

Unterrichtung

Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs

Hildesheim, den 07.08.2017

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Kommunalbericht 2017

Anlage: 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

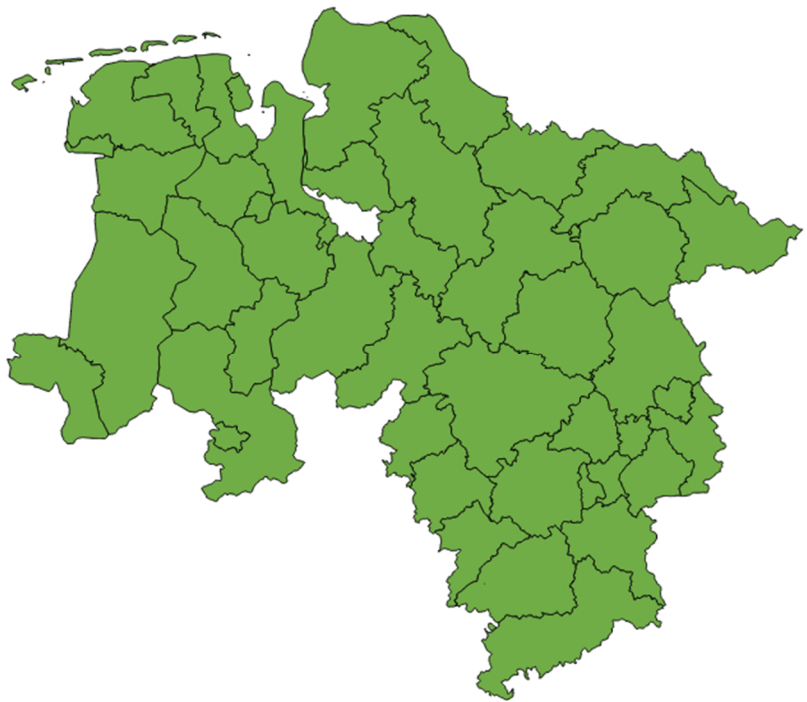
anliegend lege ich dem Niedersächsischen Landtag den Bericht 2017 der überörtlichen Kommunalprüfung vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Dr. Sandra von Klaeden

(Ausgegeben am 07.09.2017)

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



Kommunalbericht 2017



Niedersachsen

**Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -
2017**

Übersandt an

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

Herausgeberin:

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

Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die von mir erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2016.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	9
2	Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen	10
3	Kommunen in Niedersachsen	13
4	Die Kommunalfinanzen in Niedersachsen	19
4.1	Vorbemerkungen	19
4.2	Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	20
4.3	Auszahlungen der laufenden Rechnung	21
4.4	Finanzierung von Investitionen.....	23
4.5	Finanzierungssaldo	25
4.6	Schuldenstand	27
4.7	Ausblick	30
5	Prüfungsergebnisse	33
5.1	Vorbemerkungen	33
5.2	Prüfungsergebnisse – Kompakt	35
5.3	Bauliche Unterhaltung von Gemeindestraßen – Agieren statt reagieren	37
5.4	ÖPNV – Defizite bei der Erstellung eines leistungsfähigen ÖPNV	40
5.5	Kommunales Energiemanagement – Ein lohnender Weg!	43
5.6	Wirtschaftliche Straßenbeleuchtung – Wie hell muss die Nacht sein?...	46
5.7	Schmutzwassergebühren – Fehlerhafte Kalkulationen.....	51
5.8	Kommunale Museen – Depotsituation und Digitalisierung als Herausforderung	55
5.9	Chancen für das Seepferdchen – Kommunen kennen die Bedeutung ihrer Schwimmbäder	60
5.10	Informationssicherheit in Kommunen – Bisher ist es meist gut gegangen.....	64
5.11	Heilpädagogische Leistungen für Kinder, die noch nicht eingeschult sind – Bewilligung und Steuerung einer bedarfsgerechten Frühförderung	68
5.12	Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung – Kein Indikator für Instandhaltungsstaus	75
5.13	Jahresabschlussprüfungen bei Eigenbetrieben und privatrechtlichen Unternehmen	77
5.14	Haushaltsaufstellungsverfahren: Wer früher anfängt, ist eher fertig!	81
6	„Konzern Kommune“ – Der konsolidierte Gesamtabschluss als wichtiges Informationsinstrument	85

