 2011 .....	40
Tabelle 5: Hilfearten, Fallzahlen .....	54



## 1 Vorwort

Mit dem Kommunalbericht 2013 setze ich – wie im letzten Jahr angekündigt – meine Berichtsreihe fort. Zum einen möchte ich Kommunen auch außerhalb von überörtlichen Prüfungen meine Hilfeleistung anbieten, zum anderen können Einzelprobleme der Aufgabenerledigung so einen Adressatenkreis erreichen, für den diese Fragen nicht alltäglich sind. Es gehört zu meinen erklärten Zielen, eine möglichst breite Öffentlichkeit für die kommunalen Problemstellungen zu sensibilisieren. Zu diesem Zweck habe ich damit begonnen, good-practice-Beispiele aus meinen Prüfungserkenntnissen auf der Internetseite meines Hauses zu veröffentlichen. Hierbei handelt es sich um Empfehlungen, die die Kommunen anregen sollen, über Verfahrensweisen in den eigenen Häusern nachzudenken. Erste Erfahrungen zeigen, dass die geprüften Einrichtungen in der Regel an einem Gedankenaustausch über die Möglichkeiten zur Verbesserung der Aufgabenerledigung sehr interessiert sind.

Meine Prüfungserkenntnisse über die Aufgabenerledigung in der kommunalen Welt zeigen „Licht und Schatten“. Auf der einen Seite hat sich insbesondere die Einnahmesituation der niedersächsischen Kommunen verbessert. Nach den Ergebnissen des Jahres 2011 übersteigen die bereinigten Gesamteinnahmen die bereinigten Gesamtausgaben, wenn auch nur minimal. Ein besseres Gesamtergebnis wurde wegen der gestiegenen Gesamtausgaben verfehlt. Dennoch ist der Aufwärtstrend nicht zu übersehen, der sich nach dem derzeitigen Kenntnisstand auch im Haushaltsjahr 2012 fortsetzen wird. Die positive finanzielle Gesamtentwicklung wird durch die Segnungen des Zukunftsvertrags sowie Aktivitäten des Bundesgesetzgebers, u. a. im Bereich der Grundsicherung, gefördert.

Die Sparzwänge sind für die meisten niedersächsischen Kommunen jedoch noch nicht aufgehoben.

Die Kommunen müssen weiterhin mit ihren teilweise nur bedingt beeinflussbaren Einnahmen sparsam haushalten. Dies kann nur gelingen, wenn sie ergänzend auf der Ausgabeseite Aufgaben auf den Prüfstand stellen und nach Einspar- und Optimierungsmöglichkeiten Ausschau halten. Handreichungen hierzu enthält Teil 5 des Berichts. So fehlte es den Kommunen häufig an verlässlichen Grundlagen für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ihrer Investitionen. Auch bei der Steuerung der Aufgabenerledigung stellte ich ein erhebliches Optimierungspotenzial fest. Weiterhin rege ich an, die wirtschaftlichen Vorteile von Kooperationen eingehend zu prüfen.

Während im Bereich der Kommunalfinanzen Licht am Ende des Tunnels erkennbar ist, hat das Neue Kommunale Rechnungswesen noch nicht den Stand erreicht, den es nach der Intention des Gesetzgebers haben sollte. Arbeitsrückstände bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse konkurrieren nunmehr mit den Arbeiten, die erforderlich sind, um den für das Jahr 2012 erstmalig verpflichtend vorzulegenden konsolidierten Gesamtabchluss aufzustellen. Auch in dieser Hinsicht stehen die niedersächsischen Kommunen vor immensen Herausforderungen. Der nächste Kommunalbericht wird dazu informieren.

Enden möchte ich mit einem weiteren Ausblick auf den Kommunalbericht 2014. Um Prüfungen thematisch besser zu strukturieren und ihren Aussagegehalt auf eine validere Basis zu stellen, habe ich für den Kommunalbericht 2014 in Abstimmung mit dem Prüfungsbeirat das Schwerpunktthema „Kinder, Jugend, Bildung und Berufseinstieg“ ausgewählt. Ein wesentlicher Teil meiner diesjährigen überörtlichen Prüfung ist daher auf den genannten Themenbereich ausgerichtet.



Richard Höptner

Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs

## 2 Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen

### 2.1 Gesetzlicher Auftrag

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

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

Die überörtliche Prüfung durch den Präsidenten des Niedersächsischen Landesrechnungshofs stellt eine Ergänzung der öffentlichen Finanzkontrolle der Kommunen dar. Er unterscheidet sich von den sonstigen zur Kontrolle der kommunalen Finanzen gesetzlich vorgesehenen oder anderen Akteuren, weil er seine Prüfungserkenntnisse nicht nur an die geprüften Einrichtungen, sondern auch an die Aufsichtsbehörden sowie – in Form dieses Kommunalberichts – an die Landesregierung und den Landtag adressiert.



Ansicht 1: Kontrolleure der Kommunalfinanzen

<sup>1</sup> Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung – NKPG – vom 16.12.2004, Nds. GVBl. S. 638, zuletzt geändert am 17.12.2010 durch das Gesetz zur Neuordnung der überörtlichen Kommunalprüfung, Nds. GVBl. S. 629.

<sup>2</sup> Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG -) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27.05.2010 (BGBl. I S. 671).

## **2.2 Umfang und Durchführung**

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

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

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

Die Prüfungsbehörde kann zu prüfende Einrichtungen und Unternehmen auf deren Verlangen in Fragen der Wirtschaftlichkeit und Organisation gegen Erstattung der Kosten beraten. Dies geschah bisher ein Mal. Auf die Bitte einer Kommune begleitete ich die Einführung des doppischen Rech- nungswesens. Unabhängig von der gesetzlich normierten Beratung gab ich Anregungen und Hilfe- stellungen mittels und bei Gelegenheit von Prüfungen sowie auf individuelle Nachfrage außerhalb von Prüfungen.

Gem. § 7 Abs. 1 NKPG gibt es bei der Prüfungsbehörde einen Prüfungsbeirat. Ihm gehören zwei Vertreter des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde und jeweils zwei Vertreter der kommunalen Spitzenverbände an. Der Prüfungsbeirat ist insofern Teil der überörtlichen Kommunalprüfung, als er Empfehlungen für die Ausrichtung und Durchführung der Prüfungsplanung beschließt und bei der Prüfungsplanung beratend mitwirkt. In dieser Funktion hatten die Mitglieder des Prüfungsbeirats bei der Vorbereitung dieses Kommunalberichts Gelegen- heit zur Stellungnahme. Soweit dies erforderlich war, habe ich die mir mitgeteilten Anregungen in diesem Bericht berücksichtigt.

Der Beirat tagte bisher insgesamt sieben Mal, zuletzt am 17.04.2013.

## 2.3 Durchgeführte Prüfungen

Neben den im Jahr 2011 begonnenen Finanzstatusprüfungen führte ich im Jahr 2012 die folgenden fachbezogenen Prüfungen durch, deren wesentliche Ergebnisse im Teil 5 dieses Berichts dargestellt sind:

- Wirtschaftlichkeit kommunaler Investitionsmaßnahmen (7 Kommunen, davon eine Kommune als Orientierungsprüfung in 2011),
- Organisation und Arbeitsweisen von gemeindlichen Bauhöfen (6 Kommunen),
- Organisation und Arbeitsweisen von Straßenmeistereien – Teilprüfung II – „Kreisstraßenmeistereien und Kooperationsformen“ (7 Kommunen),
- Fehlzeitenmanagement in selbständigen Gemeinden (6 Kommunen),
- Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen – Neuregelung zum 01.08.2013 (6 Kommunen),
- Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Bestand der Grundschulen (8 Kommunen),
- Verwaltungssteuerung in der Jugendhilfe – Kosten und Qualität (7 Kommunen),
- Zukunftsvertrag und Haushaltssicherung (11 Kommunen),
- Strukturen, Organisation und Finanzbeziehungen bei Samtgemeinden und deren Mitgliedsgemeinden (13 Samtgemeinden mit 74 Mitgliedsgemeinden).

Darüber hinaus waren im Berichtsjahr weitere Themenbereiche Gegenstand überörtlicher Kommunalprüfungen:

- Vorstandsgehälter bei Anstalten öffentlichen Rechts (16 Anstalten),
- Beteiligungsmanagement als Steuerungs- und Überwachungsinstrument vornehmlich im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung (11 Kommunen),
- Eigenbetriebe kreisangehöriger Städte und Gemeinden (3 Kommunen),
- Gebührenerhebung zur Refinanzierung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (begonnen mit Orientierungsprüfung, weitere Prüfungen folgen 2013),
- Feuerwehrplanung – Aufstellung und Ausstattung der freiwilligen Feuerwehren (5 Kommunen, Anschlussprüfung 2013),
- Interkommunale Zusammenarbeit im Vollstreckungsbereich (6 Kommunen),
- Überprüfung der Leistungsentgelte nach TVöD – VKA – (6 Kommunen),
- Vollstreckung von Geldforderungen - kommunales Forderungsmanagement verbesserungswürdig? (6 Kommunen),

- Wirtschaftlichkeit kommunaler Infrastrukturmaßnahmen (ein Zweckverband mit vier Verbandsgemeinden),
- Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen in der Jugendhilfe (4 Kommunen),
- Wirtschaftlichkeit öffentlicher Bibliotheken (8 Kommunen),
- Wirtschaftlichkeit kommunaler Hallenbäder (8 Kommunen).

Über wesentliche Erkenntnisse aus diesen Prüfungen werde ich im Kommunalbericht 2014 informieren.

### **3 Kommunen in Niedersachsen**

Die überörtliche Kommunalprüfung erstreckt sich auf alle Kommunen Niedersachsens: Die Landeshauptstadt Hannover, die Region Hannover, 37 Landkreise, 8 kreisfreie Städte, 7 große selbständige Städte und 1 Stadt mit Sonderstatus. Zu den zu prüfenden kreisangehörigen Städten und Gemeinden zählen 59 selbständige Gemeinden, 210 Einheitsgemeinden und 130 Samtgemeinden (einschl. drei selbständiger Samtgemeinden). Hinzu kommen 717 Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden (Stand: 01.03.2013). Öffentlich-rechtliche Ausgliederungen bzw. Zusammenschlüsse der Kommunen gehören ebenfalls zum Aufgabenfeld der überörtlichen Kommunalprüfung. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts und Zweckverbände.

Der Zukunftsvertrag und sonstige Initiativen regten zu kommunalen Umwandlungen und Fusionen an. Die Gesamtzahl der niedersächsischen Kommunen ging daher zurück und wird noch weiter abnehmen.

Die niedersächsischen Kommunen sind (Mit-)Gesellschafterinnen in fast 800 privatrechtlichen Gesellschaften. Diese Gesellschaften wurden von ihren Trägerkommunen mit teilweise erheblichen Finanzmitteln ausgestattet. Sie bedürfen deshalb einer engen Steuerung im Hinblick auf die kommunale Aufgabenerfüllung und die Höhe der Zuschussbedarfe aus den kommunalen Kernhaushalten. Von daher messe ich einer Prüfung des Beteiligungsmanagements besondere Bedeutung bei. Im Übrigen können die kommunalen Beteiligungen auch unmittelbar Gegenstand einer überörtlichen Prüfung sein, wenn die Gesellschaftsverträge dazu berechtigen.

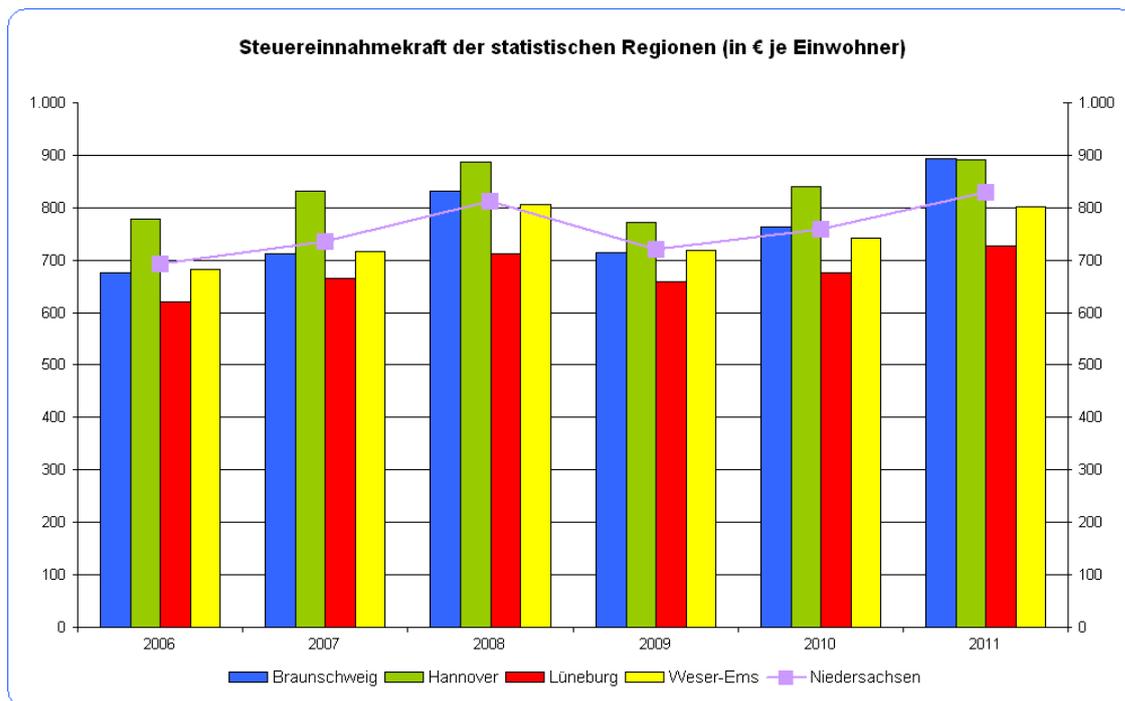
Kommunale Strukturen setzen sich aus unterschiedlichen Faktoren zusammen. Dazu zählen die Gemeindetypen und Ortsgrößen, Einwohnerstärke und Bevölkerungsstruktur, Gewerbeansiedlungen sowie Gebiets- und Infrastruktur, Aufgabenstruktur und Verwaltungskraft. Diese Faktoren haben Auswirkungen auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen und sind ursächlich für die Entwicklungsmöglichkeiten kommunaler Haushalte. Die Kommunalstrukturen unterscheiden sich in den vier statistischen Regionen des Flächenlandes Niedersachsen erheblich. Ohne Gegensteuerung werden sich diese Unterschiede ausweiten. Beispielsweise wird die Einwohnerstärke in Regionen ohne Arbeitsmarktzentren weiter nachlassen. In Regionen mit hoher Bevölkerungsdichte können konkrete Erwartungen an den Umfang des Kinderbetreuungs- und Bildungsangebots gestellt werden. Dagegen wird es für ländlich geprägte Regionen zunehmend schwieriger, die Gesundheits- und Daseinsvorsorge sowie ein ausreichendes Angebot für die Kinderbetreuung und an Grundschulen sicherzustellen.

Um zukunftsfähige kommunale Strukturen in ganz Niedersachsen zu ermöglichen, haben die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände im Zukunftsvertrag vereinbart, gesetzliche Aufgaben und kommunale Leistungsverpflichtungen zu überprüfen und auf das notwendige Maß zu beschränken. Hierdurch können finanzielle Ressourcen gespart, neue Handlungsspielräume geschaffen und die kommunale Eigenverantwortlichkeit gestärkt werden. Außerdem sollen finanzielle Anreize die Leistungsfähigkeit der betroffenen Kommunen verbessern. Die sogenannten Entschuldungshilfen erhalten u. a. Kommunen, die Fusionen mit anderen Gebietskörperschaften

oder die Umwandlung von einer Samtgemeinde in eine Einheitsgemeinde anstreben, um damit ihre finanzielle Leistungsfähigkeit dauerhaft wiederherzustellen.

Eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft bildet die Steuereinnahmekraft<sup>3</sup>, die – dargestellt für die vier statistischen Regionen Niedersachsens<sup>4</sup> – ansatzweise die strukturellen Unterschiede in Niedersachsen widerspiegelt.

Entsprechend der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung ist – landesweit betrachtet – die Steuereinnahmekraft in allen niedersächsischen Kommunen gestiegen. Einen überdurchschnittlichen Zuwachs erreichte die Region Braunschweig.



Ansicht 2: Steuereinnahmekraft

<sup>3</sup> Unter der gemeindlichen Steuereinnahmekraft wird die Realsteueraufbringungskraft einer Stadt/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 Landesdurchschnittsbesatz.

<sup>4</sup> Das Land Niedersachsen ist für statistische Zwecke in vier statistische Regionen unterteilt, die den Gebieten der ehemaligen Regierungsbezirke entsprechen. Davon ist die „Region Hannover“ als kommunale Gebietskörperschaft zu unterscheiden (§§ 159 ff Nds. Kommunalverfassungsgesetz - NKomVG - vom 17.12.2010, Nds. GVBl. S. 576, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes v. 12.12.2012, Nds. GVBl. S. 589).

## 4 Die Kommunalfinanzen in Niedersachsen

### 4.1 Vorbemerkungen

Die verwendeten Grafiken beruhen auf den mir vom Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) mitgeteilten Daten der jährlichen Kassen- und Schuldenstatistik der Jahre 2006 bis 2011.<sup>5</sup> Sie sind nach gesamtwirtschaftlichen Ordnungskriterien zusammengestellt und beinhalten die Ergebnisse aller kommunalen Haushalte.

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

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

Ab dem Haushaltsjahr 2012 sind alle kommunalen Haushalte nach dem Neuen Kommunalen Rechnungswesen (NKR) aufzustellen. Die statistischen Angaben für die Jahre 2006 bis 2011 beziehen sich sowohl auf kameral als auch doppisch geführte Kommunalhaushalte. In der Folge ist die Vergleichbarkeit der kommunalen Haushaltsdaten in einigen Bereichen eingeschränkt. Außerdem hat sich der Inhalt der Schuldenstatistik erweitert. Ab dem Berichtsjahr 2010 umfassen die Ergebnisse der jährlichen Schuldenstatistik der öffentlichen Haushalte die Kern- und Extrahaushalte sowie die sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.<sup>6</sup> Insofern sind die Verschuldungsdaten in der Zeitreihendarstellung der Jahre 2009 und 2010 nicht vergleichbar.

In Übereinstimmung mit den in diesem Bericht verarbeiteten Landesstatistiken werden in den Kapiteln 3 und 4 weiterhin die Begriffe der Kameralistik verwendet.

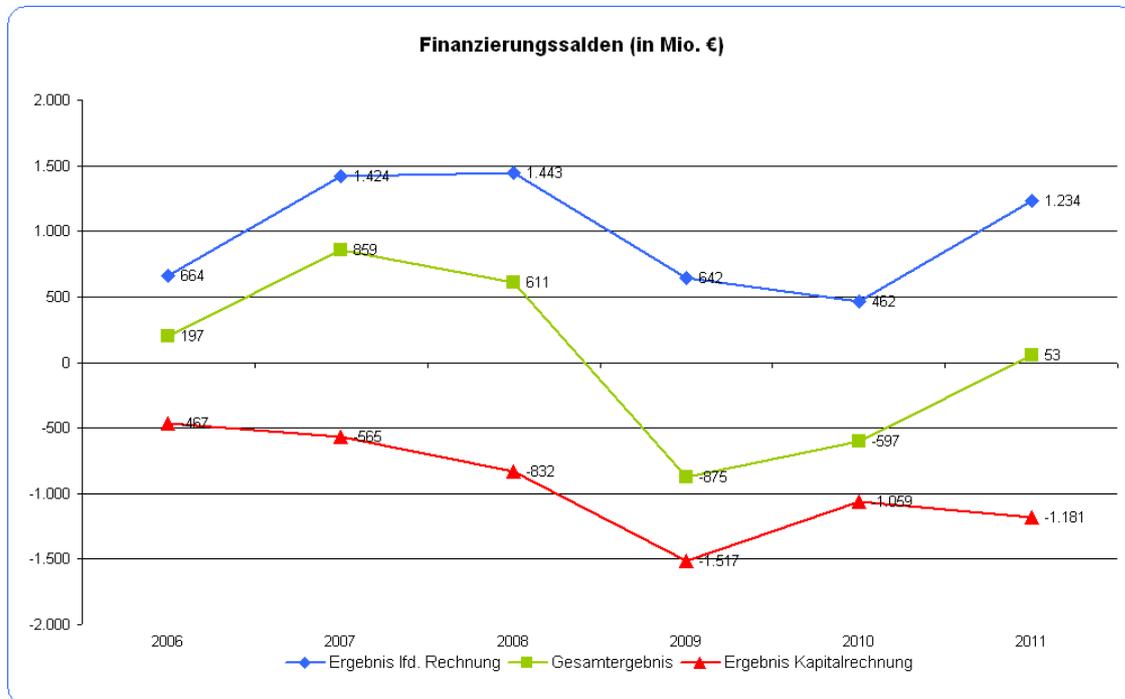
---

<sup>5</sup> LSKN – Themenbereiche: L II und L III, Öffentliche Finanzen, Personal, Steuern und eigene Berechnungen.

<sup>6</sup> LSKN, Statistische Berichte Niedersachsen, L III 1 - j / 2010, S. 4.