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Akteure der Kommunalfinanzen.....	11
Ansicht 2: Übersicht der geprüften Einheits- und Samtgemeinden	12
Ansicht 3: Steuereinnahmekraft in den Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2	15
Ansicht 4: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung	16
Ansicht 5: Verteilung der Finanzkraft der Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche	18
Ansicht 6: Steuereinzahlungen (netto), Einzahlungen/Auszahlungen der lfd. Rechnung	20
Ansicht 7: Steuereinzahlungen.....	21
Ansicht 8: Auszahlungen der lfd. Rechnung	22
Ansicht 9: Steigerungsraten der wesentlichen Auszahlungen der lfd. Rechnung im Verhältnis zum Basisjahr 2011	23
Ansicht 10: Finanzierung von Investitionen	24
Ansicht 11: Finanzierungssalden.....	25
Ansicht 12: Bereinigte Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen.....	26
Ansicht 13: Entwicklung der Verschuldung in den Kernhaushalten	28
Ansicht 14: Stand der Liquiditätskredite in den Kernhaushalten am 31.12. d. J.....	29
Ansicht 15: Lagerbedingungen in den Depots	56
Ansicht 16: Digitalisierungsgrad der Sammlungsgegenstände	58
Ansicht 17: Wasserführende Druckleitung in einem Serverraum.....	65
Ansicht 18: Phasen Haushaltsaufstellungsverfahren.....	82
Ansicht 19: Dauer Phasen Haushaltsaufstellungsverfahren	82
Ansicht 20: Entwicklung der Anzahl der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2000 bis 2014.....	85
Ansicht 21: Entwicklung der Bilanzsumme und der Betriebserträge der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2000 bis 2014 ..	86
Ansicht 22: Organigramm einer mittelgroßen Kommune	86

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zuordnung Anpassungsschichten – NUTS-Ebene 2	17
Tabelle 2: Überschüsse aus lfd. Rechnung	24
Tabelle 3: Verschuldung.....	27

Abkürzungsverzeichnis

BAnz.	Bundesanzeiger
BGBI.	Bundesgesetzblatt
EigBetrVO	Eigenbetriebsverordnung vom 27.01.2011 (Nds. GVBl. S. 21)
GemHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Gemeinden auf der Grundlage der kommunalen Doppik (Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung) vom 22.12.2005 (Nds. GVBl. S. 458; berichtigt 2006, S. 441), aufgehoben durch Art. 4 S. 2 der Verordnung vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, neugefasst durch Bekanntmachung vom 26.06.2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Art. 6 Abs. 33 des Gesetzes vom 13.04.2017 (BGBl. I S. 872)
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder – Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert Art. 1 des Gesetzes vom 15.07.2013 (BGBl. I S. 2398)
HVB	Hauptverwaltungsbeamtin/Hauptverwaltungsbeamter
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LRH	Niedersächsischer Landesrechnungshof
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung) vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130)
MBI.	Ministerialblatt
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
Nds.	Niedersachsen/Niedersächsisch/Niedersächsisches
NDSG	Niedersächsisches Datenschutzgesetz in der Fassung vom 29.01.2002 (Nds. GVBl. S. 22), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 12.12.2012 (Nds. GVBl. S. 589)
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz in der Fassung vom 20.04.2017 (Nds. GVBl. S. 121)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 02.03.2017 (Nds. GVBl. S. 48)
NKPG	Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung (Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz) vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 638), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 02.03.2017 (Nds. GVBl. S. 53)
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen

NNVG	Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz vom 28.06.1995 (Nds. GVBl. S. 180), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 02.03.2017 (Nds. GVBl. S. 53)
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques - statistische Klassifikation der Gebietseinheiten
NWG	Niedersächsisches Wassergesetz vom 19.02.2010 (Nds. GVBl. S. 64), zuletzt geändert durch Art. 2 § 7 des Gesetzes vom 12.11.2015 (Nds. GVBl. S. 307)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz, neugefasst durch Bekanntmachung vom 08.08.1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 29.08.2016 (BGBl. I S. 2082)
SGB IX	Sozialgesetzbuch - Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - (Art. 1 des Gesetzes vom 19.06.2001, BGBl. I S. 1046), zuletzt geändert durch Art. 165 des Gesetzes vom 29.03.2017 (BGBl. I S. 626), aufgehoben durch Art. 26 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234) mit Wirkung vom 01.01.2018
SGB XII	Sozialgesetzbuch - Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (Art. 1 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Art. 25 des Gesetzes vom 17.07.2017 (BGBl. I S. 2541) sowie Art. 5 des Gesetzes vom 17.07.2017 (BGBl. I S. 2575)
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung vom 06.03.2013 (BGBl. I S. 367), zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 16.12.2016 (BGBl. I S. 2938)
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen – Ausgabe 2009 (BANz. Nr. 185a vom 08.12.2009)
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A in der Fassung vom 20.11.2009 (BANz. Nr. 196a vom 29.12.2009), berichtigt mit Bekanntmachung vom 19.02.2010 (BANz. Nr. 32 vom 26.02.2010)

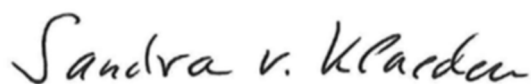
1 Vorwort

Dies ist der zweite Kommunalbericht, den ich Ihnen als Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs vorstellen darf.

Dieser Kommunalbericht beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der Frage, inwieweit sich Kommunen mit der Zukunftsfähigkeit ihrer Infrastruktur auseinandergesetzt hatten. Gab es nachhaltige Überlegungen, wie künftig Investitionen verteilt werden sollen? Gab es Konzepte, wie die vorhandene Infrastruktur erhalten werden kann? Es übersteigt die Möglichkeiten der überörtlichen Kommunalprüfung, die gestellten Fragen abschließend zu beantworten. Gleichwohl hat sie versucht, sich ihnen punktuell zu nähern. Bei Würdigung der zusammengetragenen Erkenntnisse lautet die Antwort, dass die überörtliche Kommunalprüfung positive Beispiele aufzeigt und in Teilen noch Optimierungsbedarf sieht.

Im Zusammenhang mit den in diesem Bericht aufgezeigten Einnahmen- und Schulden-situationen der Kommunen ist zu erkennen, dass augenblicklich eine erfreuliche Haushaltssituation herrscht, die der überwiegenden Zahl der niedersächsischen Kommunen neben dem Schuldenabbau auch Investitionen ermöglichen müsste. Auch dazu finden Sie in diesem Bericht die notwendigen Statistiken und Ausführungen.

Am Ende dieses Berichts wird der Nutzen aufgezeigt, den der mittlerweile verpflichtend zu erstellende konsolidierte Gesamtabschluss für die Kommunen haben wird. Der Gesamtabschluss kann eine gute Hilfe für die Organe der Kommunen bieten, auch in Fragen der Investitionen Entscheidungen auf einer verlässlichen Gesamtdatenlage treffen zu können.



Dr. Sandra von Klaeden
Präsidentin

2 Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen

*Was
bedeutet
überörtliche
Prüfung?*

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

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

*Prüfungs-
beirat*

Die überörtliche Prüfung wird durch einen Prüfungsbeirat unterstützt (§ 7 NKPG). Ihm gehören zwei Vertreter des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde und jeweils zwei Vertreter des Nds. Landkreistags, des Nds. Städtetags und des Nds. Städte- und Gemeindebundes an. Der Beirat tagte zuletzt am 14.06.2017.

*Zu
prüfende
Einrichtungen*

Die überörtliche Prüfung erstreckt sich auf die Gemeinden, Samtgemeinden, Landkreise, kommunalen Anstalten, gemeinsamen kommunalen Anstalten, Zweckverbände, den Regionalverband „Großraum Braunschweig“, die Niedersächsische Versorgungskasse und die Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände des ehemaligen Landes Oldenburg (§ 1 Abs. 1 NKPG).

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



Ansicht 1: Akteure der Kommunalfinanzen

Die Prüfungsbehörde bestimmt Zeitpunkt, Art und Umfang der Prüfung. Sie soll die Prüfung mehrerer zu prüfender Einrichtungen zusammenfassen und so ausrichten, dass die Ergebnisse vergleichbar sind. Dabei soll die Prüfung auf Schwerpunkte beschränkt werden (§ 4 NKPG).