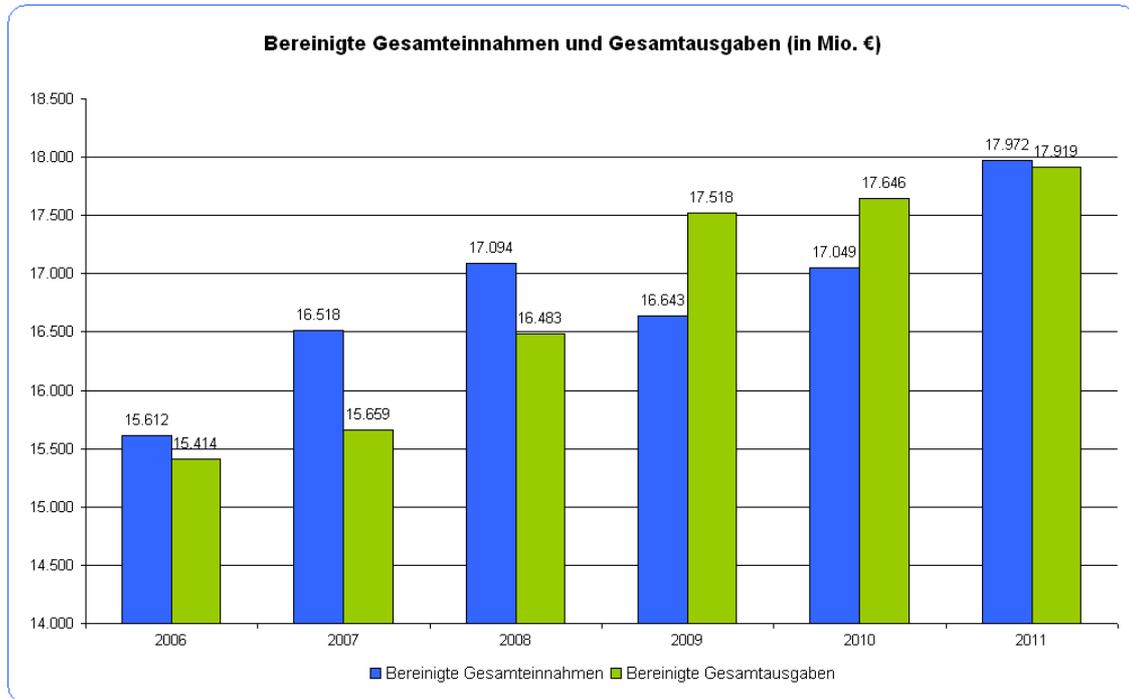
## 4.2 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo ist eine der wichtigsten Kennziffern zur kommunalen Haushaltssituation. Er bezeichnet die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Das nachfolgende Diagramm stellt die Finanzierungssalden der laufenden Rechnung, der Kapitalrechnung und der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben in den genannten Jahren dar.



Ansicht 3: Finanzierungssalden

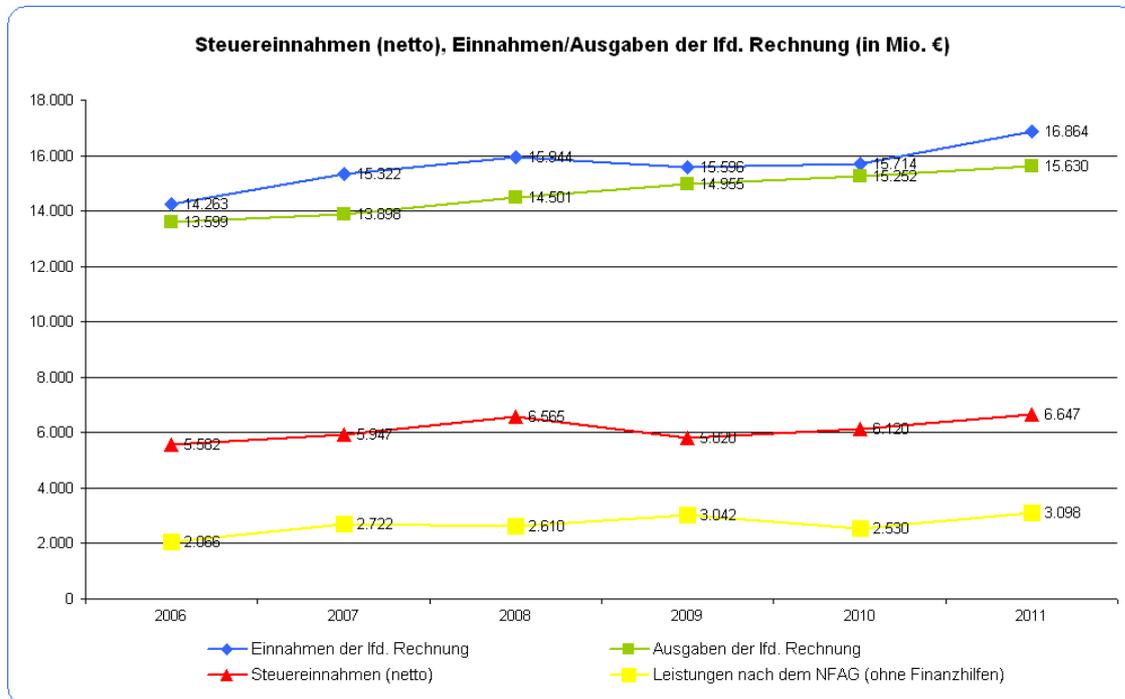
Erstmals seit 2008 weist das Gesamtergebnis wieder einen Finanzierungsüberschuss in der Gesamtbetrachtung aller kommunalen Haushalte aus. Der Vergleich mit dem Vorjahr, dessen Finanzierungsdefizit noch annähernd 600 Mio. € betrug, belegt eine Entlastung der Kommunalfinanzen. Die Verbesserung im Gesamtergebnis beträgt ca. 650 Mio. €, die insbesondere auf einer positiven Einnahmentwicklung beruht. Die Gesamteinnahmen erhöhten sich um rd. 900 Mio. € (5,5 %). Demgegenüber fällt der Finanzierungsüberschuss gering aus, da die Gesamtausgaben mit rd. 300 Mio. € wiederum erheblich anstiegen. Die Verbesserung der kommunalen Finanzlage ist somit in erster Linie auf günstige konjunkturelle Bedingungen zurückzuführen.



Ansicht 4: Bereinigte Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben

### 4.3 Einnahmen der laufenden Rechnung

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



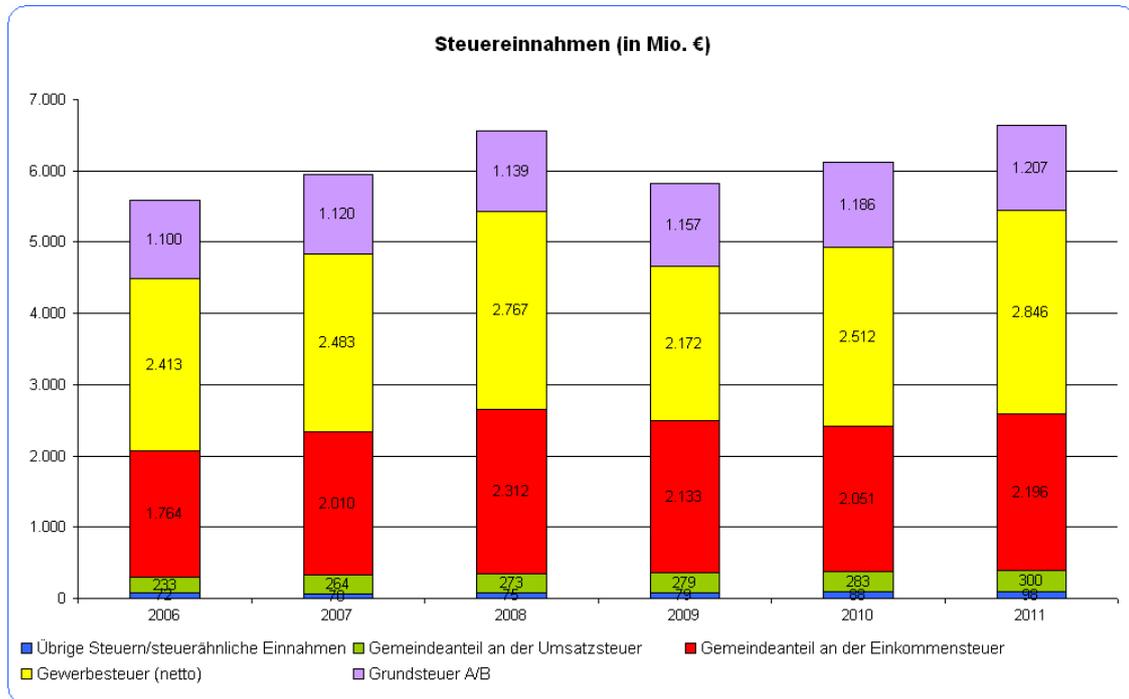
Ansicht 5: Steuereinnahmen (netto), Einnahmen/Ausgaben der lfd. Rechnung

Die Höhe von Steuereinnahmen kann bei einigen Steuerarten von den Kommunen über die Festlegung ihrer Hebesätze (mit)beeinflusst werden, z. B. Grund- und Gewerbesteuer. Für andere Einnahmequellen, z. B. den Anteil an der Umsatzsteuer, gilt dies dagegen nicht.

Unbeschadet dessen setzte sich die seit 2009 zu verzeichnende positive Entwicklung aller kommunalen Steuern im Jahr 2011 fort. Maßgeblich für diese Entwicklung waren wiederum die steigenden Gewerbesteuereinnahmen. Das Gewerbesteueraufkommen, seit Jahren die wesentliche Einnahmeposition der kommunalen Haushalte, erhöhte sich 2011 im Vergleich zum Vorjahr um 330 Mio. € (14 %). Der Einkommensteueranteil ist nach der Gewerbesteuer die zweitbedeutsamste Steuereinnahmequelle der Kommunen. Auch diese Einnahmen erhöhten sich gegenüber dem Jahr 2010, und zwar um 145 Mio. € (7 %). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass dieser Steueranteil im Vorjahr (2010) deutlich zurückgegangen war. Im Haushaltsjahr 2011 erhielten die Gemeinden Einnahmen aus ihrem Anteil an der Einkommensteuer in Höhe von 2,2 Mrd. €. Damit wurde zwar der Betrag des Jahres 2009 deutlich überschritten, der Höchstwert des Betrachtungszeitraums im Jahr 2008 jedoch noch nicht wieder erreicht.

Infolge der konjunkturellen Verbesserung haben die Finanzausgleichszuweisungen aus der Steuerverbundmasse deutlich zugenommen. Die Zahlungen an die Kommunen erhöhten sich um 22,4 %. Die Mehreinnahmen aus dem Finanzausgleich beliefen sich auf 568 Mio. €. Damit konnten

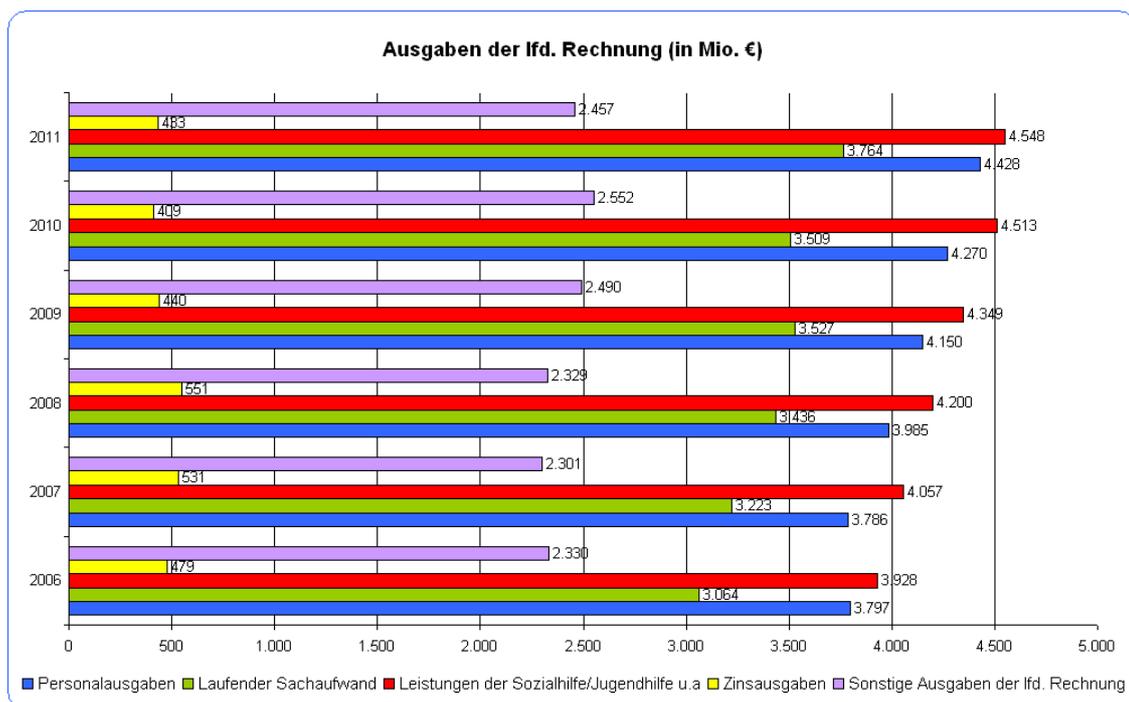
die Kommunen im Jahr 2011 Rekorderlöse aus ihrem Anteil an den Steuerverbundeinnahmen und dem eigenen Steueraufkommen verbuchen.



Ansicht 6: Steuereinnahmen

#### 4.4 Ausgaben der laufenden Rechnung

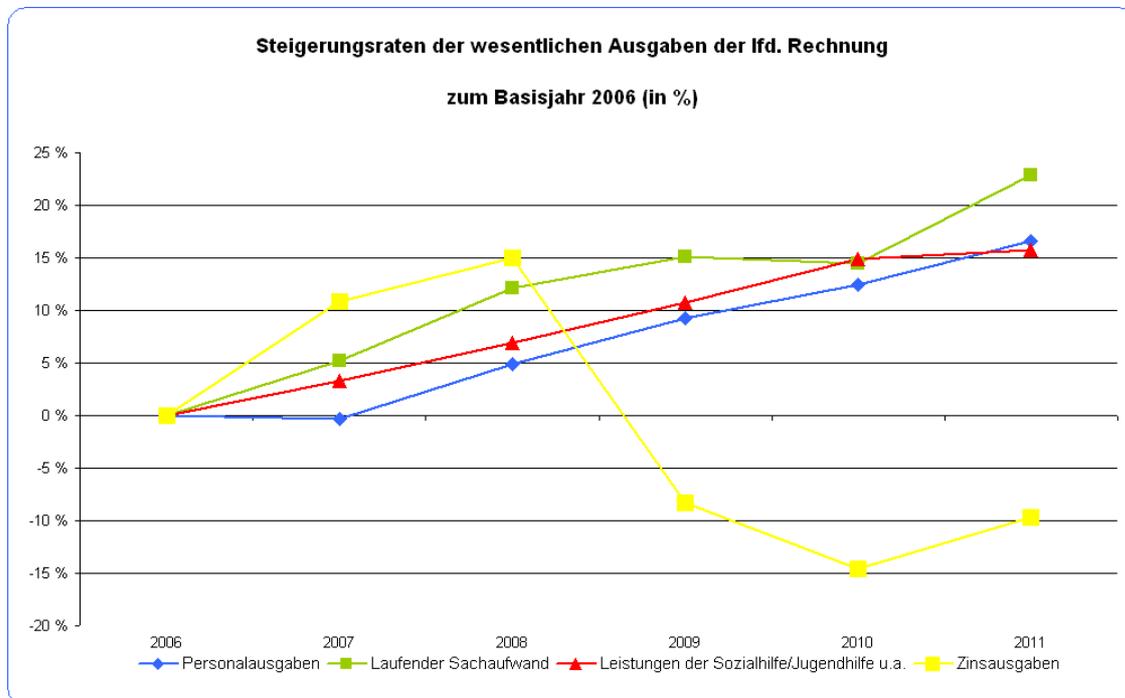
Im Haushaltsjahr 2011 entfielen 87,2 % der bereinigten Gesamtausgaben auf die laufende Rechnung. Die Gesamtsumme der konsumtiven Ausgaben betrug 15,63 Mrd. €. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 377 Mio. € (2,5 %).



Ansicht 7: Ausgaben der lfd. Rechnung

Die Personalausgaben erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 158 Mio. € (3,7 %). Ob diese Steigerungsrate, die die Tarif- und Besoldungserhöhungen deutlich übersteigt, vollständig mit der Umstellung der kommunalen Haushalte auf die Doppik und der dadurch veränderten Zuordnungssystematik begründet werden kann, erscheint fraglich. Schließlich stiegen die Personalkosten im Betrachtungszeitraum nahezu gleichmäßig an. Dagegen ist zu vermuten, dass die schlagartige Vermehrung des laufenden Sachaufwands auch auf Buchungserfordernisse bei der Haushaltsumstellung zurückzuführen ist.

Mit 35 Mio. € erhöhten sich die Ausgaben im sozialen Bereich erfreulich gering (0,8 %). Die Ausgaben für die Leistungen der Sozialhilfe, Jugendhilfe u. a. zählen neben den Personalkosten zu den prägenden Ausgaben der kommunalen Haushalte. Ihre Konstanz verbunden mit Steuermehreinnahmen bilden günstige Voraussetzungen für die Verbesserung der kommunalen Haushalts- und Finanzlagen.



Ansicht 8: Steigerungsraten der wesentlichen Ausgaben der lfd. Rechnung

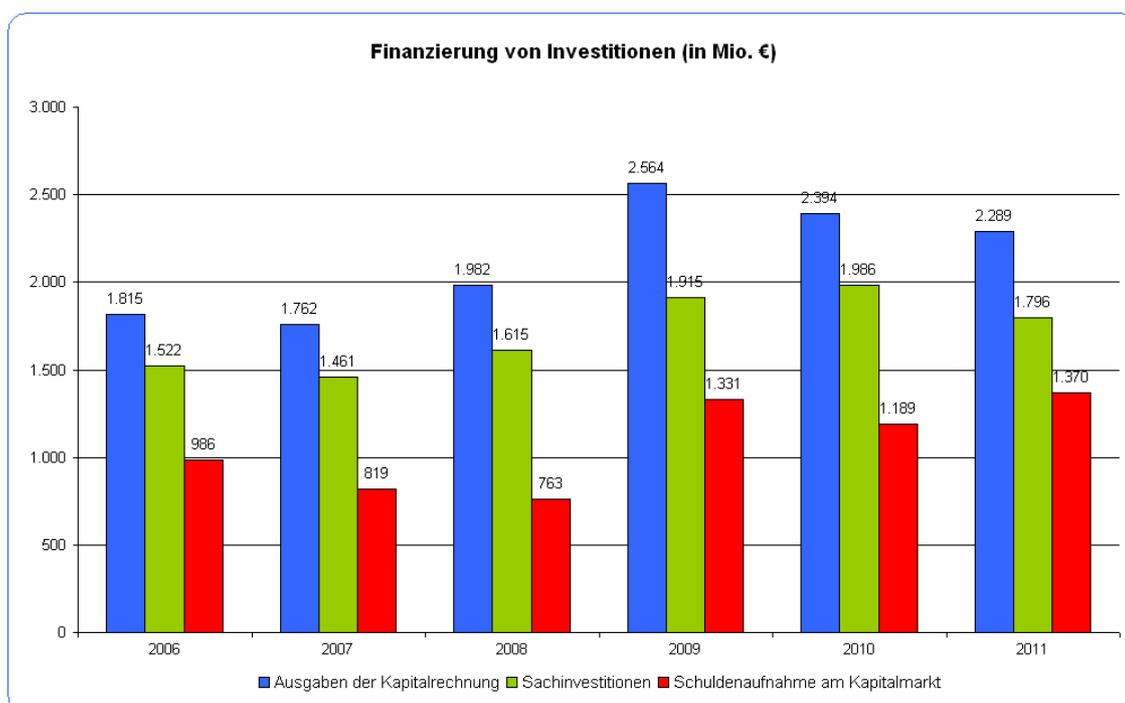
#### 4.5 Finanzierung von Investitionen

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

Nettoinvestitionsrate (in T€)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ergebnis der laufenden Rechnung	664.133	1.424.204	1.443.299	641.595	461.717	1.233.904
Tilgung am Kreditmarkt	1.098.149	976.463	1.018.998	1.130.742	1.043.417	1.002.867
Nettoinvestitionsrate	-434.016	447.741	424.301	-489.147	-581.700	231.037

Tabelle 1: Nettoinvestitionsrate

In der zusammengefassten Betrachtung aller kommunalen Haushalte ermöglichte es die positive Nettoinvestitionsrate des Jahres 2011 den Kommunen, die Tilgungsraten für ihre langfristigen Kredite und zusätzlich einen Finanzierungsanteil für ihre Neuinvestitionen aus eigener Kraft zu erwirtschaften. In den Haushaltsjahren 2009 und 2010 waren die Kommunen gezwungen, die fällige Tilgung von Investitionskrediten mithilfe von Liquiditätskrediten zu finanzieren. Diese Situation entspannte sich im Haushaltsjahr 2011. Leider bestätigt die Tabelle aber auch, dass die Finanzierung von Investitionen durch Überschüsse der laufenden Rechnung auch in Haushaltsjahren mit besonders positivem Einnahmeverlauf nur zu einem kleinen Anteil gelingt. Rechnerisch können nur 13 % der Sachinvestitionen mit Eigenmitteln beglichen werden. Erschwerend kommt hinzu, dass nach wie vor viele niedersächsische Kommunen Überschüsse der laufenden Rechnung für den Abbau der kumulierten Defizite aus Vorjahren, also die Wiederherstellung ihrer Liquidität, einzusetzen haben. In diesen Kommunen stehen gar keine erwirtschafteten Eigenmittel für die Finanzierung von Neuinvestitionen zur Verfügung. Sie sind in besonders hohem Maße auf Zuwendungen Dritter angewiesen.