*Umfang
und Durch-
führung*

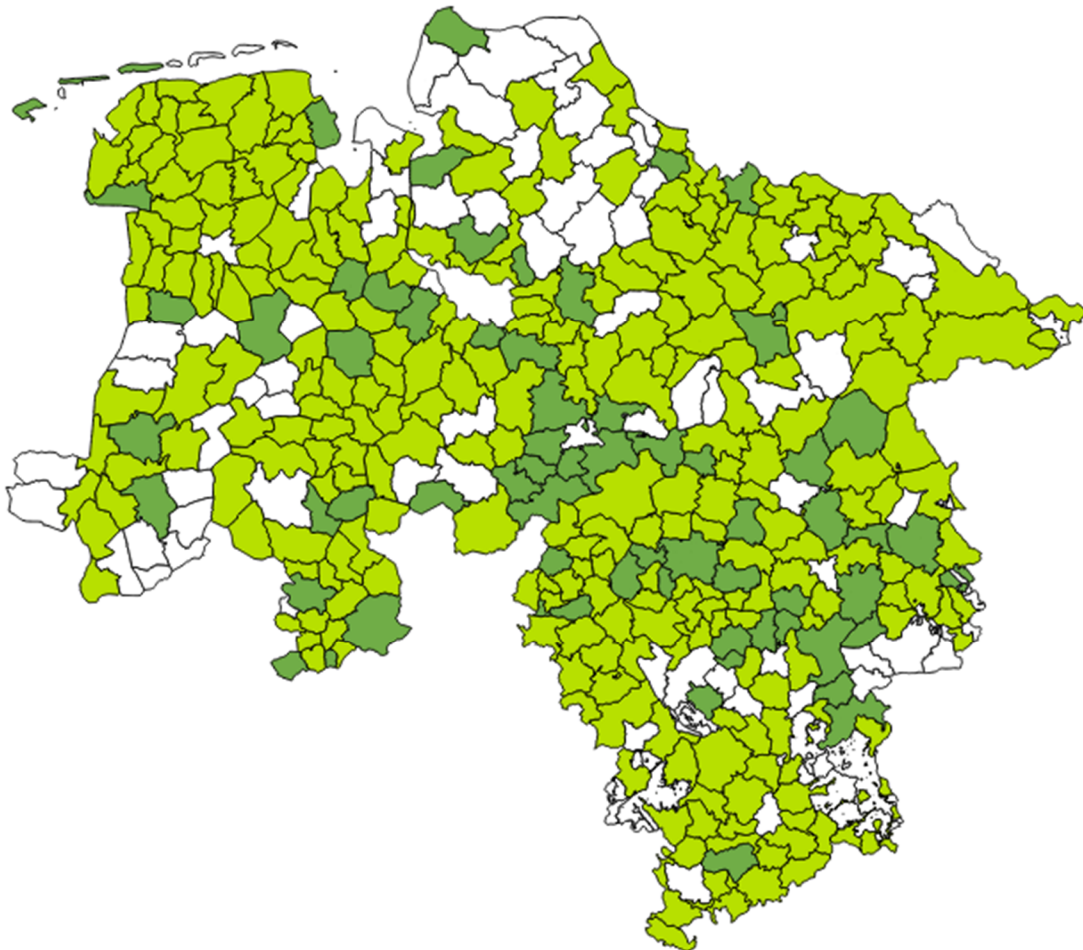
Die überörtliche Prüfung kündigt ihre Prüfungen rechtzeitig vor Beginn der Prüfung schriftlich an. In einem persönlichen Gespräch erläutert sie die Ziele der Prüfung. Die Prüfung endet nach Durchführung eines Stellungnahmeverfahrens mit einer abschließenden Prüfungsmitteilung. Die geprüfte Einrichtung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

Die überörtliche Kommunalprüfung verfolgt das Ziel, die in § 1 NKPG genannten Einrichtungen flächendeckend zu prüfen. Weil Prüfungen zumeist die Erledigung bestimmter fachspezifischer Aufgaben zum Inhalt haben, ist es unvermeidlich, dass bestimmte Ge-

*Geprüfte
Kommunen/
noch nicht
geprüfte
Kommunen*

meindearten häufiger geprüft werden als andere. Einerseits sind diesen Kommunen wegen ihrer Größe bestimmte Aufgaben zugeordnet. Andererseits werden mehrere dieser Kommunen in einer Prüfung zusammengefasst, um den vergleichenden Ansatz der Prüfungen zu erreichen.

In der nachstehenden Ansicht sind die bisher durch die überörtliche Kommunalprüfung beim Nds. Landesrechnungshof geprüften Einheits- und Samtgemeinden grün gekennzeichnet. Die zu den im Kapitel 5 dieses Kommunalberichts aufgeführten Themenbereichen geprüften Einheits- und Samtgemeinden sind dunkelgrün hervorgehoben. Daneben wurden über die Jahre hinweg alle Landkreise und die Region Hannover zu verschiedenen Aufgabenfeldern geprüft.



Ansicht 2: Übersicht der geprüften Einheits- und Samtgemeinden

3 Kommunen in Niedersachsen

In den letzten fünf Jahren reduzierte sich die Gesamtzahl der niedersächsischen Kommunen durch Fusionen und Umwandlungen auf Einheits-, Samt- und Mitgliedsgemeindeebene und die Bildung eines neuen Landkreises von 1.177 auf 1.097 (- 80). Dabei veränderte sich die Anzahl der Landkreise (- 1), Einheitsgemeinden (+ 5), Samtgemeinden (- 15) und Mitgliedsgemeinden (- 69).

*Veränderungen seit
01.01.2012*

Zum 01.01.2017 setzte sich die kommunale Landschaft Niedersachsens wie folgt zusammen: 36 Landkreise, Region Hannover, 8 kreisfreie Städte, 7 große selbständige Städte sowie 2 Städte mit Sonderstatus, die Landeshauptstadt Hannover und die Stadt Göttingen. Zu den zu prüfenden kreisangehörigen Städten und Gemeinden zählten 59 selbständige Gemeinden, 215 Einheitsgemeinden und 116 Samtgemeinden, davon drei selbständige Samtgemeinden. Hinzu kamen 653 Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden.

2016 kam es zur ersten Neubildung eines Landkreises seit 1977. Die Landkreise Göttingen und Osterode am Harz schlossen sich am 01.11.2016 zum neuen Landkreis Göttingen zusammen. Dieser ist mit über 325.000 Einwohnern nun der zweiteinwohnerstärkste Landkreis Niedersachsens.

Am 01.07.2017 fusionierten die Stadt Helmstedt und die Gemeinde Büddenstedt zur neuen Stadt Helmstedt.

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

*Schwierige
Strukturen
mindern die
Finanzkraft*

Die Kommunalstrukturen im Flächenland Niedersachsen unterscheiden sich trotz der sich stabilisierenden Einnahmen in den vier Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2¹ weiterhin erheblich. Denn in der Regel können finanzschwache Kommunen allein mit steigenden Einnahmen eine bestehende Strukturschwäche nicht ausgleichen, während die finanz- und strukturstarken Kommunen häufig überproportional an steigenden Steuereinnahmen partizipieren. Insofern dürfen Kommunen Chancen zur Verbesserung ihrer

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

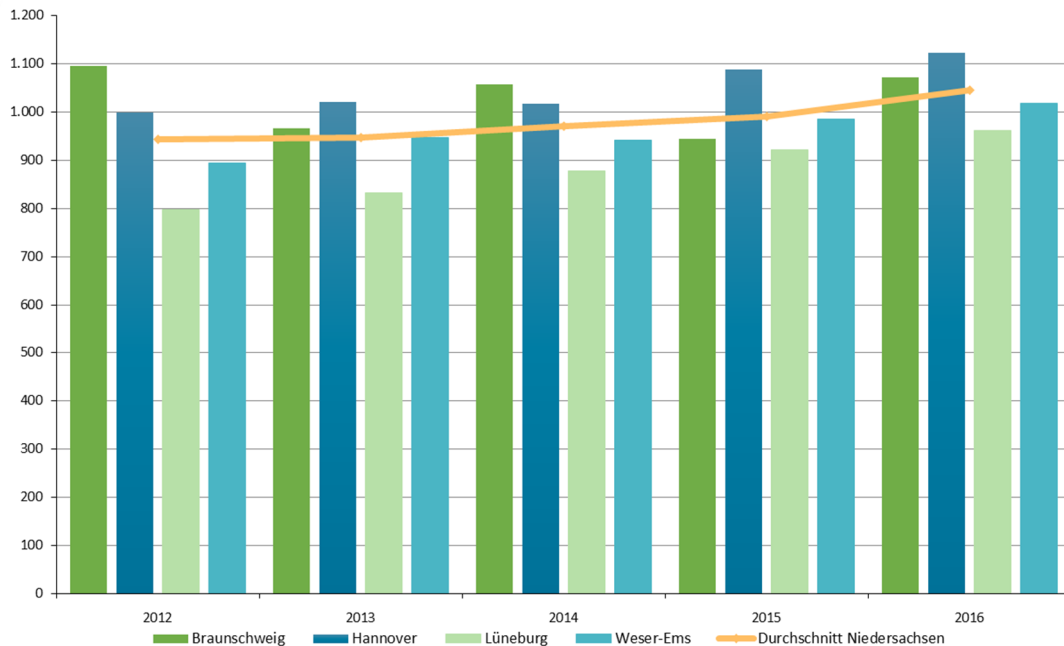
Strukturen nicht ungenutzt lassen, um nicht durch Versäumnisse die eigene Leistungsfähigkeit zu schwächen. Gleichzeitig setzen strukturverändernde Maßnahmen – bis zu einem gewissen Grad – die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen voraus. Insofern ist auch das Land Niedersachsen weiterhin gehalten, mit eigens auf finanz- und strukturschwache Kommunen ausgerichteten Fördermaßnahmen zum Ausgleich der Strukturunterschiede beizutragen. Besondere Finanzhilfen für finanzschwache Kommunen sind dafür nur eingeschränkt geeignet, wenn sie lediglich darauf abzielen, die Defizite dieser Kommunen zurückzuführen. Um strukturelle Unterschiede auszugleichen, sind umfassendere Maßnahmen notwendig. Ein gutes Beispiel ist der zwischen Land und Kommunen vereinbarte Zukunftsvertrag², der die Kommunen dazu anregen sollte, sich umzubilden oder zu fusionieren, um die eigene Verwaltungs- und Finanzkraft zu stärken. Auf der Basis einer verbesserten Verwaltungs- und Finanzkraft sollten Kommunen eigene strukturfördernde Maßnahmen einleiten oder vorantreiben. Nur so können nachhaltige Veränderungen auch mit Blick auf die dauernde Leistungsfähigkeit erreicht werden.