Ansicht 9: Finanzierung von Investitionen

## 4.6 Schuldenstand

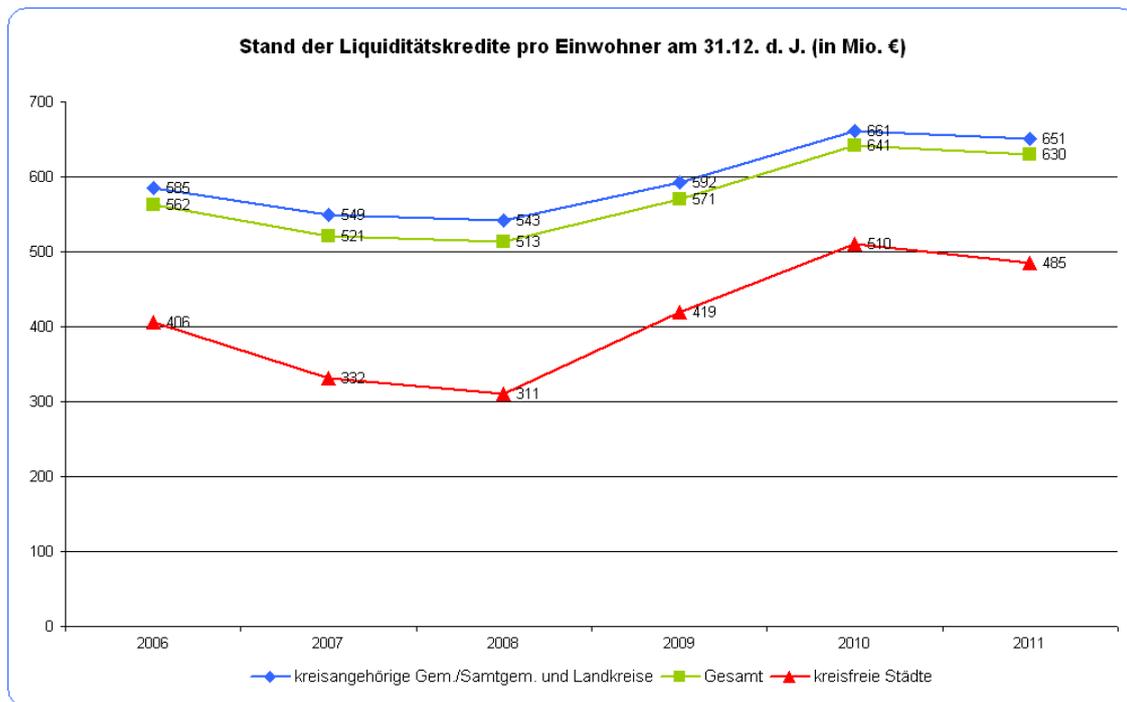
Die Schuldenstatistik enthält seit 2010 auch die Schulden der Extrahaushalte.<sup>7</sup> In der nachstehenden Tabelle wird für die Jahre 2010 und 2011 vorrangig die Verschuldung der Kernhaushalte und nachrichtlich die Verschuldung einschl. der Extrahaushalte benannt, um den Zeitreihenvergleich zu ermöglichen. Die anschließend abgebildeten Diagramme stellen auf die Gesamtverschuldung ab und berücksichtigen ab dem Jahr 2010 die Verschuldungsanteile der Extrahaushalte.

Verschuldung (in T€)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Investitionskredite	7.837.540	7.670.103	7.406.688	7.600.621	7.701.160	8.115.659
(einschl. Extrahaushalte)	-	-	-	-	(8.939.104)	(9.011.832)
Liquiditätskredite	4.495.265	4.164.376	4.091.359	4.533.754	5.047.134	4.980.928
(einschl. Extrahaushalte)	-	-	-	-	(5.088.177)	(4.994.485)
Schulden insgesamt	12.332.805	11.834.479	11.498.047	12.134.375	12.748.294	13.096.587
(einschl. Extrahaushalte)	-	-	-	-	(14.027.281)	(14.006.317)

Tabelle 2: Verschuldung

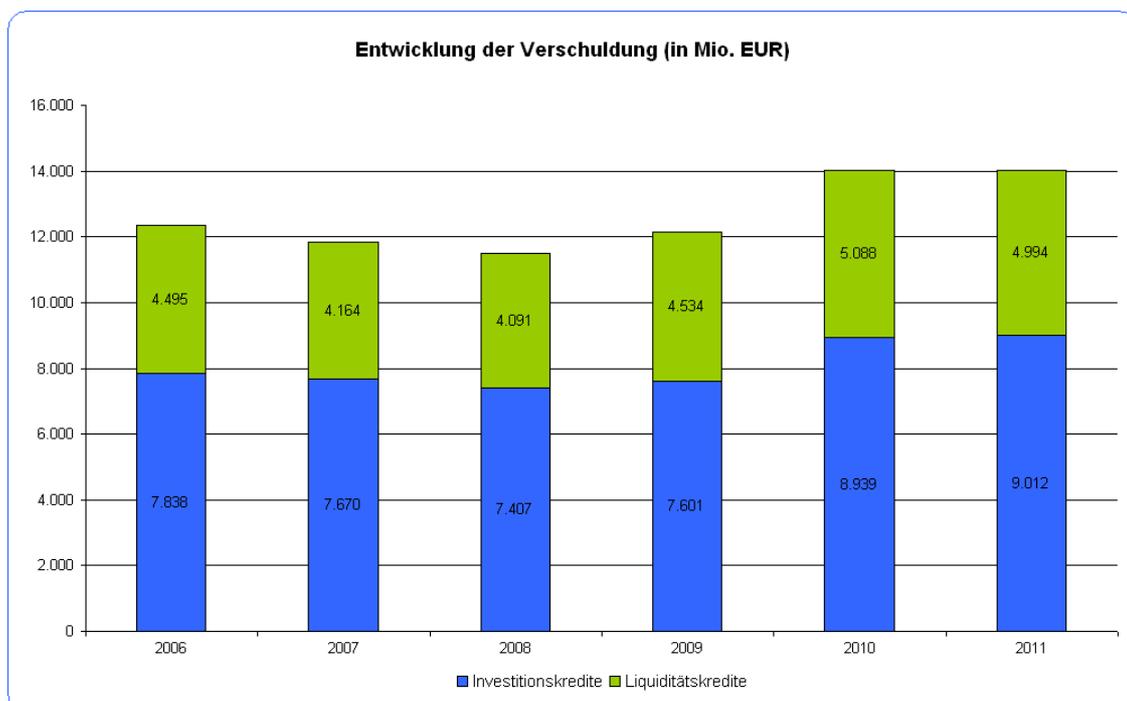
Zum Ende des Jahres 2011 betrug die Gesamtverschuldung aller kommunalen Kernhaushalte fast 13,1 Mrd. €. Sie nahm gegenüber dem Vorjahr um rd. 350 Mio. € zu. Zwar konnten die Kommunen ihre Liquiditätskreditverschuldung um 66 Mio. € verringern, die Langfristverschuldung aus Investitionskrediten erhöhte sich dagegen um 414 Mio. €. Dies ist u. a. eine Folge der in Anspruch genommenen Förderung im Rahmen des Konjunkturpakets II. Die erforderliche Gegenfinanzierung der Zuwendungen mit Eigenmitteln stellten die Kommunen häufig mithilfe von Investitionskrediten sicher. Die statistische Systematik vermittelt den Eindruck, dass gestiegenen Investitionskrediten geringere Sachinvestitionen gegenüberstehen (Ansicht 9). Diese Verzerrung ist damit zu erklären, dass Ein- und Auszahlungen für Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket II als besondere Finanzierungsvorgänge verbucht und somit nicht in die Summe der bereinigten Einnahmen und Ausgaben einbezogen wurden. Die Kredite für die Finanzierung der Eigenanteile finden sich dagegen in den Gesamtsummen der Investitionskredite und der Verschuldung wieder. In ihren Extrahaushalten minderten die Kommunen die Liquiditäts- und Langfristkredite so weit, dass sich die Verschuldung der Kommunalhaushalte insgesamt reduzierte. Die Zins- und Tilgungsverpflichtung in den Kernhaushalten wird jedoch weiter zunehmen. Bereits jetzt sind 21,6 % der Steuereinnahmen für den Schuldendienst aufzuwenden.

<sup>7</sup> Siehe Fußnote 6.



Ansicht 10: Stand der Liquiditätskredite pro Einwohner

Der lediglich geringe Rückgang der Liquiditätsverschuldung trotz einer übermäßig guten Einnahmesituation dokumentiert die großen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen. Während einige von ihnen erhebliche Überschüsse aus der laufenden Rechnung erwirtschaften, ist eine Vielzahl der Kommunen weiterhin gezwungen, die Tilgung ihrer Langfristkredite oder die Ausgaben der laufenden Rechnung über weitere (zweckwidrige) Liquiditätskredite zu finanzieren.



Ansicht 11: Entwicklung der Verschuldung

Das Verhältnis der Investitionskredite (64 %) zu den Liquiditätskrediten (36 %) entspricht dem Verhältnis vor der Finanz- und Wirtschaftskrise. Während der Krise erforderten die höheren Deckungslücken in den Kommunalhaushalten einen höheren Liquiditätskreditbedarf. Die Gesamtverschuldung der kommunalen Haushalte stieg im Betrachtungszeitraum um 1,7 Mrd. € auf 14 Mrd. € und löste eine Zinsbelastung von 433 Mio. € aus. Unabhängig davon, dass die für Zinszahlungen benötigten Haushaltsmittel nicht für die Finanzierung sonstiger, auch freiwilliger Ausgaben zur Verfügung stehen, ist von Bedeutung, dass sich das Zinsniveau nach wie vor auf einem historischen Tief befindet. Steigende Zinsen werden die angespannten Kommunalhaushalte vor erhebliche Probleme stellen. In diesem Zusammenhang wirkt besorgniserregend, dass die Konsolidierungserfolge nicht so ausfielen, wie es nach der Einnahmeentwicklung zu erwarten war.

#### 4.7 Ausblick

Die Kommunen erhielten im Jahr 2011 Rekordeinnahmen. Ab dem Jahr 2012 werden die Beteiligungen des Bundes an den Leistungen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung dauerhaft zur weiteren Entspannung der Kommunalfinanzen beitragen. Zusätzlich werden die ersten Zahlungen aus dem Entschuldungsfonds (Zukunftsvertrag) kassenwirksam. Zudem entwickelten sich die Steuereinnahmen im Haushaltsjahr 2012 weiterhin positiv. Die Bedingungen, um die seit Jahren kritische Finanzsituation der Kommunen zu verbessern, sind äußerst günstig. Weil diese Einnahmeerwartung nicht unbegrenzt auf die kommenden Haushaltsjahre übertragen werden kann, ist es sehr bezeichnend für die weiterhin angespannte Lage der niedersächsischen Kommunalfinanzen, dass die Kommunen ihre Liquiditätskredite nicht nennenswert reduzierten. Die Leistungen aus dem Zukunftsvertrag in Höhe von 1,26 Mrd. € (brutto), die ab 2012 und in den kommenden Jahren den Kommunen zufließen werden, können den Gesamtbetrag der Liquiditätskredite (Stand 2011) lediglich um ein Viertel reduzieren. Rd. 3,7 Mrd. € Liquiditätskredite und dafür zu leistende Zinsen werden die kommunalen Haushalte weiter übermäßig belasten. Denn nur ein kleinerer Anteil dieser Kredite diente als sogenannter Kurzfristkredit tatsächlich dem Ausgleich von Liquiditätsschwankungen. Insofern bleibt es vordringlichste Aufgabe der Kommunen, ihre Haushalte zu sanieren. Eine Gesundung der Kommunalfinanzen ist trotz erster Lichtblicke nicht in Sicht. Rein rechnerisch bedürfte es – in der Gesamtsumme aller kommunalen Haushalte – eines Zeitraums von mehr als 15 Jahren, um die bisher aufgelaufenen Liquiditätskredite abzubauen, wenn dafür eine jährliche Nettoinvestitionsrate (freie Spitze) in Höhe von rd. 200 Mio. € – entsprechend dem im Jahr 2011 erzielten Ergebnis – vollständig eingesetzt würde.

Unbeschadet dessen gelingt es immer mehr Kommunen, ihre Haushalte auszugleichen. Verfügten im Jahr 2006 lediglich 57 % der kommunalen Haushalte über Überschüsse im Verwaltungshaushalt, waren es im Haushaltsjahr 2011 bereits 78 %. Hier wird wiederum die heterogene Finanzkraft der niedersächsischen Kommunen deutlich. Einige Kommunen können so erhebliche Überschüsse erzielen, dass ihnen die Bildung von Rücklagen möglich ist. Andere kämpfen unverändert mit dem Abbau ihrer kumulierten Altfehlbeträge, die durch die vorstehend aufgezeigten Liquiditätskredite finanziert werden müssen. Für diese unterschiedlichen Lagen der kommunalen Haushalte sind sehr häufig, aber nicht ausschließlich die im Kapitel 3 genannten strukturellen Besonderheiten ursächlich. Zudem lassen sich Strukturprobleme nicht in einer der statistischen Regionen Niedersachsens verorten. Offenbar sind Strukturunterschiede noch landesweit auszugleichen. Dazu soll der Zukunftsvertrag beitragen. Er soll zu Fusionen und Kooperationen anreizen. Über die Stabilisierung der finanziellen Leistungsfähigkeit und ihrer Verwaltungskraft sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, ein bedarfsgerechtes Angebot an kommunalen Leistungen vorzuhalten. Deutlich wird aber auch, dass es keine allgemein gültige Empfehlung für eine nachhaltige Haushaltssicherung geben kann. Die kommunalen Probleme sind manchmal sehr ähnlich, manchmal sehr unterschiedlich und benötigen individuelle Lösungen. Hier sind in erster Linie die Kommunen selbst gefragt. Sie müssen den nötigen Weitblick entwickeln und insbesondere ihre Eigeninitiativen in Hinblick auf Zusammenarbeit und Zusammenlegung verstärken, um ihre Struktur- und Finanz-

probleme zu beheben. Dies muss möglichst bald geschehen, um die Chancen der günstigen konjunkturellen Bedingungen zu nutzen.

## 5 Prüfungsergebnisse

Die nachfolgenden Prüfungsbeiträge spiegeln die Ergebnisse der letztjährigen Prüfungstätigkeit wider, soweit die Kommunen Gelegenheit hatten, zum Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen. Erkenntnisse aus durchgeführten Prüfungen, die diesen Sachstand zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht aufwiesen, wird der Kommunalbericht 2014 enthalten.

Bei den vorgestellten überörtlichen Prüfungen handelt es sich – mit Ausnahme der fortgesetzten Finanzstatusprüfungen als klassische Ordnungsmäßigkeitsprüfungen – um vergleichend angelegte Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen, die die Erledigung von Fachaufgaben zum Gegenstand hatten.

Dabei bin ich mir bewusst, dass der interkommunale Vergleich besondere Gewissenhaftigkeit erfordert. Die unterschiedlichen Strukturen der niedersächsischen Kommunen und örtliche Besonderheiten sind in einer vergleichenden Betrachtung zu berücksichtigen. Auch Entscheidungsspielräume der kommunalen Selbstverwaltung muss die überörtliche Kommunalprüfung würdigen, wenn und soweit der rechtliche Rahmen kommunales Ermessen einräumt. Allerdings kann ein solcher, dem Grunde nach vorhandener Handlungsspielraum bereits durch die fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune eingeschränkt sein. Die von mir verwendeten Vergleichskennzahlen sind geeignet, diesen Anforderungen ausreichend gerecht zu werden. Die Anzahl der in eine Prüfung einbezogenen Kommunen mag im Einzelfall gering erscheinen. Allerdings ermöglichen auch diese Prüfungsergebnisse verallgemeinernde Aussagen, wenn ihre Tendenzen eindeutig sind. Vereinzelt Unschärfen können jedoch nicht immer vermieden werden.

Dennoch halte ich den interkommunalen Vergleich für zweckdienlich, um Stärken und Schwächen bei einer Aufgabenerledigung aufzuzeigen. Ich möchte damit den Meinungs austausch über künftige Handlungsoptionen und -notwendigkeiten anstoßen.

## 5.1 Finanzstatusprüfungen - Sind vergleichende Prüfungen möglich?

*Die geprüften Kommunen haben das doppische Rechnungswesen auch Jahre nach dessen Einführung nicht vollständig umgesetzt.*

### *Inhalte der Finanzstatusprüfungen*

Finanzstatusprüfungen orientieren sich am gesetzlichen Auftrag des § 2 S. 1 Nds. Kommunalprüfungsgesetz (NKPG).<sup>8</sup> Danach hat die überörtliche Kommunalprüfung festzustellen, ob die Kommunen das Haushalts- und Kassenwesen ordnungsgemäß und wirtschaftlich führen.

Ich habe im Jahr 2012 Finanzstatusprüfungen bei 25 Kommunen durchgeführt. Dabei habe ich einen Schwerpunkt auf Samtgemeinden gelegt und in der Regel mehrere Kommunen eines Landkreises geprüft. Der Prüfungszeitraum umfasste die Haushaltsjahre 2008 bis 2010 bzw. 2009 bis 2011. Alle geprüften Kommunen hatten auf das Neue Kommunale Rechnungswesen (NKR) umgestellt.

Zum Ende des ersten Prüfungsturnus 2012 habe ich zudem das Prüfungskonzept<sup>9</sup> überarbeitet. Ziel ist es, den Erhebungsaufwand sowohl prüferseitig als auch für die betroffenen Kommunen zu reduzieren und die Prüfungsmitteilungen schlanker zu gestalten.

### *Ergebnisse*

Die Feststellungen bei den 25 geprüften Kommunen bestätigen die der Pilotprüfung.<sup>10</sup>

Zum 01.01. des Jahres, in dem die Kommune erstmals ihre Haushaltswirtschaft nach den Regelungen des NKR führt, hat sie eine erste Eröffnungsbilanz aufzustellen. Bei den 25 Kommunen stellte sich die Situation wie folgt dar:

Jahr der Umstellung auf das NKR	Anzahl der geprüften Kommunen	Anzahl der geprüften Kommunen ohne geprüfte Eröffnungsbilanz
2007	5	1
2008	3	1
2009	17	8

Tabelle 3: Anteil der Kommunen ohne geprüfte Eröffnungsbilanz

Demnach verfügten rd. 40 % der geprüften Kommunen noch über keine Eröffnungsbilanz.

Die Kommunen haben für jedes Haushaltsjahr einen Jahresabschluss nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung aufzustellen. Nach § 129 Abs. 1 Nds. Kommunalverfassungsgesetz

<sup>8</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>9</sup> Basis für das Konzept waren die Pilotprüfungen bei sechs Kommunen im Jahr 2011.

<sup>10</sup> Vgl. Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs - Überörtliche Kommunalprüfung -: Kommunalbericht 2012, S. 19 ff.

(NKomVG)<sup>11</sup> ist der Jahresabschluss innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. Nur in Ausnahmefällen konnten die Kommunen vollständige Jahresabschlüsse vorlegen. Insoweit konnte die Verwaltung gegenüber der jeweiligen Vertretung auch im Jahr 2012 keine Rechenschaft über die Haushaltswirtschaft der vorangegangenen Jahre ablegen. Ohne Jahresabschlüsse fehlen der Vertretung verlässliche Grundlagen für die haushalterischen Entscheidungen.

Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, sind die Kommunen nach § 110 Abs. 6 NKomVG verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Bei 40 % der geprüften Kommunen entsprachen die erforderlichen Haushaltssicherungskonzepte nicht der gesetzlichen Vorschrift und den dazu ergangenen Hinweisen des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport.<sup>12</sup>

Nach § 21 Abs. 1 Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung (GemHKVO)<sup>13</sup> haben die Kommunen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und nach den örtlichen Bedürfnissen zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und das Controlling mit einem unterjährigen Berichtswesen einzusetzen. Nach § 21 Abs. 2 GemHKVO sollen Ziele und Kennzahlen zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden. Die Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente unterliegt den örtlichen Bedürfnissen einer Kommune. Sie muss diese nicht flächendeckend einführen, sondern nur dort, wo sie sie zur Steuerung benötigt, insbesondere bei den wesentlichen Produkten. Keine der geprüften Kommunen führte die in § 21 GemHKVO vorgesehenen Steuerungsinstrumente entsprechend ein. Sie nahmen vielmehr lediglich einen Wechsel des Rechnungssystems von der Kameralistik in die Doppik vor.

Sowohl der Betrieb der Kassen als auch die Kassenaufsicht erfolgten im Regelfall bei allen geprüften Kommunen ordnungsgemäß. Die mit der Umstellung auf das NKR erforderlichen neuen Dienstanweisungen für die Kasse waren jedoch noch optimierungsbedürftig.

### *Fazit*

Auch Jahre nach der Einführung setzte keine der geprüften Kommunen das doppische Rechnungswesen vollständig um. Ich konnte die Ergebnisse der Finanzstatusprüfung wegen fehlender Bilanzen und Jahresabschlüsse nur eingeschränkt untereinander vergleichen. Erschwerend kam hinzu, dass die Verwaltungen die Produktergebnisse in den Haushalten ohne innere Verrechnungen darstellten.

---

<sup>11</sup> Nds. Kommunalverfassungsgesetz - NKomVG - i. d. F. v. 17.10.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes v. 12.12.2012 (Nds. GVBl. S. 589).

<sup>12</sup> Bekanntmachung des MI vom 30.10.2007: „Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts“ (Nds. MBl. S. 1254).

<sup>13</sup> Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung - GemHKVO - i. d. F. v. 22.12.2005 (Nds. GVBl. S. 458; 2006 S. 441), zuletzt geändert durch Verordnung vom 01.02.2011 (Nds. GVBl. S. 31).

## 5.2 Kommunale Investitionsmaßnahmen überwiegend ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit

*Die sieben geprüften Kommunen verstießen in 102 von 157 ausgewählten Fällen bei der Veranschlagung von Investitionsmaßnahmen gegen § 12 Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung. Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Folgekostenbetrachtungen fehlten oder waren unvollständig. Die Kommunen stellten damit nicht sicher, dass sie den wirtschaftlichsten Weg gewählt hatten, um das Investitionsziel zu erreichen.*

### *Rechtlicher Regelungsrahmen*

Nach § 110 Abs. 2 Nds. Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)<sup>14</sup> haben Kommunen ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen. Vermögensgegenstände sollen Kommunen nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit erforderlich ist (§ 124 Abs. 1 NKomVG). Kommunen sollen vor einer Beschlussfassung über Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten die für sie wirtschaftlichste Lösung durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich ermitteln (§ 12 Abs. 1 S. 1 Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung - GemHKVO -<sup>15</sup>). Hiervon dürfen sie nur in seltenen, begründeten Fällen abweichen.<sup>16</sup>

Haben die Investitionen keine erhebliche finanzielle Bedeutung, müssen vor Veranschlagung der Mittel mindestens Folgekostenberechnungen vorliegen (§ 12 Abs. 1 S. 2 GemHKVO). Sie können nach allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen unterbleiben, wenn die dadurch entstehenden Kosten unverhältnismäßig sind.

Die Abgrenzung von Investitionen mit erheblicher und unerheblicher finanzieller Bedeutung obliegt den Kommunen.

### *Allgemeine Feststellungen*

Keine der sieben geprüften Kommunen hatte allgemeingültig bestimmt, unter welchen Bedingungen Investitionen wesentliche Bedeutung haben. Sie orientierten sich zur Abgrenzung an hausinternen Hilfswerten oder trafen Einzelfallentscheidungen.

Die mangels genereller kommunalinterner Abgrenzungsregelungen zu treffenden Einzelfallentscheidungen enthalten jedoch ein hohes Willkürpotenzial. Es besteht die Gefahr, dass die Einzelfallentscheidungen den Intentionen des § 12 GemHKVO zuwider laufen.

Bei Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung im Hochbau ermittelten die Kommunen in der Regel lediglich die Investitionskosten für eine bestimmte Konstruktionsvariante. Es fehlten Ver-

---

<sup>14</sup> Siehe Fußnote 11.

<sup>15</sup> Siehe Fußnote 13.

<sup>16</sup> Dies ist z. B. dann der Fall, wenn aus sachlichen Gründen (z. B. strenge Normvorgaben) keine Alternativen denkbar sind oder bei Gefahr im Verzuge.

gleiche mit Alternativen. Die jeweils zuständigen Organe<sup>17</sup> waren deswegen nicht in der Lage, vor der Veranschlagung der Haushaltsmittel mehrere in Betracht kommende Möglichkeiten zu vergleichen, nichtmonetäre Faktoren nachvollziehbar abzuwägen und sich bewusst für die wirtschaftlichste Lösung zu entscheiden.

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen waren bei 65 % der geprüften Maßnahmen unvollständig, da Folgekostenberechnungen fehlten oder diese sich lediglich auf eine Darstellung der Abschreibungen beschränkten. Selbst innerhalb der einzelnen geprüften Kommunen waren die unterschiedlichen Vorgehensweisen festzustellen.

Die Ermittlung der Folgekosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ist ein wesentliches Element der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahmen. Sie muss neben den Abschreibungen auch die Kosten für Bewirtschaftung und Unterhaltung umfassen. Darüber hinaus ist es erforderlich – und zwar unabhängig von Fragen haushaltsrechtlicher Veranschlagungen –, dass die Kommunen kalkulatorische Zinsen und etwaige mit der Investition verbundene Einsparungen in die Folgekostenbetrachtungen einbeziehen.

Auch diese Versäumnisse haben dazu geführt, dass sich die Kommunen in der Regel keine verlässliche Grundlage für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ihrer Investitionen schafften.

### *Empfehlungen*

§ 12 GemHKVO schreibt Regelungen für die Abgrenzung von Investitionen mit erheblicher und unerheblicher finanzieller Bedeutung zwar nicht ausdrücklich vor. Ich halte die Definition von einheitlich anzuwendenden Abgrenzungskriterien für sinnvoll, wenn nicht gar für erforderlich. Die Kommunen könnten diese z. B. aus dem Investitionsvolumen und den daraus resultierenden ergebniswirksamen Haushaltsbelastungen im Verhältnis zum Gesamt-Haushaltsvolumen ableiten. Bei Beurteilung der Bedeutung sollte nicht allein der Investitionsbetrag ausschlaggebend sein, da die wirtschaftliche Bedeutung wesentlich von den Folgekosten abhängen kann.

Zur weiteren Vereinfachung des Verwaltungshandelns sollten die Kommunen jeweils Standards und Verfahrensabläufe für die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen und Folgekostenberechnungen festlegen. Die Veranschlagungsgrundsätze in § 12 Abs. 1 S. 2 GemHKVO enthalten lediglich Mindestanforderungen und befreien die Kommunen nicht von der Verpflichtung, erforderlichenfalls weitere Untersuchungen im Sinne der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung durchzuführen.

Die Kommunen sollten auf die Vollständigkeit ihrer Wirtschaftlichkeitsvergleiche bzw. Folgekostenbetrachtungen achten und sie nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen durchführen. Dazu ist es erforderlich, auch nichtmonetäre Auswirkungen der Investitionsalternativen zu berücksichtigen. Gegebenenfalls sind die durch die geplanten Maßnahmen erzielten Einsparungen einzubeziehen.

---

<sup>17</sup> Das für den Projektierungsbeschluss zuständige Organ ist vorbehaltlich etwaiger Delegations- oder Vorbehaltsentscheidungen der Hauptausschuss (§ 76 Abs. 2 S. 1 NKomVG).

Auf die Erläuterungen zu den verschiedenen Methoden von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in den Verwaltungsvorschriften zu § 7 Nds. Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>18</sup> weise ich hin.

Die Darstellung der Erforderlichkeit der Maßnahme, der Wirtschaftlichkeitsvergleich und die dazugehörigen Folgekostenberechnungen sind dem zuständigen Organ zur Entscheidung über die wirtschaftlichste Variante (Projektierungsbeschluss) vorzulegen. Finanzielle Zuweisungen Dritter sind grundsätzlich wie Eigenmittel zu behandeln und dürfen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nicht beeinflussen. Um dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 110 Abs. 2 NKomVG) umfassend gerecht zu werden, empfehle ich, auch andere, nichtinvestive Realisierungsformen (z. B. Miete) in den Wirtschaftlichkeitsvergleich einzubeziehen.

Der Projektierungsbeschluss geht dem Beschluss über die Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel voraus und kann durch diesen in der Regel nicht ersetzt werden. Beide Beschlüsse können aber zusammengefasst werden.

Zur Vorbereitung und Durchführung von Investitionen mit erheblicher finanzieller Bedeutung empfehle ich grundsätzlich folgende Handlungsschritte:

1. Bedarf bzw. Erforderlichkeit des Handelns unter Berücksichtigung des Sparsamkeitsgebots darstellen,
2. Ziel formulieren (z. B. Deckung des Bedarfs an 20 Krippenplätzen im Ortsteil <X> bis zum <Datum>),
3. Möglichkeiten zur Zielerreichung entwickeln (Investitionsalternativen sowie weitere Realisierungsformen, z. B. Miete, Leasing, ÖPP),
4. Kalkulierbare Investitions- und Folgekosten ermitteln und unter Einbindung nichtmonetärer Faktoren einen Wirtschaftlichkeitsvergleich erstellen,
5. Wirtschaftlichkeitsvergleich in den Gremien beraten und Projektierungsbeschluss zur Feststellung der wirtschaftlichsten Alternative herbeiführen,
6. Haushaltsmittel veranschlagen,
7. Maßnahme mit integriertem Controlling umsetzen.

---

<sup>18</sup> Nds. Landeshaushaltsordnung - LHO - i. d. F. v. 30.04.2001 (Nds. GVBl. S. 276), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.09.2012 (Nds. GVBl. S. 394).

### **5.3 Bauhöfe: Kooperationen der Straßenbaulastträger auch im Zusammenhang mit Ortsdurchfahrten sinnvoll**

*In Ortsdurchfahrten von Kreis-, Landes- und Bundesstraßen nehmen verschiedene Straßenbaulastträger Aufgaben in demselben Abschnitt der Straßen wahr. Insbesondere bei den Geh- und Radwegen sind die Verflechtungen eng. Die Gemeinden sollten daher die wirtschaftlichen Vorteile einer Kooperation eingehend prüfen.*

#### *Zuständigkeiten in Ortsdurchfahrten*

Für die betriebliche Unterhaltung der öffentlichen Straßen ist im Grundsatz der Straßenbaulastträger der jeweiligen Straße zuständig.<sup>19</sup> Dies ist für die Gemeindestraßen die jeweilige Gemeinde, für die Kreisstraßen der jeweilige Landkreis oder die kreisfreie Stadt, für die Landesstraßen das Land und für die Bundesstraßen der Bund.

Der Gesetzgeber hat innerhalb der Ortsdurchfahrten hiervon abweichende Regelungen getroffen, und zwar abhängig von der Einwohnerzahl der Gemeinde,<sup>20</sup> den von der Gemeinde wahrgenommenen Wahlmöglichkeiten<sup>21</sup> sowie von einzelnen Teilen des Straßenkörpers (so sind z. B. alle Gemeinden Träger der Straßenbaulast für Gehwege und Parkplätze in den Ortsdurchfahrten<sup>22</sup>).

Unabhängig von der Straßenbaulast sind alle Gemeinden für die Straßenreinigung der Ortsdurchfahrten zuständig.<sup>23</sup>

Fünf der sechs geprüften gemeindlichen Bauhöfe (über 30.000 Einwohner) führten in ihrem Bereich Aufgaben der betrieblichen Unterhaltung von Kreis-, Landes- und/oder Bundesstraßen durch, obwohl sie dafür nicht zuständig waren. Für ihre Leistungen erhielten sie keine Kostenerstattung. Die gesetzlichen Zuständigkeiten waren den Gemeinden teilweise nicht bekannt.

#### *Gemeinsame Geh- und Radwege in Ortsdurchfahrten mit geteilter Baulast*

Besonders enge Verflechtungen gibt es im Bereich der gemeinsamen Geh- und Radwege in Ortsdurchfahrten mit geteilter Baulast.

Von den geprüften Gemeinden mit entsprechenden gemeinsamen Geh- und Radwegen hatte lediglich eine Gemeinde Vereinbarungen mit dem Straßenbaulastträger des Radwegs geschlossen. Andere Gemeinden übernahmen ohne Vereinbarung und ohne Kostenerstattung die Aufgaben des anderen.

Die Ortsdurchfahrtsrichtlinie (ODR)<sup>24</sup> sieht für Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen Regelungen für gemeinsame Geh- und Radwege vor. Das Land<sup>25</sup> hat diese Regelungen für den Bereich der

---

<sup>19</sup> § 9 Abs. 1 Nds. Straßengesetz - NStrG - i. d. F. v. 24.09.1980 (Nds. GVBl. S. 359), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.10.2009 (Nds. GVBl. S. 372), § 3 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz - FStrG - i. d. F. v. 28.06.2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585).

<sup>20</sup> § 43 Abs. 2 NStrG, § 5 Abs. 2 FStrG.

<sup>21</sup> § 43 Abs. 4 S. 1 u. 2 NStrG, § 5 Abs. 2 a S. 1 u. 2 FStrG.

<sup>22</sup> § 43 Abs. 5 NStrG, § 5 Abs. 3 FStrG.

<sup>23</sup> § 52 Abs. 1 NStrG.

Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen und für die Landesstraßen eingeführt. Es hat den Kommunen die Anwendung der ODR in Teilen empfohlen.

Über den Bau und die Unterhaltung gemeinsamer Geh- und Radwege in Ortsdurchfahrten wäre demnach zwischen den Baulastträgern der Fahrbahn und der Gemeinde eine Vereinbarung zu schließen.<sup>26</sup> Die Herstellungs- und Unterhaltungskosten sollen darin hälftig zwischen den Baulastträgern geteilt werden.

#### *Getrennte Geh- und Radwege in Ortsdurchfahrten mit geteilter Baulast*

Bei getrennten Geh- und Radwegen, die unmittelbar nebeneinander verlaufen, lässt sich die Baulast zwischen den Trägern abgrenzen.

Von den geprüften Gemeinden mit entsprechenden getrennten Geh- und Radwegen hatte lediglich eine Gemeinde Vereinbarungen mit dem Straßenbaulastträger des Radwegs geschlossen. Die übrigen Gemeinden übernahmen entweder ohne Vereinbarung und ohne Kostenerstattung die Aufgaben des anderen oder aber jeder Straßenbaulastträger übernahm die Aufgabe, für die er gesetzlich zuständig war.

Auch hier sieht die Ortsdurchfahrtenrichtlinie für den Straßenbetriebsdienst entsprechende Regelungen vor. Die Baulastträger sollen eine Vereinbarung treffen, wonach einer von ihnen die Unterhaltung einschließlich der Verkehrssicherungspflicht gegen Kostenerstattung übernimmt.<sup>27</sup>

Um eine effiziente betriebliche Unterhaltung sicherzustellen, empfehle ich den Gemeinden, Vereinbarungen mit dem Ziel zu schließen, dass ein Straßenbaulastträger die Aufgaben gegen Kostenerstattung übernimmt.

#### *Übernahme der Straßenbaulast in Ortsdurchfahrten von Landes- und Kreisstraßen mit Zustimmung der Kommunalaufsichtsbehörde*

Nachdem die Gemeinden von der Straßenbaulast für Bundes- und Landesstraßen auf ihrem Gebiet befreit worden waren, konnten sie bis zum 31.12.1980 gegenüber dem Land erklären, die Straßenbaulast behalten zu wollen.<sup>28</sup> Als Gegenleistung erhielten sie im Rahmen des Finanzausgleichs Schlüsselzuweisungen nach der Straßenlänge - allerdings nur bis 1992. Seitdem ist die freiwillige Übernahme der Straßenbaulast eine finanzielle Last für die Gemeinden. Dennoch haben acht Gemeinden die Straßenbaulast bis heute behalten, von denen zwei inzwischen den Antrag auf Rückübertragung der Straßenbaulast gestellt haben.

Ich halte es für erforderlich, dass auch die übrigen Gemeinden eine Rückübertragung prüfen. Dies gilt in hohem Maße für Gemeinden mit defizitären Haushalten.

---

<sup>24</sup> Ortsdurchfahrtenrichtlinie - ODR - in ARS 14/2008, VkB1. 2008 S. 459.

<sup>25</sup> RdErl. d. MW v. 23.10.2008 – 43.1-31023/0001/0009 – Nds. MBl. Nr. 43/2008 S. 1120.

<sup>26</sup> Nr. 12 a Abs. 3 ODR.

<sup>27</sup> Nr. 12 a Abs. 2 Nr. 5 ODR.

<sup>28</sup> § 43 Abs. 4 S. 1 NStrG, § 5 Abs. 2 a S. 1 FStrG.

*Unterhaltungs- und Instandsetzungsvereinbarungen (UI-Vereinbarungen)*

18 Gemeinden übernahmen die laufende Unterhaltung und Instandsetzung – UI-Maßnahmen – oder Teile davon für Ortsdurchfahrten von Bundes- und/oder Landesstraßen.<sup>29</sup> Die Gemeinden erhielten für alle mit der Vereinbarung übernommenen Aufgaben eine pauschalierte Vergütung.

Ich halte es zwar für sinnvoll, dass die Gemeinden Kooperationen eingehen. Bei einer von mir geprüften Gemeinde war die Pauschale allerdings nicht auskömmlich, um den Unterhaltungs- und Instandsetzungsaufwand zu decken. Die Deckungslücke für die Jahre 2007 bis 2011 betrug 87.000 €. Die für die Wahrnehmung der Kontrollen und ggf. der Sofortmaßnahmen anfallenden Kosten waren in dieser Berechnung nicht enthalten.

Ich empfehle allen Gemeinden mit entsprechenden UI-Vereinbarungen zu prüfen, ob die ausgehandelten Pauschalen auskömmlich sind oder ob sie neu verhandelt werden müssen.

Aufgrund der bestehenden allgemeinen Doppelstrukturen in Ortsdurchfahrten von Kreis-, Landes- und Bundesstraßen halte ich Kooperationen mit Blick auf eine wirtschaftliche Durchführung des Betriebsdienstes grundsätzlich für notwendig. Sie bieten sich vor allem dort an, wo gleiche Tätigkeiten zu verrichten sind, wie zum Beispiel Kontroll- und Grünpflegearbeiten.

Ich empfehle den Gemeinden daher, die wirtschaftlichen Vorteile einer Kooperation mit den verschiedenen Straßenbaulastträgern eingehend zu prüfen.

---

<sup>29</sup> Stand: 02.07.2012.

#### **5.4 Kreisstraßenmeistereien: Ein geschlossenes Netz bringt wirtschaftliche Vorteile**

*13 der insgesamt 37 niedersächsischen Landkreise erschließen sich wirtschaftliche Vorteile, indem sie die technische Verwaltung der Kreisstraßen (TVK) gegen Kostenerstattung an die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) übertragen.*

##### *Rechtliche Rahmenbedingungen*

Das deutsche Straßennetz gliedert sich in die Straßenklassen Bundesfern-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen. Die technische Verwaltung der jeweiligen Straßenklassen wird von den Ländern (für Bundesfernstraßen im Rahmen der Auftragsverwaltung gemäß Artikel 90 Grundgesetz), den Kreisen und den Gemeinden bzw. kreisfreien Städten wahrgenommen. Die Straßenreinigung (mit Winterdienst) innerhalb der geschlossenen Ortslage einschließlich der Ortsdurchfahrten von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen<sup>30</sup> obliegt jedoch den Gemeinden.

##### *Kooperationsmöglichkeiten nutzen*

24 Landkreise und die Region Hannover nehmen die technische Verwaltung ihrer Kreisstraßen in 33 eigenen Meistereien selbst wahr. Hierzu zählt auch eine Betriebsgemeinschaft Straßendienst (BGS) eines Landkreises mit der NLStBV. 13 Landkreise übertragen diese Aufgabe vollumfänglich an die NLStBV (TVK-Landkreise).

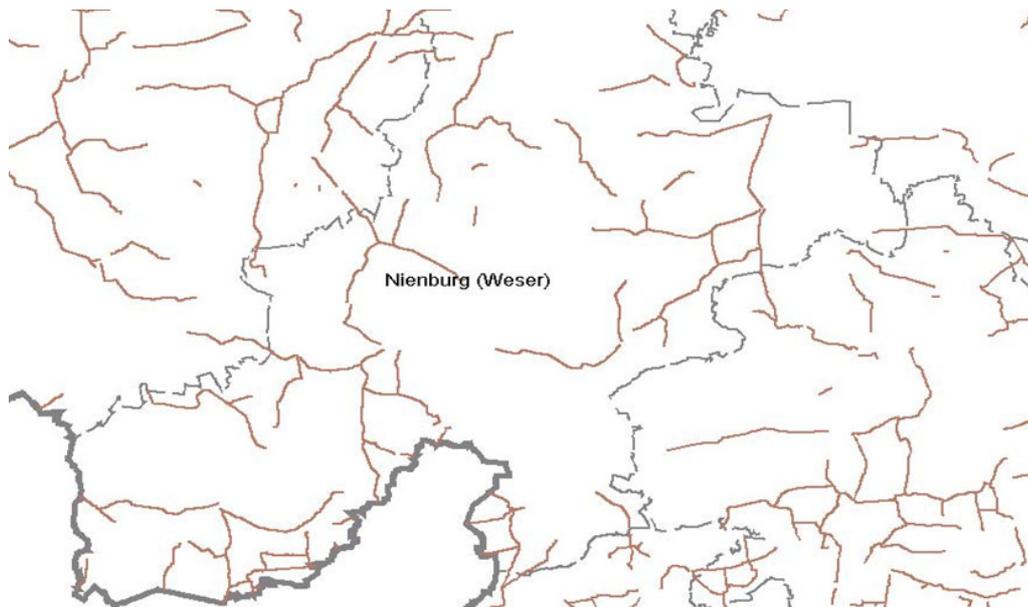
Die technische Verwaltung der Straßen in Niedersachsen durch verschiedene Aufgabenträger führt beim Straßenbetriebsdienst<sup>31</sup> zur erhöhten Anzahl unproduktiv gefahrener Straßenkilometer und zu suboptimaler Auslastung von Personal und Maschinen.

Die in Ansicht 12 dargestellte Karte verdeutlicht die Situation am Beispiel des Kreisstraßennetzes des Landkreises Nienburg.

---

<sup>30</sup> § 52 NStrG, siehe Fußnote 19.

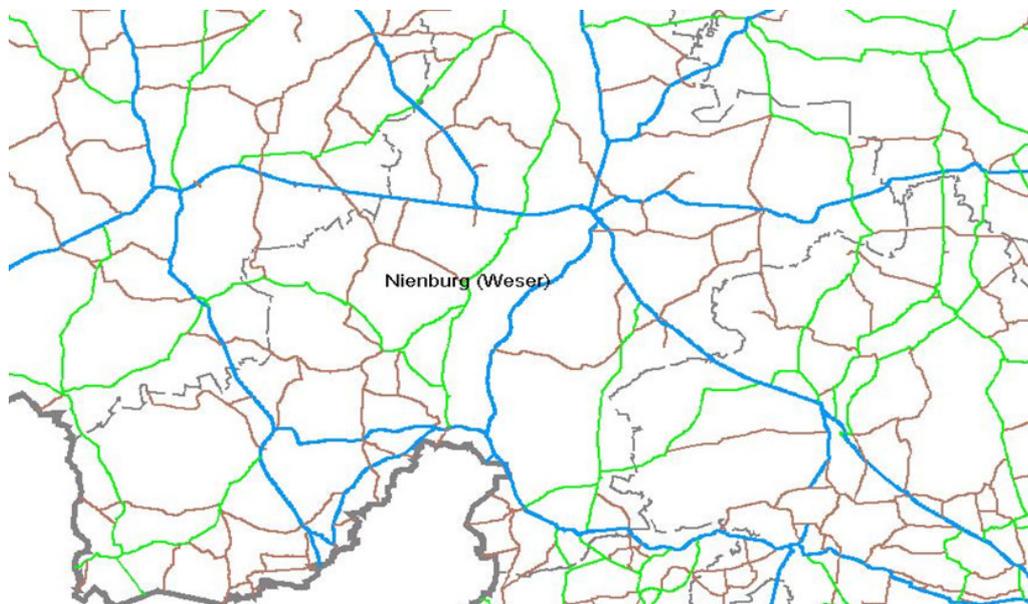
<sup>31</sup> Sofortmaßnahmen, Grünpflege, Wartung und Instandhaltung der Verkehrsausstattung, Reinigung, Winterdienst.



Ansicht 12: Straßennetz bestehend aus Kreisstraßen<sup>32</sup>

Die technische Verwaltung der Kreisstraßen in Kooperation mit der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr zeichnet sich dadurch aus, dass in dem Kreisgebiet der Straßenbetriebsdienst für Bundes-, Landes- und Kreisstraßen von einem Träger verantwortlich wahrgenommen wird.

Wie die nächste Karte desselben Kreisgebietes (Ansicht 13) veranschaulicht, resultieren daraus eine Netzverdichtung, da die zu betreuende Straßenlänge je qkm steigt, und eine Netzschließung.



Ansicht 13: Straßennetz bestehend aus Bundes- (blau), Landes- (grün) und Kreisstraßen<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Geofachdaten der NLSStBV.

<sup>33</sup> Geofachdaten der NLSStBV.

Beide Aspekte – Netzschließung und Netzverdichtung – reduzieren die Kosten pro zu betreuenden Straßenkilometer (Stückkosten). Diese Vorteile zeigen sich vor allem dort, wo die Straßennetze unterschiedlicher Straßenbaulastträger stark miteinander „verwoben“ sind. Da das Land den Straßenbetriebsdienst auch für die Bundesstraßen wahrnimmt, kann eine Kooperation mit dem Land tendenziell den größten Nutzen bringen.