Steuer- einnahme- kraft

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

² Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und der Niedersächsischen Landesregierung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen vom 17.12.2009 (Anpassungen in den Jahren 2013 und 2015).

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



Ansicht 3: Steuereinnahmekraft in den Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2
(in € je Einwohner)

In den statistischen Gebieten werden Kommunen mit hoher und niedriger Steuereinnahmekraft zusammengefasst. Das bedeutet am Beispiel der Gebietseinheit Braunschweig, dass die Finanzschwäche des südniedersächsischen Raums (Harzregion) grundsätzlich durch die überdurchschnittliche Finanzkraft der Wirtschaftsstandorte Braunschweig und Wolfsburg nivelliert wird. Dabei ist die Steuereinnahmekraft des Wirtschaftsstandorts Wolfsburg im besonderen Maße den Schwankungen bei den Gewerbesteuererträgen unterworfen. Dies belegt der Einbruch der Steuereinnahmekraft Südostniedersachsens in der Folge der sogenannten „Diesel-Affäre“ im Jahr 2015. Im Gebiet Hannover beeinflusst die überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft der Landeshauptstadt und der Region Hannover den Durchschnittswert maßgeblich. Die Landeshauptstadt und einige Kommunen der Region Hannover verfügen wegen ihrer Struktur- und Einwohnerstärke grundsätzlich über eine hohe Steuereinnahmekraft. Auch in den statistischen Gebieten Lüneburg und Weser-Ems sind Kommunen mit überdurchschnittlicher Steuereinnahmekraft vorhanden. Allerdings prägen diese ihr Umfeld nicht in der Weise wie es bei den Städten Braunschweig, Wolfsburg oder der Landeshauptstadt Hannover der Fall ist. Daher steigt die Steuereinnahmekraft in diesen beiden statistischen Gebieten in Niedersachsen entsprechend der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung relativ gleichmäßig an.

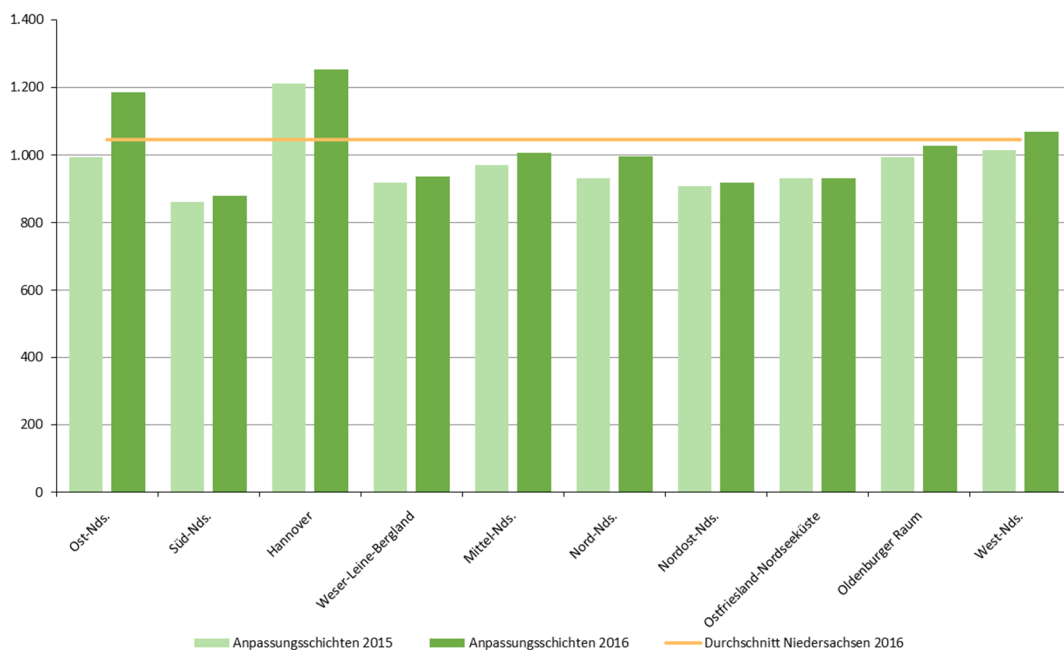
Steuereinnahmekraft - Regionale Unterschiede