So weisen die TVK-Landkreise mit 6.503 € je Straßenkilometer im Vergleich aller geprüften Landkreise die geringsten Stückkosten auf. Der Durchschnittswert der geprüften Landkreise mit eigener Kreisstraßenmeisterei (KSM) beträgt 7.086 €.<sup>34</sup>

Meines Erachtens nutzten die Landkreise im Prüfungszeitraum diese oder andere Kooperationsmöglichkeiten in einem zu geringen Umfang. Es bestanden lediglich in einigen Leistungsteilbereichen begrenzte Formen der Zusammenarbeit.

Die Landkreise verwarfen oft umfangreichere Kooperationen, ohne den wirtschaftlichen Nutzen hinreichend untersucht zu haben.

Bei dem hohen Einsatz von Personal- und Sachressourcen kann eine Optimierung des Straßenbetriebsdienstes sehr lohnend sein. Die Landkreise sollten sich daher bemühen, entsprechende Potenziale zu erschließen, indem sie unter anderem Möglichkeiten einer Netzverdichtung und Netzschließung durch Kooperationen nutzen. Die Übertragung der technischen Verwaltung der Kreisstraßen an das Land ist nur eine der Alternativen, deren Wirtschaftlichkeit jeweils zu prüfen ist.

#### *Kostentreiber identifizieren*

Nur drei der geprüften KSM bauten ihre Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) so auf, dass eine automatische Auswertung der Kosten für die einzelnen Kernaufgaben möglich war. Keine der geprüften KSM richtete eine Kostenträgerstückrechnung ein.

Mittels der bisher eingerichteten KLR ist keine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der KSM ohne zusätzlichen Aufwand möglich, da auffällige Kosten der Kernbereiche nicht offenkundig werden. Mit den KLR können zurzeit noch keine Kostentreiber identifiziert werden. Ebenso wenig ist es auf ihrer Basis möglich, die Wirtschaftlichkeit der eigenen Leistungen gegenüber Fremdvergaben zu prüfen.

Die KSM sollten ihre KLR so gestalten, dass sie ständig über die Kosten ihrer Aufgaben informiert sind, um in der Lage zu sein, die Aufgabenwahrnehmung wirtschaftlich zu optimieren.

#### *Personalbedarf individuell anpassen*

Mehrere KSM bestimmten ihren Personalbedarf nicht mithilfe einer qualifizierten Bedarfsermittlung. Sie orientierten sich bei der Personalbemessung nur an dem Bedarf einzelner Aufgaben, wie dem des Winterdienstes oder der Sofortmaßnahmen.

---

<sup>34</sup> Von den sechs geprüften Kreisstraßenmeistereien konnten von vier Landkreisen die Kosten des Straßenbetriebsdienstes (auf Grundlage des festgelegten Leistungskatalogs) ermittelt und in den Vergleich einbezogen werden.

Ich empfehle den KSM, den notwendigen Personalbedarf für alle Aufgaben nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und der tatsächlichen Belastungssituation zu ermitteln. Sie sollten die Wirtschaftlichkeit eigenen Handelns insbesondere bei Belastungsspitzen vor dem Hintergrund von Fremdvergaben und der technischen Weiterentwicklung von Gerät überprüfen.

## 5.5 Fehlzeitenmanagement in selbständigen Gemeinden

*Die Kommunen erfassten und berechneten ihre Fehlzeiten uneinheitlich. Fehlzeitenquoten lagen vielen Kommunen nicht unmittelbar vor.*

*Die finanzielle Größenordnung krankheitsbedingter Ausfälle war den Kommunen durchgängig nicht bekannt. Für die betrachteten 58 Kommunen ergaben sich für die Jahre 2009 bis 2011 Produktivverluste von durchschnittlich rd. 50,6 Mio. € pro Jahr. Dies entsprach rd. 7,1 % des Personalaufwands.*

*Die Kommunen stützten ihre Maßnahmen des Gesundheitsmanagements in der Regel nicht auf Analysen. Das Gesundheitsmanagement war nicht in einen Steuerungskreislauf integriert.*

Ich habe bei allen 58 selbständigen Städten und Gemeinden für die Jahre 2009 bis 2011 u. a. Fehlzeiten, die zu Grunde liegende Erfassungssystematik und Maßnahmen des Gesundheitsmanagements erhoben. Nach Auswertung der Daten habe ich örtliche Erhebungen bei sechs Kommunen durchgeführt.

### *Qualität*

Von den 58 Kommunen konnten mehrere Kommunen entstandene Fehltag oder Fehlzeitenquoten für einzelne Jahre nicht beziffern:

	<b>Fehltag nicht erfasst</b>	<b>Fehlzeitenquoten nicht ermittelt</b>
2009	9 Kommunen	12 Kommunen
2010	5 Kommunen	8 Kommunen
2011	7 Kommunen	9 Kommunen

Tabelle 4: Nicht erfasste Fehltag oder Fehlzeitenquoten 2009 bis 2011

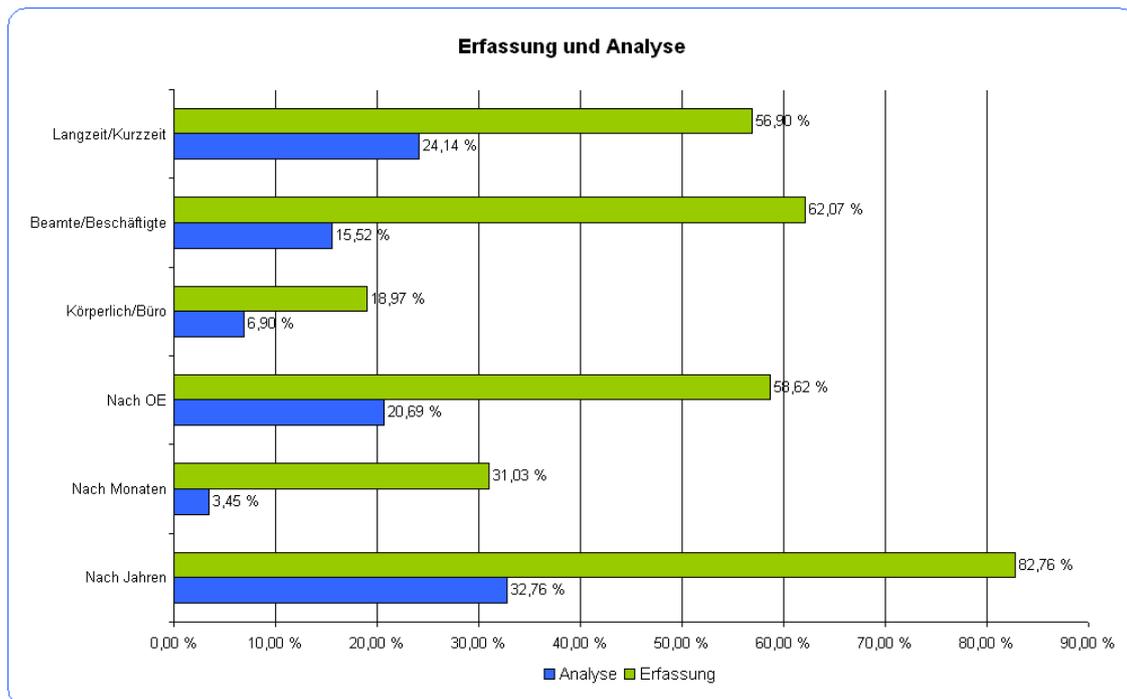
Zwei Kommunen waren nicht in der Lage, überhaupt Fehltag ihrer Verwaltung für die Jahre 2009 bis 2011 zu benennen.

### *Fehlzeitenerfassung*

Rund 62 % der Kommunen erfassten Fehlzeiten nach Arbeitstagen und wären somit in der Lage, Ausfalltag unmittelbar finanziell zu bewerten. Demgegenüber erfassten etwa 38 % der Kommunen lediglich nach Kalendertagen. Aussagen über den Umfang ausgefallener Arbeitstage waren dort nicht oder nur ungenau möglich.

### *Analyse*

Ich betrachtete, inwieweit die Kommunen ihre krankheitsbedingten Fehlzeiten differenziert erfassten und analysierten:



Ansicht 14: Fehlzeiterfassung und Analyse

Über 80 % der Kommunen erfassten die Fehlzeiten nur nach Jahren. Weitergehende Differenzierungen nahmen sie deutlich seltener vor. Eine darüber hinausgehende Analyse der erfassten Daten blieb die Ausnahme. Selbst die Entwicklung von Jahresfehlzeiten analysierte nur noch jede dritte Kommune. Nach anderen Kriterien, wie beispielsweise nach Organisationseinheiten (OE) oder körperlichen Tätigkeiten (Bauhof, Reinigungskräfte usw.) analysierten sie kaum.

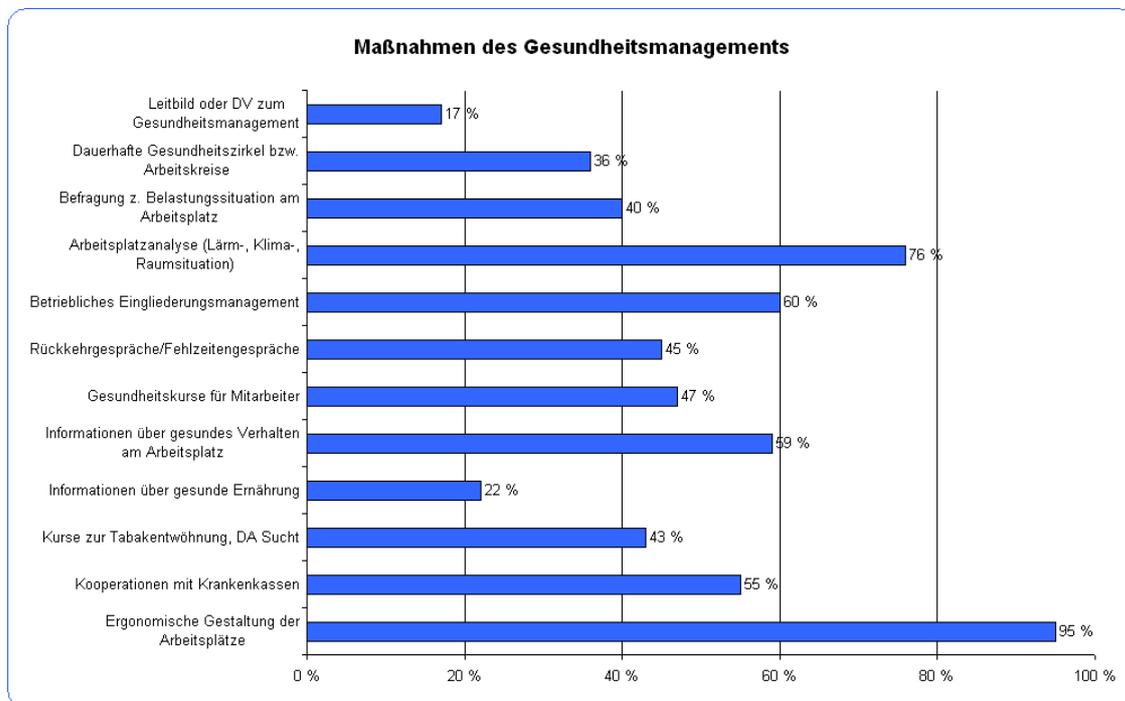
Folglich verfügten die Kommunen überwiegend nicht über belastbare Grundlagen für systematische Maßnahmen des Gesundheitsmanagements. Sofern Kommunen einzelne Maßnahmen zur Gesundheitsförderung umsetzten, beruhten diese nur in Ausnahmefällen auf einer vorangegangenen Betrachtung von gesundheitsbelastenden Faktoren. Die Kommunen begründeten die Maßnahmen mit „Trends im Gesundheitsmanagement“, kostenlosen Angeboten von Krankenkassen oder informellen Erkenntnissen aus Gesprächen mit Beschäftigten. Eine Steuerung und Schwerpunktsetzung der betrieblichen Gesundheitsförderung fehlte regelmäßig.

Arbeitsunfähigkeitsprofile der Krankenkassen geben Auskunft über das Krankheitsgeschehen beim jeweiligen Arbeitgeber und verschaffen einen Überblick über die wichtigsten Krankenstandszahlen. Die Möglichkeit, kostenlose Arbeitsunfähigkeitsprofile bei den Krankenkassen zu Krankheitsursachen und Verteilungen heranzuziehen, war mehrheitlich nicht bekannt. Nur etwa 10 % der Kommunen machten davon Gebrauch. Nach meinen Erhebungen sind die Informationen der unterschiedlichen Krankenkassen regelmäßig übereinstimmend und daher repräsentativ verwendbar. Eigene Erkenntnisse über Krankheitsursachen, etwa über anonymisierte Mitarbeiterbefragungen, lagen nur bei zwei Kommunen vor.

Ich empfehle daher, generell Arbeitsunfähigkeitsprofile bei den Krankenkassen anzufordern und auszuwerten. Dazu bieten sich die bei den Beschäftigten am stärksten vertretenen Krankenkassen an. Durch diese Berichte wären Aufschlüsse über die wichtigsten Krankenstandszahlen möglich.

### Gesundheitsmanagement

Exemplarisch habe ich bei den 58 Kommunen erhoben, inwieweit sie die nachfolgenden Maßnahmen des Gesundheitsmanagements durchführten:



Ansicht 15: Maßnahmen des Gesundheitsmanagements

Eine Evaluation von Maßnahmen des Gesundheitsmanagements fand nur in Einzelfällen statt, z. B. durch anschließende Mitarbeiterbefragungen oder Workshops. Überwiegend waren die Evaluationen unsystematisch. Die Kommunen untersuchten dabei nicht die Auswirkungen der durchgeführten Maßnahmen auf den Krankenstand.

### Produktivverluste

Unter Wirtschaftlichkeitsaspekten ist es unerlässlich, krankheitsbedingte Ausfälle so gering wie möglich zu halten. Durch Fehlzeiten stehen den Kommunen die Beschäftigten und deren Produktivkraft nicht für die Aufgabenerledigung zur Verfügung. Dieser Produktivverlust lässt sich sowohl in Stellen als auch finanziell bewerten. Produktivverluste sind somit eine rechnerische Größe, um für das Gesundheitsmanagement aufgewendete Mittel und hiermit verbundene Veränderungen des Krankenstands zu beurteilen.

Zwei von den 58 Kommunen teilten mit, Fehlzeiten in eine finanzielle Größenordnung umzurechnen. Diese Umrechnung führten sie allerdings erst aus Anlass meiner Erhebung durch.

Die Produktivverluste habe ich ermittelt, indem ich die gemeldete Anzahl der Fehltage mit den durchschnittlichen Personalaufwendungen des Prüfungszeitraums bewertet habe.

Drei Kommunen konnte ich wegen unvollständiger oder unbrauchbarer Daten nicht in meine Betrachtung einbeziehen. Für die übrigen Kommunen ergaben sich für die Jahre 2009 bis 2011 Produktivverluste von durchschnittlich rd. 50,6 Mio. € pro Jahr. Die Bandbreite reichte von jährlich

235.000 € in einer Kommune mit 35.000 Einwohnern bis zu jährlich 2,9 Mio. € in einer Kommune mit 53.000 Einwohnern.

Die von mir dargelegte Berechnung bildet eine Größenordnung ab. Eine Kommune kann ihre Produktivverluste genau bestimmen, indem sie die Ausfallzeiten analog zu den Rückstellungen für nicht genommenen Urlaub monetär bewertet.

#### *Bericht an Rat oder Verwaltung*

Das Gesundheitsmanagement stellt ein strategisches Handlungsfeld des Personalmanagements dar. Ein gezieltes Handeln setzt voraus, dass die Kommunen Vorgaben formulieren und berichten, ob sie erfüllt wurden. Von den 58 Kommunen berichteten nur 17, d. h. 29,3 %, den jeweiligen Entscheidungsträgern überhaupt über die Entwicklung des Krankenstands.

Die Kommunen sollten die Fehlzeiten in eine finanzielle Größenordnung umrechnen, den Erfolg der Maßnahmen des Gesundheitsmanagements hieran messen und den Entscheidungsträgern berichten.

#### *Verringerung der Krankenstände durch ein vorhandenes Gesundheitsmanagement*

Ein Gesundheitsmanagement liegt im Gegensatz zu einzelnen Aktivitäten der Gesundheitsförderung dann vor, wenn die ergriffenen Maßnahmen auf einer Analyse des Ist-Zustands aufbauen. Ohne vorherige Analyse aufgelegte Aktivitäten erfüllen nicht die Anforderungen an ein Gesundheitsmanagement, da der wesentliche Aspekt einer Steuerung fehlt.

Nur eine der Kommunen verfügte in Teilbereichen über ein Gesundheitsmanagement in diesem Sinne.

In erster Linie bestanden bei den Kommunen folgende Defizite:

- Die Kommunen boten Maßnahmen nicht zielgerichtet aufgrund belastbarer Analysen an. Auswahlkriterien waren regelmäßig die Verfügbarkeit von Maßnahmen sowie kostenfreie Angebote der Krankenkassen. Für die jeweiligen Maßnahmen definierten die Kommunen häufig keine Ziele.
- Die Kommunen führten die Maßnahmen zur Gesundheitsförderung und Prävention nicht konzeptionell, strukturiert und dauerhaft durch.
- Die Kommunen evaluierten die Maßnahmen nicht. Sie erstellten Krankenstatistiken gar nicht, unregelmäßig oder nur bedarfsweise, z. B. für meine Erhebung. Dies galt auch für die Berechnung von Krankenquoten. Gezielte Auswertungen, z. B. vor und nach Gesundheitsprojekten, gab es überwiegend nicht. Wenige Kommunen werteten ihre Gesundheitsprojekte zumindest für Teilbereiche aus. Teilweise evaluierten sie diese Bereiche mittels „weicher“ Faktoren, wie Mitarbeiterzufriedenheit.

Die Reduzierung von Fehlzeiten stellt ein bisher nicht realisiertes Potenzial in den Kommunen dar. Deshalb halte ich Gesundheitsprojekte und Maßnahmen zur Gesundheitsförderung und Prävention vordringlich in krankheitsanfälligen Teilbereichen für sinnvoll. Dies sind z. B. Kindertagesstätten,

Reinigungsdienst, Bürgerbüro und die „gewerblichen“ Bereiche, wie etwa Bauhof oder Kläranlage. Zu einem Gesundheitsprojekt gehören eine vorherige Analyse und anschließende Evaluation bezogen auf den Krankenstand.

Ich empfehle den Kommunen, die Voraussetzungen für eine Gegenüberstellung ihrer Investitionen in das Gesundheitsmanagement mit der Entwicklung des Krankenstands zu schaffen. Das bedeutet, den Krankenstand zu erfassen und zu analysieren sowie Gesundheitsprojekte auf ihre Wirkung zu evaluieren.

#### *Vergleichbarkeit von Fehlzeiten*

Eine vergleichende Fehlzeitenanalyse ist nur sinnvoll, wenn die zugrunde liegenden Daten nach einheitlichen Kriterien ermittelt werden. Insofern wäre ein Vergleich von Fehlzeitenquoten zwischen einzelnen Kommunen methodisch nur haltbar, wenn es eine verbindliche Definition von Fehlzeiten sowie deren Ermittlung und Auswertung gäbe. Unabhängig von der Organisationshoheit der Kommunen empfehle ich, landesweit differenzierte Krankenstatistiken nach einheitlichen Maßstäben zu führen, um so eine Vergleichbarkeit von Krankenstatistiken zu ermöglichen.

## 5.6 Neuregelung der Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen zum 01.08.2013: Planung mit Mängeln

*Keine der 21 Städte, bei denen die Planung und Umsetzung in einer Hand lagen, hielt alle Vorgaben des § 13 des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder ein. Insbesondere die Bedarfsplanung ist optimierungsbedürftig.*

*Die durchschnittlichen förderfähigen Ausgaben für Investitionen in Betreuungsplätze differieren bei einer Spannweite von 30.500 € pro Platz erheblich.*

### *Ausgangssituation*

Für die Betreuung von unter Dreijährigen tritt zum 01.08.2013 eine neue Fassung des § 24 Sozialgesetzbuch - Achtes Buch - (SGB VIII) in Kraft.<sup>35</sup> Für Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, besteht dann bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres gemäß § 24 Abs. 2 SGB VIII erstmals ein uneingeschränkter Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder der Kindertagespflege. Der Umfang der Förderung richtet sich dabei nach dem individuellen Bedarf.<sup>36</sup> Ein eingeschränkter Betreuungsanspruch besteht dann nur noch für Kinder, die das erste Lebensjahr noch nicht vollendet haben.<sup>37</sup>

Ich habe allen 21 örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, bei denen Planung und Umsetzung in einer Hand lagen, zwei Fragebögen übersandt. Anschließend habe ich bei sechs Städten untersucht, inwieweit sie im Jahr 2011 die Voraussetzungen des § 13 Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG)<sup>38</sup> einhielten.

### *§ 13 KiTaG – Anspruch und Wirklichkeit*

Nach § 13 Abs. 1 KiTaG sind das Angebot und der Bedarf „für die nächsten sechs Jahre“ festzustellen. Zwei der Städte, bei denen ich vor Ort geprüft habe, legten mir eine Bedarfsplanung über sechs Jahre vor. Alle geprüften Städte erklärten, dass eine sechsjährige Planung der Bedarfszahlen für unter Dreijährige nicht belastbar sei.

Des Weiteren haben die örtlichen Träger den „entsprechenden Bedarf“ festzustellen. Für eine fundierte Planung ist es erforderlich, den voraussichtlichen Bedarf an künftigen Krippenplätzen zu ermitteln. Zwei Städte legten mir nachvollziehbare Ermittlungen ihres individuellen Bedarfs vor.

Damit die Städte einen Abgleich durchführen können, sollten sie die Darstellungen des Angebots und des Bedarfs inhaltsgleich aufbauen.<sup>39</sup> Ein inhaltsgleicher Aufbau lag bei keiner der Städte vor.

---

<sup>35</sup> Artikel 1 des Gesetzes vom 26.06.1990 (BGBl. I, S. 1163) zuletzt geändert durch Artikel 105 des Gesetzes vom 17.12.2008 (BGBl. I, S. 2586).

<sup>36</sup> § 24 Abs. 1 S. 3 SGB VIII in der Fassung vom Inkrafttreten ab 01.08.2013.

<sup>37</sup> § 24 Abs. 1 S. 1 und 2 SGB VIII in der Fassung vom Inkrafttreten ab 01.08.2013.

<sup>38</sup> Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder - KiTaG - i. d. F. v. 07.02.2002 (Nds. GVBl. S. 57), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.11.2012 (Nds. GVBl. S. 417).

<sup>39</sup> Klügel/Reckmann, Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder in Niedersachsen, 4. Auflage 2004, Erläuterungen zu § 13 KiTaG, Kapitel C - II, Nr. 3.

Nach § 13 Abs. 2 S. 1 KiTaG ist der Bedarf „für jede Gemeinde und, soweit sie aus mehreren geschlossenen Ortslagen besteht, auch für diese auszuweisen“. Von den sechs Städten stellte lediglich eine den Bedarf in den geschlossenen Ortslagen dar.

Gemäß § 13 Abs. 2 S. 2 KiTaG ist u. a. „der Bedarf an Ganztagsplätzen“ und „an Plätzen mit einer Betreuungszeit von mindestens sechs Stunden an fünf Tagen in der Woche“ gesondert festzustellen. Allein eine Stadt stellte den Bedarf je Einrichtung nach Stunden umfassend dar.

Nach § 13 Abs. 4 KiTaG sind die Bedarfszahlen „den nach § 9 Abs. 2 S. 1 Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG KJHG)<sup>40</sup> bestimmten Behörden“, also dem Niedersächsischen Kultusministerium (MK),<sup>41</sup> „zur Kenntnis zu geben“. Mit der Auflösung des Nds. Landesjugendamts (NLJA) im Jahr 2007 ordnete das Land den Fachbereich II – Tageseinrichtungen und Tagespflege für Kinder – dem MK zu. Allein eine Stadt kam dieser formell-rechtlichen Vorgabe nach.

Fehlplanungen gehen immer mit finanziellen Risiken einher. Je genauer die zugrunde liegenden Daten sind und je öfter sie aktualisiert werden, desto stärker verringert sich dieses Risiko.

### *Bedarfsermittlung*

Im Jahr 2007 legte das Land Niedersachsen Bewilligungskontingente für die einzelnen Träger der örtlichen Jugendhilfe fest. Dabei orientierte es sich an einer Betreuungsquote von 35 %.<sup>42</sup>

Zwei Städte berechneten ab dem Jahr 2008 die Bedarfsquoten für die unter Dreijährigen aufgrund aktueller Geburtenzahlen und zogen als Hilfsmittel Erfahrungswerte und Wartelisten heran. Die anderen vier Städte orientierten zunächst ihre Bedarfsplanungen an politischen Vorgaben. Die Fachverwaltungen zweier Städte ermittelten Bedarfs- bzw. Erfüllungsquoten, die in den politischen Entscheidungen nicht berücksichtigt wurden.

Politische Vorgaben beinhalten einen hohen Unsicherheitsfaktor. Sie bilden den konkreten örtlichen Bedarf nicht verlässlich ab. Ich empfehle, eigene Bedarfsberechnungen nach den Vorgaben des § 13 KiTaG vorzunehmen. Spätestens seit dem Jahr 2012 stellten alle Städte ihr Verfahren auf eine Berechnung um.

Nach dem Ergebnis der Befragung der 15 Städte, bei denen ich nicht örtlich erhoben habe, orientierten sich diese bei der Bedarfsermittlung teilweise an der von der Bundesregierung prognostizierten 35%igen Bedarfsquote, eigenen planerischen Betreuungsquoten oder politischen Vorgaben. Sie zogen aber auch Bevölkerungsprognosen, Bedarfsabfragen bei den Eltern und die Auswertung von Wartelisten heran. Mehrheitlich stützten sie ihre Bedarfsquoten nicht auf eigene Berechnungen.

---

<sup>40</sup> Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes i. d. F. v. 05.02.1993 (Nds. GVBl. S. 45), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.10.2011 (Nds. GVBl. S. 353).

<sup>41</sup> Nr. 1 b des Beschlusses vom 17.11.2006: „Zum 01.01.2007 werden verlagert [...] der bisher in die Nds. Landesschulbehörde integrierte Fachbereich II des NLJA – Tageseinrichtungen und Tagespflege für Kinder – in das MK [...]“ (Nds. MBl. 2007 Nr. 4, Seite 89).

<sup>42</sup> Erklärung der Niedersächsischen Landesregierung und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens über die Umsetzung der Vereinbarungen des Krippengipfels am 02.04.2007.

### *Zielerreichung zum 01.08.2013*

Vier Städte prognostizierten im Zeitraum der örtlichen Erhebung von Mai bis Juli 2012, ihren Bedarf zum 01.08.2013 decken bzw. übererfüllen zu können. Zwei Städte werden nach eigener Einschätzung den Bedarf nicht decken können.

Von den übrigen 15 Städten, bei denen ich nicht örtlich erhoben habe, werden fünf Städte den Anspruch erfüllen. Zehn werden ihn nicht erfüllen.

Diverse Faktoren beeinflussen den Eintritt der Prognosen zur Bedarfsdeckung. Beispielhaft verweise ich auf zum Teil fehlende Bedarfsberechnungen, zwischenzeitlich erteilte Zuwendungsbescheide, eine potenzielle Neuverteilung nicht ausgeschöpfter Fördermittel, neue Förderprogramme und die Einführung des Betreuungsgeldes.

Ob es den Kommunen gelingen wird, den Betreuungsanspruch zu erfüllen, ist zum Prüfungszeitpunkt nicht absehbar. Ich empfehle den Kommunen, die Entwicklungen zu beobachten, um der Bedarfsdeckung möglichst nah zu kommen.

### *Elastizitätsreserven*

Neben dem Ausbau von Tagesbetreuungsplätzen für unter Dreijährige durch Investitionen verfügen die örtlichen Träger über weitere kostengünstige Möglichkeiten wie Altersübergreifende Gruppen (AÜG) oder Kindertagespflege. Städte mit defizitären Haushalten können AÜG nutzen, wenn eingerichtete Kindergartengruppen nicht ausgelastet sind. Grenzen für die Einrichtung von AÜG ergeben sich bei hoher Nachfrage nach Betreuungsplätzen für über Dreijährige.

Alle Städte mit rückgängigen Kinderzahlen sollten die Möglichkeiten zur Einrichtung von AÜG vorrangig vor Investitionen prüfen. Eigenanteile der Städte für Investitionen lassen sich hierdurch minimieren. Die Kindertagespflege trat in den sechs geprüften Städten in unterschiedlicher Ausprägung auf. Eine der geprüften Städte plante 28 % der Betreuungsplätze in der Kindertagespflege und 27 % in AÜG. Dadurch konnte sie auf erhebliche Investitionen verzichten.

### *Investitionen*

Der Bund und das Land Niedersachsen stellten für den Krippenausbau insgesamt 225,8 Mio. € zur Verfügung.<sup>43</sup> Zuwendungen für die Investitionen für die Kinderbetreuung der unter Dreijährigen wurden durch die Richtlinie RIK<sup>44</sup> geregelt.

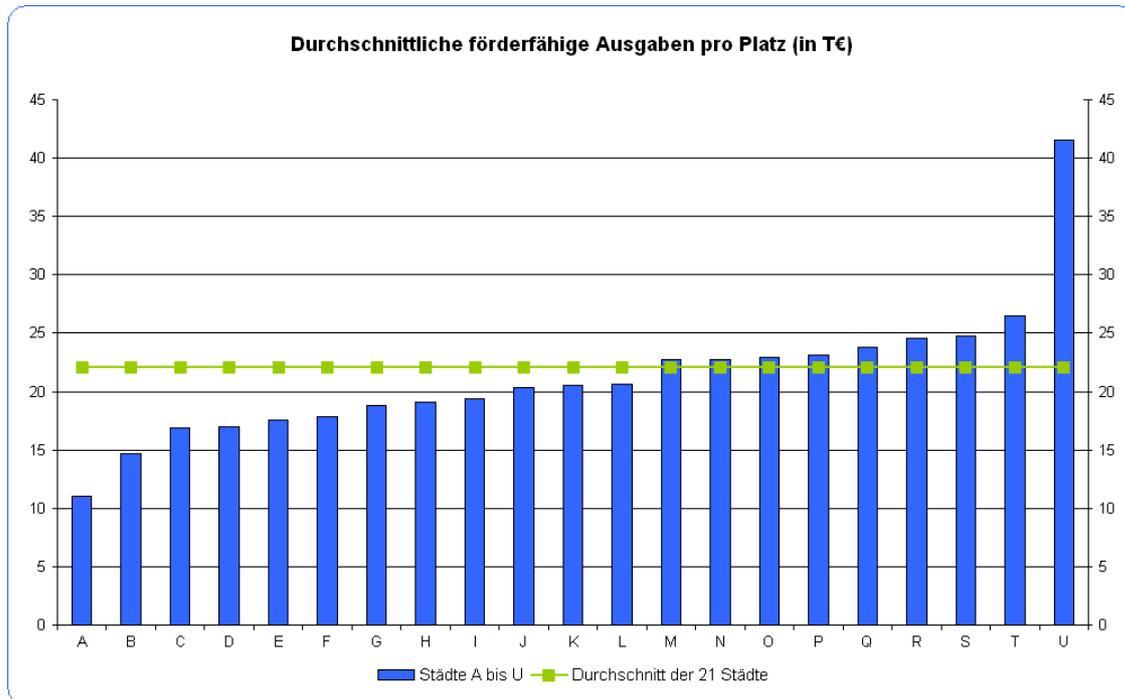
Die Niedersächsische Landesschulbehörde (NLSchB) bewilligt die Fördermittel. Für die folgenden Auswertungen legte ich die förderfähigen Ausgaben aus der Datenbank der NLSchB mit Bescheid-

---

<sup>43</sup> Verwaltungsvereinbarung Investitionsprogramm ‚Kinderbetreuungsfinanzierung‘ 2008 - 2013. Nachträglich zusätzlich bereit gestellte Landes- und Bundesmittel, wie z. B. Mittel aufgrund der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für den Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren oder Bundesmittel aus dem Fiskalpakt, habe ich nicht berücksichtigt.

<sup>44</sup> Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionen im Bereich der Kinderbetreuung der unter Dreijährigen (Richtlinie Investitionen Kinderbetreuung - RIK -), Gem. RdErl. d. MK u. d. MS v. 17.04.2008, — 31-51 311/3, 304.10-43184-05/02-27/1 — (Nds. MBl. S. 532).

datum vom 21.10.2008 bis zum 13.03.2012 zugrunde. Ich berücksichtigte nur die 90 Maßnahmen, deren Fördersumme mehr als 6.500 € pro Platz betrug.



Ansicht 16: Durchschnittliche förderfähige Ausgaben pro Platz

Bei den durchschnittlichen förderfähigen Ausgaben pro Platz war eine Spannweite von 30.500 € zu verzeichnen. Die Stadt U lag mit 41.500 € durchschnittlichen förderfähigen Ausgaben pro Platz weit über dem Durchschnitt der 21 Städte von 22.082 €. Ursächlich für die überdurchschnittlichen förderfähigen Ausgaben pro Platz war insbesondere der Bau der städtischen Krippenplätze. Diese lagen mit 55.500 € förderfähigen Ausgaben pro Platz mehr als doppelt so hoch, wie die durchschnittlichen förderfähigen Ausgaben pro Platz aller 21 Städte. Die Stadt begründete die Höhe der Ausgaben u. a. mit einer Passivhausbauweise und einer erheblichen Überschreitung der räumlichen Mindeststandards.

Gem. § 12 Abs. 1 GemHKVO<sup>45</sup> ist ein Wirtschaftlichkeitsvergleich bei Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung durchzuführen. Hierdurch soll die wirtschaftlichste Lösung unter Einbeziehung der Folgekosten ermittelt werden. Die Stadt U konnte mir keinen Wirtschaftlichkeitsvergleich einschließlich Folgekostenberechnung vorlegen. Die hohen förderfähigen Ausgaben werfen Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der Bauweise auf. Die Stadt U hätte über eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung alternative Bauweisen vergleichen müssen. Die Stadt verstieß somit gegen § 12 Abs. 1 GemHKVO.

Ich empfehle den Städten M bis U, sich künftig beim Bau von städtischen Krippenplätzen an den durchschnittlichen förderfähigen Ausgaben zu orientieren.

<sup>45</sup> Siehe Fußnote 13.

Die Zweckbindung der geförderten Maßnahmen beträgt nach Nr. 6.2 S. 1 RIK 25 Jahre. Ausnahmen enthalten Nr. 6.2 S. 2 und 3 RIK. Wenn eine Krippengruppe vor Ablauf des Zweckbindungszeitraums geschlossen würde, müsste die gesamte Zuwendung zurückgezahlt werden.

Ich empfehle allen Städten, vor jeder Investition zu prüfen, ob die geförderten Einrichtungen für die gesamte Bindungsfrist der RIK-Fördermittel betrieben werden können.

#### *Das Land Niedersachsen als Prozessbeteiligter*

Die in der Prüfung betrachteten Planungen wichen in Qualität, Quantität und Struktur stark voneinander ab. Keine der Planungen genügte den gesetzlichen Anforderungen des § 13 KiTaG. Außerdem meldete die Mehrzahl der vor Ort geprüften Städte nicht gem. § 13 Abs. 4 KiTaG die Bedarfszahlen an das MK. Auf der anderen Seite forderte das MK die Planung nicht an.

Muster des Landes zur Aufstellung der Planung wären hilfreich, u. a. um landesweit einheitliche Planungen zu erzielen. Die Muster sollten die Mindestanforderungen für die Planung definieren und konkret beschreiben. Dabei wäre ein einheitliches Berechnungsmuster (Angebot und Bedarf) für die Kommunen hilfreich.

Handreichungen bieten für künftige Planungen Vorteile für alle Beteiligten:

Die Muster helfen den Städten, ihre Selbsteinschätzung bezogen auf den Betreuungsbedarf zu verbessern. Mithin stellen sie eine konkrete Hilfe für die Ausbauplanung der Krippenplätze dar. Die Ausbauplanung wiederum ist Grundlage für bedarfsgerechte Investitionsentscheidungen der Städte.

Für das Land führt dies zu einer besseren Vergleichbarkeit der kommunalen Bedarfsplanungen. Die Auswertung der Bedarfsplanungen kann dem Land als Grundlage für die künftige Verteilung von Fördermitteln dienen. Zudem können Plan-Ist-Abweichungen frühzeitig erkannt und Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet werden. Voraussetzung hierfür ist ein funktionierendes Berichtswesen nach § 13 Abs. 4 KiTaG.

Ich empfehle dem Land die Einführung von einheitlichen Mustern.

## 5.7 Auswirkung der demografischen Entwicklung auf den Bestand von Grundschulen - Kleine Grundschulen um jeden Preis erhalten?

*Die acht geprüften Kommunen bezuschussten kleine Grundschulen pro Schüler rd. 70 % höher als große Grundschulen. Sie investierten 2,3 Mio. € in kleine Grundschulen, deren Bestand nicht gesichert ist.*

*Trotz rückläufiger Schülerzahlen reduzierte keine dieser Kommunen die Anzahl ihrer Grundschulen. Im Mittel ist jedoch bei jeder Kommune eine Grundschule entbehrlich. Schließen die Kommunen diese Schulen, ergäbe sich eine jährliche Ersparnis von durchschnittlich rd. 76.100 € pro Schule.*

*Bei 232 Kommunen in Niedersachsen ist die Ausgangslage vergleichbar. Unter der Annahme, dass auch diese Kommunen jeweils mindestens eine Grundschule schließen, ergäbe sich ein jährliches Einsparpotenzial von rd. 17,7 Mio. €.*

Ich prüfte die Grundschulstruktur von vier Samtgemeinden und vier Gemeinden. Schwerpunkte der Prüfung waren die Verpflichtung, Schulen zu schließen, die Wirtschaftlichkeit kleiner Schulen sowie die Investitionen in Schulgebäude.

### *Handlungsverpflichtung*

Die Kommunen sind nach § 106 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG)<sup>46</sup> verpflichtet, Schulen zusammenzulegen oder aufzuheben, wenn die Entwicklung der Schülerzahlen dies erfordert. Sie haben dabei ein regional ausgeglichenes Bildungsangebot zu berücksichtigen. Nach der Verordnung für die Schulorganisation (SchOrgVO)<sup>47</sup> darf eine Schule, die nicht einzügig geführt werden kann, ausnahmsweise fortgeführt werden, wenn andernfalls die Schulwege wesentlich ungünstiger würden.

In den geprüften Kommunen sank die Zahl der Grundschüler von 5.572 im Schuljahr 2007 auf 4.862 im Schuljahr 2011, also um rd. 13 %. Im Schuljahr 2016 werden voraussichtlich noch 3.893 Schüler die Grundschulen besuchen. Gegenüber dem Schuljahr 2011 bedeutet dies einen weiteren Rückgang von rd. 20 %.

Im Schuljahr 2011/12 betrieben die geprüften Kommunen insgesamt 41 Grundschulen. Keine der Kommunen plante, eine der Grundschulen zu schließen.

Sieben Grundschulen in vier Kommunen hatten weniger als eine Klasse pro Jahrgang.

Die Schüler dieser kleinen Grundschulen können eine andere Grundschule unter zumutbaren Bedingungen erreichen. Die Entwicklung eines regional ausgeglichenen Bildungsangebots erfordert

---

<sup>46</sup> Nds. Schulgesetz - NSchG - i. d. F. v. 03.03.1998 (Nds. GVBl. S.137), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.07.2012 (Nds. GVBl. S. 244).

<sup>47</sup> Verordnung über die Schulorganisation - SchOrgVO - vom 17.02.2011 (Nds. GVBl. S. 62), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.03.2011 (Nds. GVBl. S. 83).

nicht, dass diese Grundschulen erhalten bleiben, da die vier Kommunen weitere Grundschulen haben.

Folglich verstoßen diese vier Kommunen gegen § 106 NSchG i. V. m. der SchOrgVO.

#### *Wirtschaftlichkeit kleiner Grundschulen*

Bei Entscheidungen über die Schulentwicklung sowie den Erhalt ihrer Grundschulen müssen die Kommunen auch das Wirtschaftlichkeitsgebot gem. § 110 Abs. 2 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)<sup>48</sup> beachten.

Nach den Jahresabschlüssen des Ergebnishaushalts für das Haushaltsjahr 2011 betrug der Zuschuss<sup>49</sup> bei den geprüften Kommunen 1.007 € pro Schüler. Für einzügige Grundschulen und Grundschulen mit weniger als einer Klasse pro Jahrgang lag er bei 1.487 €. Mehrzügige Grundschulen wiesen einen Zuschuss von 869 € pro Schüler aus.

Der Zuschuss pro Schüler ist somit stark von der Größe der Grundschule abhängig. Für eine Grundschule mit einer oder weniger als einer Klasse pro Jahrgang liegt er mit 618 € bzw. rd. 71 % über dem für eine mehrzügige Grundschule.

Sechs der geprüften Kommunen betrieben Grundschulen mit einer oder weniger als einer Klasse pro Jahrgang, obwohl sie weitere Grundschulen hatten. Bei drei dieser Kommunen bestand kein Haushaltsausgleich.

Keine der sechs Kommunen beschäftigte sich bei der Ausrichtung ihrer Schulstruktur mit § 110 Abs. 2 NKomVG. Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist jedoch auch dann zu beachten, wenn die Kommunen die Vorgaben des § 106 NSchG i. V. m. der SchOrgVO erfüllen.

Aufgrund des Schülerrückgangs in den geprüften Kommunen wird sich der Zuschuss pro Schüler von 1.007 € im Jahr 2011 um 25 % auf 1.258 € bis zum Jahr 2016 erhöhen. Bei einzelnen Grundschulen wird der Zuschuss pro Schüler um mehr als 100 % steigen.

Ich empfehle daher allen sechs Kommunen, verstärkt auch das Wirtschaftlichkeitsgebot zu beachten. Dies gilt umso mehr, wenn kein Haushaltsausgleich besteht.

#### *Investitionen*

Bevor eine Kommune Investitionen von erheblicher Bedeutung beschließt, soll sie gemäß § 12 Abs. 1 Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung (GemHKVO)<sup>50</sup> durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten die für sie wirtschaftlichste Lösung ermitteln. Nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot in § 110 Abs. 2 NKomVG muss sie dabei die Nachhaltigkeit berücksichtigen.

Von den acht geprüften Kommunen investierten fünf Kommunen insgesamt 2,3 Mio. € in 17 Grundschulen, die eine oder weniger als eine Klasse pro Jahrgang hatten. Aufgrund der zurückge-

---

<sup>48</sup> Siehe Fußnote 11.

<sup>49</sup> Ordentliche Erträge abzüglich ordentliche Aufwendungen.

henden Schülerzahlen war der Bestand dieser Grundschulen nicht gesichert. Die Kommunen betrachteten bei ihren Entscheidungen jedoch nur, ob eine Investition am jeweiligen Standort erforderlich war. Keine berücksichtigte, wie sich die Schülerzahlen an ihren übrigen Standorten entwickelten. Keine prüfte, ob die Raumkapazitäten ihrer übrigen Standorte den Bedarf am Standort der Investition decken könnten.

Folglich verstoßen fünf Kommunen gegen § 12 Abs. 1 GemHKVO i. V. m. § 110 Abs. 2 NKomVG.

#### *Landesweite Grundschulstruktur*

Von den 413 niedersächsischen Kommunen,<sup>51</sup> die Schulträger von öffentlichen Grundschulen sind, sind 232 insoweit mit den acht von mir geprüften Kommunen vergleichbar, als sie einen Schülerrückgang von mehr als 10 % verzeichneten und bis zum Jahr 2010 keine Schule schlossen.

Als ein Ergebnis meiner Prüfung empfahl ich den acht Kommunen, 19 der 41 bestehenden Grundschulen aufzugeben, indem sie sie mit anderen Grundschulen zusammenlegen. Dabei berücksichtigte ich, dass die Entfernung zur neuen Grundschule keine unzumutbaren Schulwege nach sich zieht.