*Gewerbe-
steuerer-
träge prä-
gen die
Steuerein-
nahmekraft*

Das sowohl verhältnismäßig wie auch nominell höchste Steueraufkommen erzielen Gemeinden in der Regel aus Gewerbesteuererträgen. Die Höhe der Gewerbesteuererträge wird maßgeblich durch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung bestimmt, sie kann aber über das eigene Hebesatzrecht auch von den Gemeinden beeinflusst werden. Bei den Erträgen aus dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer, der zweiten wesentlichen Ertragsquelle, haben die Gemeinden keine unmittelbaren Einflussmöglichkeiten. Es handelt sich um eine relativ verlässliche Finanzquelle, denn die Erträge aus den Einkommensteueranteilen haben nicht die Schwankungsbreite der vom Konjunkturverlauf unmittelbar abhängigen Gewerbesteuererträge. Insofern sind auffällige Veränderungen in der Steuereinnahmekraft meist auf das Aufkommen bei den Gewerbesteuererträgen zurückzuführen. Dies gilt auch für das Jahr 2016. Der in den vergangenen Jahren ebenfalls ausgeprägte Anstieg der Erträge aus dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer setzte sich 2016 nicht fort. Letztere erhöhten sich nur leicht, während die Gewerbesteuererträge erheblich zunahmen. Diese überschritten die Erträge aus dem kommunalen Einkommensteueranteil um 350 Mio. €. Grundsätzlich sollte die vorteilhafte Entwicklung der Einzahlungen aus Steuern und Steueranteilen und damit der Steuereinnahmekraft zur weiteren Gesundung der Kommunalfinanzen führen.

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

Die nachstehende Ansicht verdeutlicht die Steuereinnahmekraft der einzelnen Räume des Landes im Vergleich zum Landesdurchschnitt in den Haushaltsjahren 2015 und 2016.



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

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

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

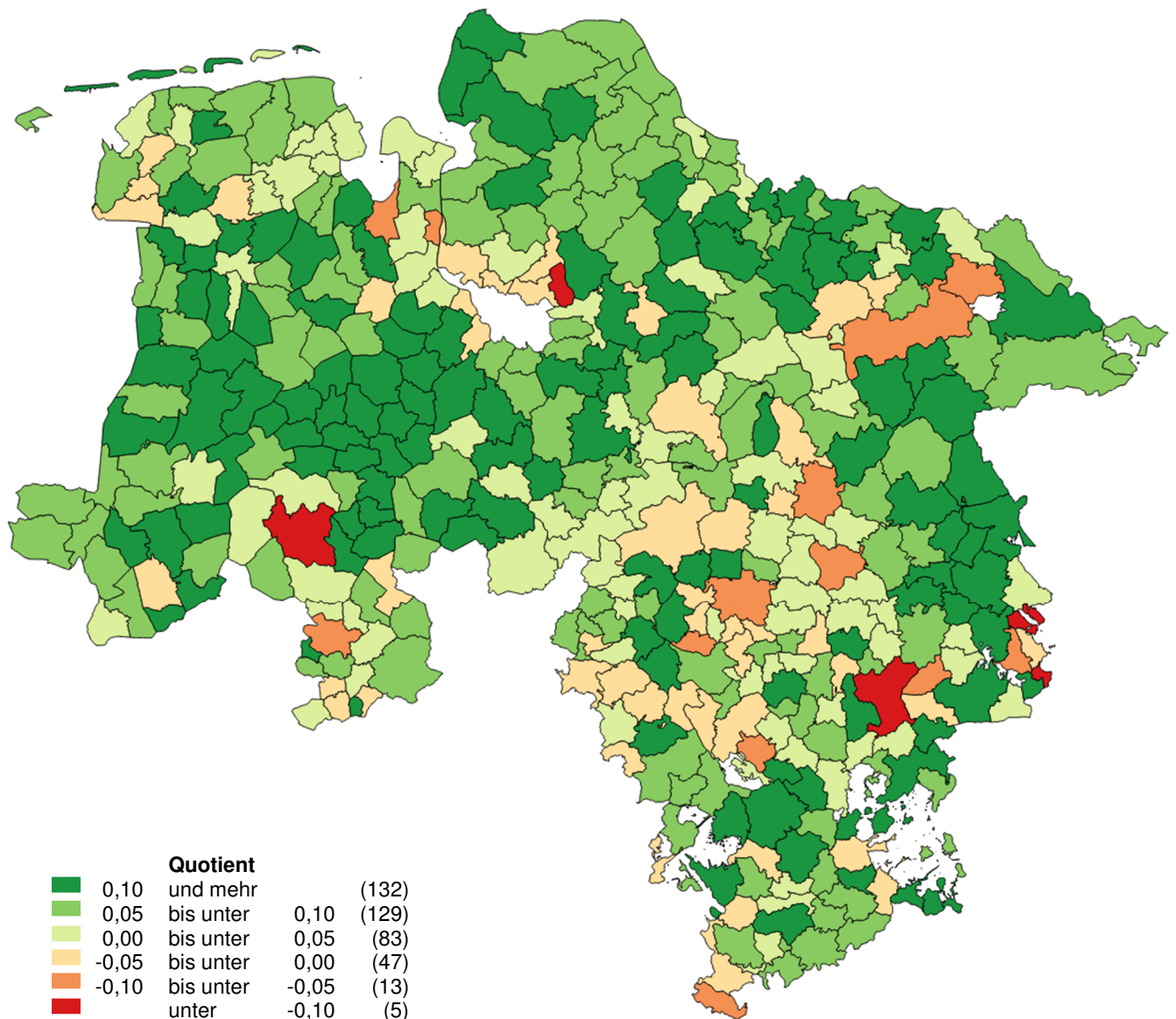
Tabelle 1: Zuordnung Anpassungsschichten – NUTS-Ebene 2