Folgen die geprüften Kommunen meinen Vorschlägen für ihre künftige Grundschulstruktur, so können sie im Mittel pro Grundschule einen Betrag von rd. 76.100 € jährlich sparen. Die besonderen Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen habe ich als schülerbezogene Aufwendungen auf die aufnehmenden Grundschulen übertragen. Zudem minderte ich die Erträge um die wegfallenden Mieten von Dritten, wenn die Kommune die Räume der zu erhaltenden Standorte künftig selbst benötigt. Darüber hinaus habe ich die Mittel aus dem Konjunkturprogramm II in die Berechnung einfließen lassen. Den Aufwand für zusätzliche Schülerbeförderungen habe ich nicht berücksichtigt.

Unter der Annahme, dass auch die 232 Kommunen jeweils mindestens eine Grundschule schließen können, ergibt sich ein jährliches Einsparpotenzial von rd. 17,7 Mio. €.

Die niedersächsischen Kommunen sollten daher auf die weiter zurückgehenden Schülerzahlen reagieren und ihr Angebot an Grundschulen überprüfen.

---

<sup>50</sup> Siehe Fußnote 13.

<sup>51</sup> Auswertung auf Basis Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen, Allgemeinbildende Schulen in Niedersachsen zum Schuljahresbeginn 2010, LSKN-Online: Tabelle K3001113.

## 5.8 Steuerung der Jugendhilfe

*Ich prüfte bei sieben Landkreisen die Hilfen zur Erziehung einschließlich der Hilfen für junge Volljährige.*

*Die Zuschüsse entwickelten sich in den betrachteten Zeiträumen zwischen -5 % und +24 %. In denselben Zeiträumen erhöhten sich die Fallzahlen um 10 % bis 32 %.*

*Die Höhe und die Entwicklung der Zuschüsse hängen nicht nur von den sozialstrukturellen Bedingungen in den Landkreisen ab, sondern insbesondere davon, wie die örtlichen Träger die Hilfen steuern.*

*Bei der Steuerung besteht zum Teil erhebliches Optimierungspotenzial.*

### *Ausgangssituation*

Die Aufwendungen für die Kinder- und Jugendhilfe stiegen bei den örtlichen Trägern in Niedersachsen von 1,1 Mrd. € im Jahr 2008 auf 1,5 Mrd. € im Jahr 2010, d. h. um rd. 36 %.<sup>52</sup> Nahezu die Hälfte der Ausgaben/Aufwendungen verwendeten die örtlichen Träger für die Hilfen zur Erziehung.<sup>53</sup>

Örtliche Träger der Jugendhilfe sind in Niedersachsen die Landkreise, kreisfreien Städte, die Landeshauptstadt Hannover und die kreisangehörigen Gemeinden, die bei Inkrafttreten des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes<sup>54</sup> die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe erfüllten.

Ich untersuchte in zwei Vergleichsringen bei insgesamt sieben Landkreisen, wie sich

- deren Zuschüsse für die Hilfen zur Erziehung einschließlich der Hilfen für junge Volljährige insgesamt,
- deren Zuschüsse je Hilfeart und Fall sowie
- deren Fallzahlen entwickelten.

Zudem prüfte ich, wie diese Landkreise die Hilfen zur Erziehung steuerten.

Vier Landkreise führten seit dem Jahr 2008 und drei Landkreise seit dem Jahr 2009 ihre Haushalte auf der Grundlage der kommunalen Doppik. Daher prüfte ich im ersten Vergleichsring die Jahre 2008 bis 2010 und im zweiten Vergleichsring die Jahre 2009 bis 2011.

Alle sieben Kommunen nahmen an der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen (IBN) teil. Diese bezeichnet Regionen mit hoher sozialstruktureller Ähnlichkeit als „Vergleichsringe“. Bei der

---

<sup>52</sup> LSKN: Ergebnisse der Vierteljahresstatistiken der Kommunal Finanzen 2008, 2009 und 2010, vgl. Statistische Monatshefte 4/2009, 4/2010 und 4/2011.

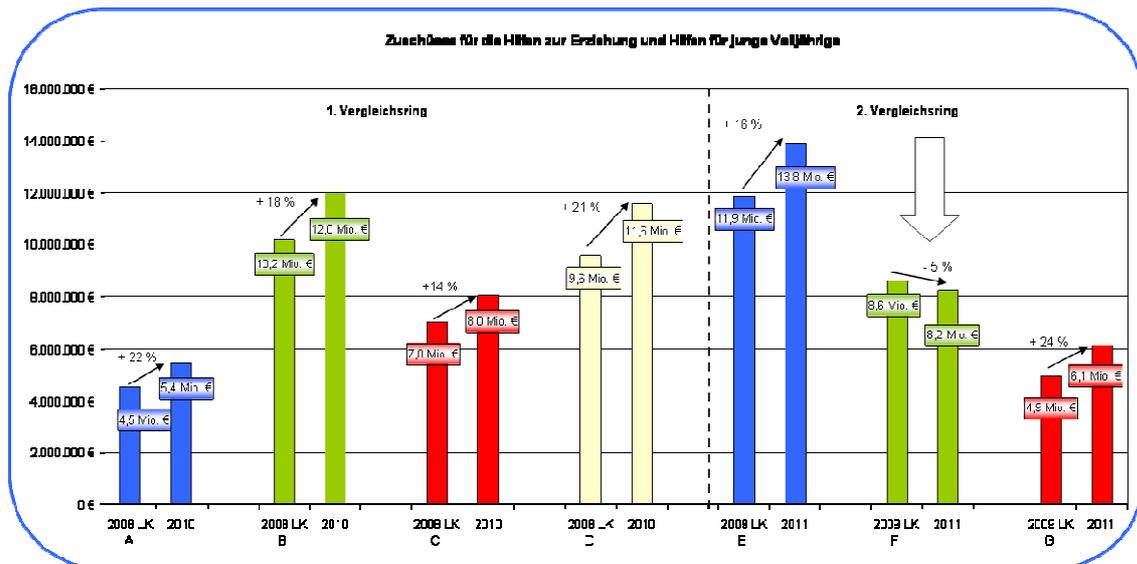
<sup>53</sup> LSKN: Statistische Berichte Niedersachsen Jugendhilfe 2008, 2009 und 2010.

<sup>54</sup> Siehe Fußnote 40.

IBN befinden sich die geprüften Landkreise A und C<sup>55</sup> sowie die Landkreise B, D, E, F und G<sup>56</sup> jeweils in einem gemeinsamen Vergleichsring.

*Finanzielle Entwicklung der Hilfen zur Erziehung einschließlich der Hilfen für junge Volljährige*

Die Zahl der Einwohner unter 21 Jahren sank bei allen Landkreisen in den betrachteten Zeiträumen: Beim Landkreis A um rund 15 % und bei den übrigen Landkreisen um rund 5 bis 6 %. Gleichwohl stiegen mit Ausnahme des Landkreises F die Zuschüsse für die Hilfen zur Erziehung einschließlich der Hilfen für junge Volljährige.



Ansicht 17: Zuschüsse für die Hilfen zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige

Ich führe die unterschiedliche Entwicklung der Zuschüsse in den Landkreisen auf folgende Faktoren zurück:

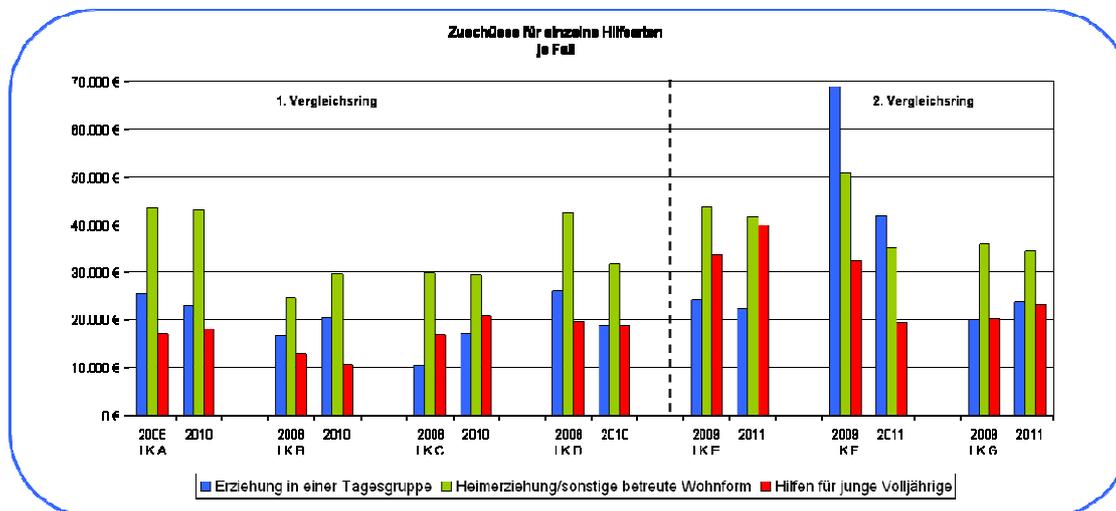
- Die Fallzahlen stiegen zwischen 10 % im Landkreis C und 32 % im Landkreis D.

Landkreise	Anzahl der Fälle	Anzahl der Fälle	Prozentualer Anstieg
<b>1. Vergleichsring</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	
A	331	386	17 %
B	819	922	13 %
C	649	715	10 %
D	670	881	32 %
<b>2. Vergleichsring</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	
E	605	689	14 %
F	609	673	11 %
G	385	463	20 %

Tabelle 5: Hilfearten, Fallzahlen

<sup>55</sup> Vergleichsring 4.

- Zwischen den geprüften Landkreisen wichen die Zuschusshöhen und -entwicklungen für einzelne Hilfearten je Fall zum Teil deutlich voneinander ab. Dieses traf insbesondere für die wesentlichen Hilfearten „Erziehung in einer Tagesgruppe“, „Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform“ und „Hilfen für junge Volljährige“ zu.



Ansicht 18: Zuschüsse für einzelne Hilfearten

Eine unterschiedlich effiziente Steuerung der Jugendämter kann hierfür ursächlich sein.

Das Land legt im Ersten Basisbericht zur IBN<sup>57</sup> dar, dass Zusammenhänge zwischen Jugendhilfequoten und sozialstrukturellen Bedingungen bestehen. Der Basisbericht verdeutlicht, dass sozialstrukturelle Bedingungen allein nicht die unterschiedlichen Jugendhilfequoten der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe erklären. Die an der IBN beteiligten Jugendämter ziehen u. a. unterschiedliche Strukturen und Prozesse zwischen den örtlichen Trägern als weitere Ursache in Betracht.<sup>58</sup>

Ich habe daher die Steuerung der Jugendhilfe in den ausgewählten Landkreisen näher untersucht.

#### Steuerungskreislauf

Ich prüfte, inwieweit die Landkreise die in § 21 Abs. 1 und 2 GemHKVO<sup>59</sup> aufgeführten Steuerungsinstrumente einsetzten, um die Jugendhilfe zu steuern.

Nur die Landkreise D und F verfügten ansatzweise über ein fachliches Controlling. Sie untersuchten u. a., wie sich die Fallzahlen und der Aufwand je Fall und Hilfeart entwickelten. Nur diesen beiden Landkreisen gelang es, ihre Zuschüsse je Fall bei allen drei zuvor dargestellten wesentlichen Hilfearten zu reduzieren.

<sup>56</sup> Vergleichsring 5.

<sup>57</sup> Erster Basisbericht im Rahmen der Landesjugendhilfeplanung Niedersachsen mit dem Schwerpunkt Hilfen zur Erziehung.

<sup>58</sup> Vgl. ebd., S. 113.

<sup>59</sup> Siehe Fußnote 13.

### *Jugendhilfeplanung*

Der Gesetzgeber schreibt in § 80 SGB VIII<sup>60</sup> die Jugendhilfeplanung als verbindlichen und kontinuierlichen Prozess für alle örtlichen Träger vor. Die Jugendhilfeplanung beinhaltet die fachliche und finanzielle Planung für alle Aufgaben der Jugendhilfe. Sie dient dazu, die Qualität der Jugendhilfe zu steigern und die Finanzmittel für die Jugendhilfe wirtschaftlich einzusetzen.

Nur einer der geprüften Landkreise besaß eine entsprechende Jugendhilfeplanung.

### *Hilfeplan*

Nach § 36 SGB VIII haben die örtlichen Träger vor Installation einer Hilfe zur Erziehung ein ordentliches Hilfeplanverfahren durchzuführen. Der Hilfeplan sollte einen transparenten und nachvollziehbaren Hilfeprozess gewährleisten. Die fallzuständige Fachkraft sollte gemeinsam mit den Leistungsberechtigten, dem jungen Menschen und den ggf. beauftragten Trägern der freien Jugendhilfe den Hilfeprozess über den Hilfeplan steuern.

Die Hilfepläne der geprüften Landkreise enthielten unterschiedliche Angaben.

Damit die Landkreise ihren Hilfeprozess optimieren können, habe ich aus den Hilfeplänen der Landkreise die wichtigsten Grundelemente zusammengestellt:

- Daten des Kindes/Jugendlichen/jungen Volljährigen,
- Beschreibung der Problemlage zur Begründung der Anspruchsvoraussetzungen gem. § 27 SGB VIII,
- Hilfeart,
- Hilfebeginn,
- Datum der Hilfeplangespräche,
- Beteiligte an den Hilfeplangesprächen,
- Begründung der Auswahl des Trägers der freien Jugendhilfe,
- monatliche Aufwendungen für den Träger der freien Jugendhilfe,
- vereinbarte Ziele und Maßnahmen,
- Verantwortliche für die Ziele und Maßnahmen,
- Erfolgskontrolle von Zielen und Maßnahmen,
- sonstige Vereinbarungen zwischen den Beteiligten, z. B. zu Elternkontakten,
- Feststellung über die weitere Eignung und Notwendigkeit der Hilfe,
- voraussichtliche Helfedauer,
- Termin für das nächste Hilfeplangespräch und

---

<sup>60</sup> Siehe Fußnote 35.

- Mitteilung an die Wirtschaftliche Jugendhilfe.

Keiner der Landkreise berücksichtigte alle der genannten Grundelemente in seinen Hilfeplänen.

#### *Fallberatung*

Über eine längerfristige Hilfe ist im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte zu entscheiden. Eine solche Fallberatung hat nach § 36 Abs. 2 SGB VIII auch stattzufinden, wenn darüber zu entscheiden ist, ob und wie eine Hilfe fortgeführt wird.

Nur zwei Landkreise legten in ihren Dienstanweisungen fest, dass ausnahmslos mehrere Fachkräfte über eine Hilfe und deren Fortschreibung entscheiden. Ein Landkreis versicherte, dass eine Fallberatung bei allen Hilfen stattfindet. Er regelte dieses jedoch nicht eindeutig in seiner Dienstanweisung. Die übrigen Landkreise ließen bei verschiedenen Fallkonstellationen zu, dass die fallzuständige Fachkraft allein über die Hilfe und deren Fortschreibung entschied. Dadurch verstießen sie nicht nur gegen die gesetzliche Vorgabe; sie riskierten zudem, keine bedarfsgerechten Hilfen zu gewähren.

#### *Zeitlicher Rhythmus von Hilfeplangesprächen*

In einem Hilfeplan sollen die Fachkräfte gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Kind oder dem Jugendlichen den Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen feststellen; sie sollen regelmäßig prüfen, ob die ausgewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist.<sup>61</sup> Ein Hilfeplangespräch zwischen den Beteiligten des Hilfeprozesses schließt sich in der Praxis an die Fallberatung an. Die Beteiligten des Hilfeprozesses sollten den Hilfeplan in Zeiträumen von drei bis höchstens sechs Monaten überprüfen.<sup>62</sup> Nur in begründeten Ausnahmefällen sollten die Landkreise längere Intervalle zulassen.

Drei Landkreise legten für die Überprüfung grundsätzlich einen sechsmonatigen Zeitraum fest. Zwei dieser Landkreise nahmen die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII von dieser Regelung aus. Bei dieser Hilfeart gewährten sie Zeiträume von bis zu zwölf Monaten. Die übrigen Landkreise räumten sechs bis zwölf Monate für die Überprüfung des Hilfeplans ein.

In keinem Landkreis überprüften die Beteiligten des Hilfeplanverfahrens den Hilfeplan in einem sechsmonatigen Zeitraum.

#### *Auswahl eines Trägers der freien Jugendhilfe*

Das Jugendamt wählt in der Regel die Person oder die Einrichtung aus, welche die Hilfeleistungen erbringen soll. Dabei sollte es neben den fachlichen Kriterien das Wirtschaftlichkeitsgebot beachten. Das Jugendamt sollte daher die Kriterien für das Auswahlverfahren beispielsweise in einer Dienstanweisung festlegen.

---

<sup>61</sup> Vgl. § 36 Abs. 2 S. 2 SGB VIII.

<sup>62</sup> Vgl. Wiesner, Reinhard: SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar 3. Auflage, C. H. Beck München 2006, S. 644, Rn. 65; Münder, Johannes u. a.: Frankfurter Kommentar zum SGB VIII, 5. Auflage, Juventa Verlag Weinheim und München 2006, S. 494, Rn. 54.

Lediglich drei Landkreise regelten das Auswahlverfahren in einer Dienstanweisung. Einer dieser Landkreise ging dort nur auf die ambulanten Hilfen ein.

### *Fazit*

In Folge der demografischen Entwicklung nimmt die Anzahl der Jugendlichen in den niedersächsischen Kommunen stetig ab. Dennoch stiegen die Zuschüsse für die Jugendhilfe in den letzten Jahren zum Teil deutlich. Mit der Prüfung habe ich erheblichen Handlungsbedarf in den Jugendämtern offengelegt. Ich empfehle den Kommunen, ihre Steuerung der Jugendhilfe entsprechend zu optimieren.

## 5.9 Zukunftsvertrag und Haushaltssicherung - Handlungsfähigkeit durch Spar- druck?

*Nur bei konsequenter Haushaltssicherung und Umsetzung der im Zukunftsvertrag vereinbarten Maßnahmen ist der Haushaltsausgleich ein realistisches Ziel. Dabei ist die Unterstützung durch eine aktive Kommunalaufsichtsbehörde für nachhaltige und erfolgreiche Haushaltssicherung zwingend erforderlich.*

### *Ausgangssituation*

Ich prüfte elf Kommunen, die Haushaltssicherungskonzepte<sup>63</sup> aufzustellen und einen Zukunftsvertrag<sup>64</sup> abgeschlossen hatten. Vier der geprüften Einheiten verpflichteten sich zur Eigenentschuldung, sechs fusionierten bzw. fusionieren zu drei Fusionskommunen und eine Samtgemeinde wandelte sich in eine Einheitsgemeinde um.

Der Zukunftsvertrag ermöglicht Kommunen mit besonderen strukturellen Problemen, eine Freistellung von bis zu 75 % ihrer finanziellen Belastungen durch Zins und Tilgung der Ende 2009 aufgelaufenen Liquiditätskredite zu erhalten (§ 14 a Abs. 1 S. 1 NFAG<sup>65</sup>). Voraussetzung ist, dass die Kommunen in ihrer Einwohnergrößenvergleichsgruppe über eine unterdurchschnittliche Steuereinnahmekraft verfügen, ihre Schulden aus der Aufnahme von Liquiditätskrediten weit überdurchschnittlich sind und sie trotz erheblicher Konsolidierungsbemühungen ihren Haushalt nicht ausgleichen können. Die Entschuldungshilfe beträgt insgesamt 1,26 Mrd. € und wird je zur Hälfte vom Land Niedersachsen und den niedersächsischen Kommunen aufgebracht.

### *Inhalte der Zukunftsverträge transparent, nachvollziehbar und aussagekräftig?*

Die Präambel des Zukunftsvertrags spricht diejenigen Kommunen an, die bisher trotz umfangreicher und tiefgreifender Konsolidierungsbemühungen ihren Haushaltsausgleich in den vergangenen Jahren nicht herbeiführen konnten. Im Rahmen meiner Prüfung ergaben sich keine Erkenntnisse, ob und ggf. wie das Nds. Ministerium für Inneres und Sport (MI) oder die Kommunalaufsichtsbehörden Konsolidierungsbemühungen der Kommunen bewerteten, die vor Abschluss des Zukunftsvertrags lagen. Das MI unterschied nicht hinsichtlich des Grades der Verschuldung oder der vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen. Insbesondere stellte es derartige Erwägungen für eine Differenzierung bei der Höhe der prozentualen Entschuldungshilfe nicht an. Das MI stellte den geprüften Kommunen jeweils 75 % und damit die Höchstgrenze der möglichen Entschuldungshilfe in Aussicht. Es forderte auch von vermeintlich auskonsolidierten Kommunen durch den Entschuldungsvertrag weitere Maßnahmen und darüber hinaus zusätzliche Kompensationen für den Ausfall einzelner Maßnahmen.

---

<sup>63</sup> § 110 Abs. 6 NKomVG, siehe Fußnote 11.

<sup>64</sup> Gemeinsame Erklärung der kommunalen Spitzenverbände und der Nds. Landesregierung vom 17.12.2009.

<sup>65</sup> Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich - NFAG - i. d. F. v. 14.09.2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.12.2012 (Nds. GVBl. S. 589).

Drei der acht geprüften Kommunen bekundeten im Zukunftsvertrag ihre Bereitschaft zu (weiteren) Fusionsverhandlungen - auch nach Inanspruchnahme der Entschuldungshilfe. Einzelne Zukunftsverträge enthielten Maßnahmen, die bereits Bestandteil von vorangegangenen Haushaltssicherungskonzepten waren. Auch deswegen waren diese bei Abschluss des Zukunftsvertrags nicht mehr aktuell. Das MI berücksichtigte zudem Maßnahmen, auf deren Realisierung bzw. Höhe ihres Erfolgs die jeweilige Kommune keinen Einfluss hatte.

Die Beschränkung der freiwilligen Leistungen während der Laufzeit der Zukunftsverträge erfolgte bei fünf der acht geprüften Kommunen auf Basis des bisherigen Volumens bzw. eines definierten Vorjahres. Drei der acht geprüften Kommunen erhielten die Vorgabe, die freiwilligen Leistungen auf einen genannten prozentualen Anteil zu reduzieren. Die Reduzierung reichte von 18,67 % auf 3,97 % bis von 5,32 % auf 2,98 % bzw. es wurde die Festsetzung eines Prozentsatzes von 3 % vereinbart. Von vier der acht geprüften Kommunen forderte das MI vorab die Anzeige einer Überschreitung des vereinbarten Anteils der freiwilligen Leistungen und neuer freiwilliger Leistungen. Die anderen vier geprüften Kommunen vereinbarten individuelle Auflagen, z. B. vorab Anzeige einer Überschreitung des vereinbarten Anteils der freiwilligen Leistungen von 3 % bzw. 4 % und neuer freiwilliger Leistungen. Einige Kommunen verpflichteten sich auch zur Anzeige und Begründung von Aufwandssteigerungen im Bereich der freiwilligen Leistungen.

Vereinzelt gab es weder eine Anlage zum Zukunftsvertrag, die die freiwilligen Leistungen beinhaltete, noch eine Festsetzung des Volumens im Zukunftsvertrag. Soweit entsprechende Anlagen vorhanden waren, enthielten diese nur gänzlich freiwillige Produkte. Einzelne freiwillige Leistungen bzw. freiwillige Anteile an Pflichtaufgaben wiesen sie nicht aus.

Sieben der acht geprüften Kommunen vereinbarten die Senkung der Personal- und Sachkosten auf ein notwendiges Maß, in einem Fall weiterhin die Unterschreitung der Personal- und Sachausgaben gegenüber dem landesdurchschnittlichen Vergleichswert der entsprechenden Gemeindegrößenklasse. Ein Zukunftsvertrag definierte das Ziel, die Erträge vollständig und in rechtlich zulässiger Höhe zu erheben. Die anderen geprüften Kommunen hatten die gleiche Vorgabe, mit der Erweiterung, insbesondere die Erträge aus Realsteuern durch vergleichsweise überdurchschnittliche Hebesätze auszuschöpfen.

In sieben der acht geschlossenen Zukunftsverträge verpflichteten sich die Kommunen, Überschüsse zu erwirtschaften, die geeignet sind, Altdefizite abzudecken. Nur eine Kommune erstellte einen Tilgungsplan für das restliche Liquiditätskreditvolumen. Größtenteils bezifferten die Kommunen ihre Konsolidierungsmaßnahmen, die in den Zukunftsverträgen benannt waren, nicht. Dieser Tatbestand erschwerte auch die festgelegte Informationspflicht gegenüber der Kommunalaufsichtsbehörde und dem MI.

In einigen Fällen sahen die Kommunen den Zukunftsvertrag als Zielvereinbarung zwischen Verwaltung und Politik. Die in Aussicht gestellten Anreize des Zukunftsvertrags führten dazu, dass die Politik den Zwang zu sparen ernst nahm und dass die Kommunen z. T. öffentlichkeitswirksame Maßnahmen beschlossen, auf deren Umsetzung sie im Rahmen der Haushaltssicherung aber verzichtet hatten. Die gute konjunkturelle Lage im Zeitraum der Prüfung eröffnete Chancen zum

Abbau von Altfehlbeträgen und Liquiditätskrediten, reduzierte aber Handlungsdruck, alle Maßnahmen umzusetzen. Dies darf nicht dazu führen, von der Umsetzung vereinbarter Konsolidierungsmaßnahmen abzusehen, weil das Konsolidierungsziel auch so erreicht werden könnte. Dies erfolgte jedoch in Einzelfällen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung konnte Erfolg bzw. Erfolglosigkeit der Strategie der Kommunen noch nicht beurteilt werden. Ich stellte fest, dass es für zielgerichtete Steuerung an bedarfsgerechtem Einsatz von Kontrakten, Controlling und Berichtswesen fehlte.

#### *Rolle der Kommunalaufsicht*

Ich stellte fest, dass die Kommunalaufsichtsbehörden eine Mehrzahl der geprüften Kommunen bereits im Rahmen der Haushaltsgenehmigung wiederholt aufforderten, Haushaltssicherung ernsthaft zu betreiben. Sie begrüßten die Absicht der Kommunen, mit dem Land einen Entschuldungsvertrag zu schließen. Neben den Haushaltssicherungskonzepten sahen sie in der Gewährung einer Entschuldungshilfe einen bedeutenden Baustein, um die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune wiederherzustellen. Sie erteilten nunmehr uneingeschränkte Haushaltsgenehmigungen. Dabei erwarteten sie, dass im Zukunftsvertrag dargestellte Positionen umgesetzt und somit alle Anstrengungen unternommen werden, um die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme zu erfüllen.

Eine aktive und durchsetzungsfähige Kommunalaufsichtsbehörde ist von entscheidender Bedeutung, um die Umsetzung des Zukunftsvertrags sicherzustellen. Ich stellte lediglich bei zwei der fünf zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden fest, dass sie über kommunalaufsichtliche Maßnahmen wie den Genehmigungsvorbehalt für den Haushalt Einfluss nahmen. Die Kommunalaufsicht muss durch aktive Einbindung in den Zukunftsvertrag sowohl gegenüber der Kommune als auch dem MI Stellung beziehen.

#### *Nachbesserung oder Gegensteuerung?*

Das MI konkretisierte mit Runderlass vom 14.01.2013 die Anforderungen an die Berichte über den Stand der Umsetzung der Verträge nach § 14 a NFAG. Die Berichte sind dem MI von den Vertragskommunen auf dem Dienstweg mit einer Stellungnahme der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen. Das MI erhöhte so nachhaltig den Umsetzungsdruck für die Beteiligten und damit den Druck zu sparen.

## **5.10 Samtgemeinden und ihre Mitgliedsgemeinden sollten mehr an einem Strang ziehen**

*Mehr gemeinsame Steuerung stärkt die Verwaltungskraft. Finanzbeziehungen innerhalb der Samtgemeinde sind nicht transparent genug, Paralleltätigkeiten finden statt. Reformbemühungen sollten konsequenter verfolgt werden. Vorteile aus der Struktur der Samtgemeinde könnten besser genutzt werden. Kennzahlenvergleiche sollten angestrebt werden.*

Die Prüfungsreihe von 12 Samtgemeinden mit 63 Mitgliedsgemeinden ergab, dass Mitgliedsgemeinden und ihre Samtgemeinde nicht immer an einem Strang zogen. Samtgemeinden und deren Mitgliedsgemeinden haben eigene Selbstverwaltungshoheiten und jeweils eigene Steuerungskompetenzen für ihre Aufgaben. Somit existieren in einer Samtgemeinde gleichberechtigte Steuerungsebenen nebeneinander. Sie finden ihre Grenzen im Zuständigkeitsbereich der anderen Kommune. Ich stellte fest, dass sich strategische Ziele von Mitgliedsgemeinden und Samtgemeinde teilweise überschneiden und widersprachen (z. B. Förderung des Wassersport-Tourismus durch Mitgliedsgemeinde als Gegenpol zur Förderung des Radtourismus durch Samtgemeinde). Keine der geprüften Samtgemeinden besaß ein schriftlich fixiertes und verbindliches strategisches Zielsystem.

*Durch mehr Transparenz der Finanzbeziehungen sind Ansätze für einen besonderen Verwaltungskostenausgleich erkennbar*

Die Samtgemeinden führten Unterstützungsleistungen für die Mitgliedsgemeinden aus. Den Umfang dieser Unterstützungsleistungen pro Mitgliedsgemeinde ermittelten sie jedoch nicht. Diese Unterstützungsleistungen finanzierten sie u. a. aus der Samtgemeindeumlage. Nach den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung ist die Samtgemeindeumlage ein nachrangiges Finanzmittel (§ 111 Abs. 5 S. 1 NKomVG<sup>66</sup>) gegenüber sonstigen Finanzmitteln wie dem Verwaltungskostenausgleich für Unterstützungsleistungen unterschiedlicher Art. Ich habe den Samtgemeinden empfohlen, mit ihren Mitgliedsgemeinden Standards für solche Unterstützungsleistungen zu vereinbaren, die die Samtgemeinde für alle Mitgliedsgemeinden gleichermaßen erbringt. Für darüber hinausgehende Unterstützungsleistungen sollte ein Verwaltungskostenausgleich vereinbart werden. Er schafft Transparenz hinsichtlich der Finanzbeziehungen und stärkt das Kostenbewusstsein bei den Mitgliedsgemeinden.

*Mehr Zentralisierung verhindert Paralleltätigkeiten*

Mitgliedsgemeinden können Aufgaben förmlich auf die Samtgemeinde übertragen (§ 98 Abs.1 S. 2 NKomVG). Von dieser Möglichkeit machten sie wenig Gebrauch. Alternativ zur Aufgabenübertragung können Mitgliedsgemeinden ihre Samtgemeinde zur Wahrnehmung von Aufgaben als Dienstleister nutzen. Gemeinsam können sie diese Tätigkeiten bei der Samtgemeinde zentralisieren. Dort, wo dies nicht stattfand, ergaben sich zum Teil Paralleltätigkeiten zwischen Mitgliedsgemeinden und ihrer Samtgemeinde. Die Samtgemeinden sollten darauf hinwirken, dass die Mit-

gliedsgemeinden ihre Tätigkeiten zur Aufgabenerfüllung in einem Tätigkeitskatalog erfassen. Sie sollten sie auf Paralleltätigkeiten untersuchen und die Möglichkeit ihrer Zentralisierung bei der Samtgemeinde prüfen. Ich stieß nur bei einer Mitgliedsgemeinde auf einen Tätigkeitskatalog.

Der Gesetzgeber lässt Paralleltätigkeiten zu (§ 98 Abs. 1 NKomVG). Er verteilt Zuständigkeiten für gleichartige Aufgaben auf die Samtgemeinde und ihre Mitgliedsgemeinden (z. B. Gemeindeverbindungsstraßen und Gemeindestraßen, Unterhaltung von Sportstätten und Kultureinrichtungen, die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen und solche Einrichtungen, die einer Mitgliedsgemeinde dienen). Beide müssen also Ressourcen vorhalten. Eine Konzentration der Zuständigkeiten lässt Wirtschaftlichkeitsgewinne und damit Einsparungen erwarten.

#### *Reformen sollten konsequenter umgesetzt werden*

Bürgermeisterinnen und Bürgermeister von ca. 60 Mitgliedsgemeinden äußerten in Interviews u. a., dass Mitgliedsgemeinden die Bildung der Samtgemeinde nicht vollständig zur Stärkung der Verwaltungskraft nutzten (vgl. § 98 Abs. 1 NKomVG).

Beispielsweise waren Mitgliedsgemeinden nach der Samtgemeindebildung an der Weiternutzung von Liegenschaften in ihrem Gemeindegebiet interessiert, die sie wegen Aufgabenübergangs an die Samtgemeinde nicht mehr benötigten. Mandatsträger wirkten in politischen Entscheidungsgremien der Samtgemeinde darauf hin, dass die Nutzung dieser Liegenschaften Vorrang vor einer unvoreingenommenen Schul-, Kindergarten- und Brandschutzbedarfsplanung hatte. Bestehende Reformabsichten wurden dadurch unterlaufen.

Die Prüfungsreihe machte weitere Defizite bei der Umsetzung beabsichtigter Reformen erkennbar. Ich stellte fest, dass entsprechende Vereinbarungen und sogar Verträge zwischen Samtgemeinden und ihren Mitgliedsgemeinden bestanden, aber innerhalb des vereinbarten Zeitfensters nicht konsequent vorangetrieben und umgesetzt wurden.

#### *Ortsnähe sowie Bürgerengagement der Mitgliedsgemeinden nutzen*

In den Interviews stellten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister den Nutzen der Budgethoheit für die Mitgliedsgemeinden heraus. Sie wirke quasi als Anschlag für Bürgerengagement. Dieses Bürgerengagement ersetze möglicherweise zusätzliche Haushaltsmittel. Inwieweit diese Annahme zutrifft, ist Untersuchungsgegenstand meiner laufenden Prüfung. Die Mitgliedsgemeinden nutzten die Ortsnähe, um früh Handlungsbedarfe bei der örtlichen Infrastruktur zu erkennen. So könnten sie unmittelbar handeln, Finanzmittel einsetzen und Sanierungsstaus besser vermeiden. Auch den Samtgemeinden komme die Ortsnähe der Mitgliedsgemeinden zugute, wenn sie sie als „Frühwarnsystem“ für den Zustand ihrer Liegenschaften im Mitgliedsgemeindegebiet nutzen.

Die Mitgliedsgemeinden sollten diesen meines Erachtens bestehenden Vorteil stärker nutzen.

---

<sup>66</sup> Siehe Fußnote 11.

*Die Mitgliedsgemeinden sollten sich vergleichen*

Um feststellen zu können, bei welcher Mitgliedsgemeinde Unterstützungs- und Ausgleichsbedarf bestehen könnte, empfehle ich die Bildung der Kennzahlen „Verfügungsquote“, „verfügbare Mittel pro Einwohner“, „Verwaltungsquote“ und „Verwaltungslasten pro Einwohner“. Die „Verfügungsquote“ gibt an, wie viel Prozent der Erträge den Mitgliedsgemeinden nach Abzug der Umlagen (Kreisumlage, Gewerbesteuerumlage, Samtgemeindeumlage) verbleiben. „Verfügbare Mittel pro Einwohner“ bezeichnet den Wert pro Einwohner in Euro. Mit der „Verwaltungsquote“ könnte dargestellt werden, um wie viel Prozent die Mitgliedsgemeinden ihre verfügbaren Mittel wegen ihres eigenen Verwaltungsbetriebs zusätzlich reduzierten. „Verwaltungslasten pro Einwohner“ bezeichnet den Wert in Euro pro Einwohner. Der von mir angestellte Kennzahlenvergleich bei den Mitgliedsgemeinden aller Samtgemeinden der Prüfungsreihe ergab aufgrund der fehlenden Transparenz der Finanzbeziehungen keine belastbaren Ergebnisse. Die zugrunde zu legenden Haushaltsdaten waren hinsichtlich des Rechnungsstils und der Leistungsabbildung in den Produkten zu heterogen. Ein interkommunaler Vergleich der empfohlenen Kennzahlen wäre nur mit einheitlichen Datengrundlagen möglich.

Tendenziell nahm ich wahr, dass die Kennzahlenwerte nicht von Einwohnergrößen abhingen. Die Verfügungsquoten lagen in den Jahren 2009 bis 2011 durchschnittlich bei ca. 30 %. Unterschiedliche Verfügungsquoten beruhten nicht nur auf unterschiedlichen Steuereinnahmen. Auch die unterschiedliche Inanspruchnahme der Samtgemeinde durch die Mitgliedsgemeinden ohne Verwaltungskostenausgleich könnte sich unterschiedlich auf die Finanzkraft der Mitgliedsgemeinden ausgewirkt haben. Handlungsunfähige Mitgliedsgemeinden mit Verfügungsquoten unter 5 % bildeten die Ausnahme.

Die verfügbaren Mittel pro Einwohner lagen in 2009 bei ca. 200 € und stiegen im Betrachtungszeitraum um ca. 13 % (kameral buchende Gemeinden) bzw. 6,5 % (doppisch buchende Gemeinden). Sie unterschieden sich von Samtgemeinde zu Samtgemeinde erheblich. Besonders benachteiligte Mitgliedsgemeinden ließen sich nicht typisieren.

Die Verwaltungsquoten nahmen in den Jahren 2009 bis 2011 im Durchschnitt von ca. 13 % (kameral) bzw. ca. 22 % (doppisch) um ca. 46 % bzw. 30 % ab. Das höhere Niveau bei doppischen Haushalten führe ich auf die Leistungsverrechnung zurück. Die Quoten wichen selbst innerhalb derselben Samtgemeinde erheblich voneinander ab. Die Beeinflussbarkeit dieser Kennzahl durch die Mitgliedsgemeinden ist hoch. Dies sollten die Gemeinden zur Steuerung nutzen.

Die heterogene Datenlage der doppischen Haushalte wirkte sich bei den Verwaltungslasten pro Einwohner aus. Während sie in kameralen Haushalten bei ca. 14 € konstant blieb, sanken sie rechnerisch bei doppischen Haushalten im untersuchten Zeitraum erheblich von 61 € auf 17 €.

## 6 Ein aktuelles Thema: Europäisches Beihilferecht

*Um Risiken bei der Finanzierung kommunaler Leistungen der Daseinsvorsorge zu minimieren, ist es erforderlich, dass sich Kommunen mit dem europäischen Beihilferecht befassen.*

Prüfungen des Jahres 2012 zeigten, dass das europäische Beihilferecht in der kommunalen Praxis erst ansatzweise eine Rolle spielte.<sup>67</sup> Zwar war die Thematik im Zusammenhang mit der Übernahme von Bürgschaften geläufig,<sup>68</sup> bei der Finanzierung kommunaler Leistungen der Daseinsvorsorge setzten sich Kommunen aber nicht ausreichend mit einer beihilferechtskonformen Gestaltung auseinander. Insbesondere Verlustausgleichszahlungen oder Einlagen gewinnträchtiger Beteiligungen in Unternehmen können in diesem Zusammenhang unzulässige Beihilfen im Sinne des europäischen Beihilferechts darstellen. Kommunen gehen damit das Risiko ein, dass sie unzulässig gewährte Beihilfen samt Zinsen zurückzufordern haben und empfangende Stellen verpflichtet sind, diese zurückzuzahlen.<sup>69</sup>

Die Europäische Kommission intensivierte ihre Bemühungen zur Durchsetzung des Beihilferechts in den letzten Jahren und überwacht verstärkt die Durchführung der Beihilferegelungen durch die Mitgliedstaaten. Gleichzeitig sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der Beihilfavorschriften zu verbessern.<sup>70</sup>

Vor diesem Hintergrund verabschiedete das Institut der Wirtschaftsprüfer e. V. (IDW) im September 2011 den Prüfungsstandard „Prüfung von Beihilfen nach Art. 107 AEUV<sup>71</sup> insbesondere zugunsten öffentlicher Unternehmen“ (IDW PS 700). Seit der Bekanntmachung im Oktober 2011 ist der Prüfungsstandard zu beachten. Soweit beihilferechtliche Sachverhalte vorliegen, müssen diese im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses gewürdigt werden. Wenn ein Risiko besteht, dass erhaltene Beihilfen zurückzuerstatten sind, kann bei dem begünstigten Unternehmen eine entsprechende Verpflichtung zu passivieren sein. Im Lagebericht müssen Risiken aus beihilferechtlichen Sachverhalten beurteilt und erläutert werden. Handelt es sich im Ergebnis um eine unzulässige Beihilfe, ist der Gesetzesverstoß sowie eventuell daraus entstehender Finanzierungsbedarf auch im Prüfungsbericht (§ 321 Abs. 1 S. 3 HGB<sup>72</sup>) darzulegen. Der Bestätigungsvermerk ist unter Umständen einzuschränken oder zu versagen. Beihilferechtliche Sachverhalte können auch bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)<sup>73</sup> von Bedeutung sein. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gehört

---

<sup>67</sup> Prüfung von drei kreisangehörigen Städten und Gemeinden hinsichtlich ihrer Eigenbetriebe, Überprüfung des Beteiligungsmanagements von sechs Städten.

<sup>68</sup> Vgl. Ziff. 4.3 Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen, RdErl. d. MI v. 22.10.2008 — 33.1-10245/1 — (Nds. MBl. S.1149).

<sup>69</sup> Vgl. Beschluss der Kommission vom 25.04.2012, C 19/2010.

<sup>70</sup> Bericht der Kommission, Anzeiger für staatliche Beihilfen 2012, Bericht über staatliche Beihilfen der EU-Mitgliedstaaten - Ausgabe 2012 – vom 21.12.2012, COM (2012) 778 final.

<sup>71</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EG Nr. C 115 vom 09.05.2008, S. 47.

<sup>72</sup> Handelsgesetzbuch - HGB - vom 10.05.1897 (RGBl. S. 219), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20.12.2012 (BGBl. I S. 2751).

<sup>73</sup> Siehe Fußnote 2.

es zu den Sorgfaltspflichten eines ordentlichen Kaufmanns, sich der Einhaltung der beihilferechtlichen Vorschriften zu vergewissern.<sup>74</sup>

In Anbetracht dieser Entwicklung sind die Kommunen besonders aufgefordert, ihre begünstigenden Maßnahmen gegenüber Unternehmen zu überprüfen. Sie haben darauf hinzuwirken, dass die Maßnahmen mit dem europäischen Beihilferecht vereinbar sind. Den Rechtsrahmen bilden neben den Regelungen des AEUV über staatliche Beihilfen eine Vielzahl von Verordnungen, Beschlüssen und Mitteilungen der Europäischen Kommission.

In Bezug auf die Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse liefert das zum 31.01.2012 in Kraft getretene Almunia-Paket<sup>75</sup> gegenüber den zuvor geltenden Vorschriften (sog. Monti-Paket) gewisse Klarstellungen hinsichtlich gemeinschaftsrechtlicher Grundbegriffe. Zusätzliche Freistellungen für wesentliche soziale Dienstleistungen, die Abschaffung der Umsatzgrenze für die begünstigten Unternehmen sowie die Erhöhung des Schwellenwertes für De-minimis-Beihilfen<sup>76</sup> bringen Vereinfachungen für die kommunale Praxis. Nach wie vor ist das Regelungsgeflecht sehr komplex und unübersichtlich. Der bürokratische Aufwand wird vermutlich eher zu- als abnehmen.

Ich rege an, dass das Land Niedersachsen den Kommunen über seine zuständigen Ressorts in dieser komplexen Rechtsmaterie entsprechende Hilfestellungen anbietet. Darüber hinaus sollten die Kommunen in ihrer Rolle als Gesellschafterin in den kommunalen Unternehmen darauf hinwirken, dass die beauftragten Wirtschaftsprüfer im Rahmen der Jahresabschlussprüfung Aussagen im Sinne des Prüfungsstandards „Prüfung von Beihilfen nach Art. 107 AEUV insbesondere zugunsten öffentlicher Unternehmen“ (IDW PS 700) treffen.

---

<sup>74</sup> Europäischer Gerichtshof, 20.03.1997 – C-24/95.

<sup>75</sup> Beschluss der Kommission vom 20.12.2011 über die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (2012/21/EU), ABl. EU Nr. L 7/3 vom 11.01.2012 - Freistellungsbeschluss -  
Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfavorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (2012/C 8/02), ABl. EU Nr. C 8/4 vom 11.01.2012.  
Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (2012/C 8/03), ABl. EU Nr. C 8/15 vom 11.01.2012.

<sup>76</sup> Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25.04.2012 über die Anwendung der Art. 107 und 108 AEUV auf De-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, ABl. EU Nr. L 114/8 vom 26.04.2012.