Die unterschiedliche Verteilung der Finanzkraft in Niedersachsen unterstreicht die nachstehende Ansicht. Sie stellt das Verhältnis des Überschusses der laufenden Rechnung abzüglich der Tilgungsleistungen für Investitionskredite zu den Einnahmen der laufenden Rechnung im Fünfjahresdurchschnitt im Betrachtungszeitraum 2012 bis 2016 dar. Ergibt die Berechnung einen positiven Quotienten, kann von einer stabilen Finanzlage der Kommune ausgegangen werden, denn sie sind in der Lage, mindestens die Tilgungsleistungen für aufgenommene Langfristkredite im Haushalt zu erwirtschaften. Kommunen mit einem negativen Berechnungsergebnis gelingt dies nicht. Sie müssen somit ihren Schuldendienst mithilfe von Liquiditätskrediten finanzieren. Diese Kommunen haben eine Finanzschwäche.

Verteilung der Finanzkraft

Die Ansicht bestätigt die Stabilisierung der Kommunalfinanzen. 2016 waren auf der Grundlage dieser Berechnung 344 von 409 Samt- und Einheitsgemeinden leistungsfähig. 2015 war dies bei 335 von 411 Samt- und Einheitsgemeinden der Fall. Auch die Anzahl der besonders finanzschwachen Kommunen verringerte sich von 11 auf 5 Samt- bzw. Einheitsgemeinden.

Anzahl der finanzschwachen Kommunen gesunken



Ansicht 5: Verteilung der Finanzkraft der Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche

4 Die Kommunalfinanzen in Niedersachsen

4.1 Vorbemerkungen

Die verwendeten Ansichten beruhen auf vom LSN mitgeteilten Daten der jährlichen Kas- senstatistik der Jahre 2011 bis 2016 sowie der Schuldenstatistik der Jahre 2011 bis 2015 und darauf basierenden eigenen Berechnungen.⁴ Sie sind nach gesamtwirtschaftlichen Ordnungskriterien zusammengestellt und beinhalten die Ergebnisse aller kommunalen Haushalte. Bei Redaktionsschluss dieses Berichts lagen die Daten der Schuldenstatistik 2016 noch nicht vollständig vor. Deswegen ist die Verschuldung im Zeitreihenvergleich nur für die kommunalen Kernhaushalte dargestellt.

Das LSN ordnet seit 2016 die Kommunalstatistik nach haushaltswirtschaftlichen Krite- rien. Diese Systematik wird der Kommunalbericht 2018 übernehmen. Um den Zeitrei- henvergleich zu ermöglichen, beruhen die Tabellen und Diagramme in diesem Kommu- nalbericht – wie in den Vorjahren – auf einer nach gesamtwirtschaftlichen Ordnungskri- terien erstellten Statistik. Infolge der unterschiedlichen Aggregation einzelner Konten können sich einige der in den Diagrammen dargestellten Werte von den Angaben in der amtlichen Statistik unterscheiden. Veröffentlichte Statistiken des Landes für 2016 wei- chen deswegen teilweise von der Darstellung in diesem Bericht ab.

Mit der Darstellung nach gesamtwirtschaftlichen Ordnungskriterien stellt die Statistik auf die Eigenfinanzierung innerhalb des öffentlichen Sektors ab. Die doppelte Berücksichti- gung interkommunaler Zahlungen wie Umlagen, Zuweisungen und Erstattungen wird vermieden, indem die Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen um den zwis- chengemeindlichen Zahlungsverkehr bereinigt werden. Ausgenommen sind ferner be- sondere Finanzierungsvorgänge und haushaltstechnische Verrechnungen. Auch die Kreditaufnahmen und Tilgungen außerhalb des öffentlichen Sektors finden keine Be- rücksichtigung.

*Statistik
nach
gesamtwirt-
schaftlichen
Ordnungs-
kriterien*

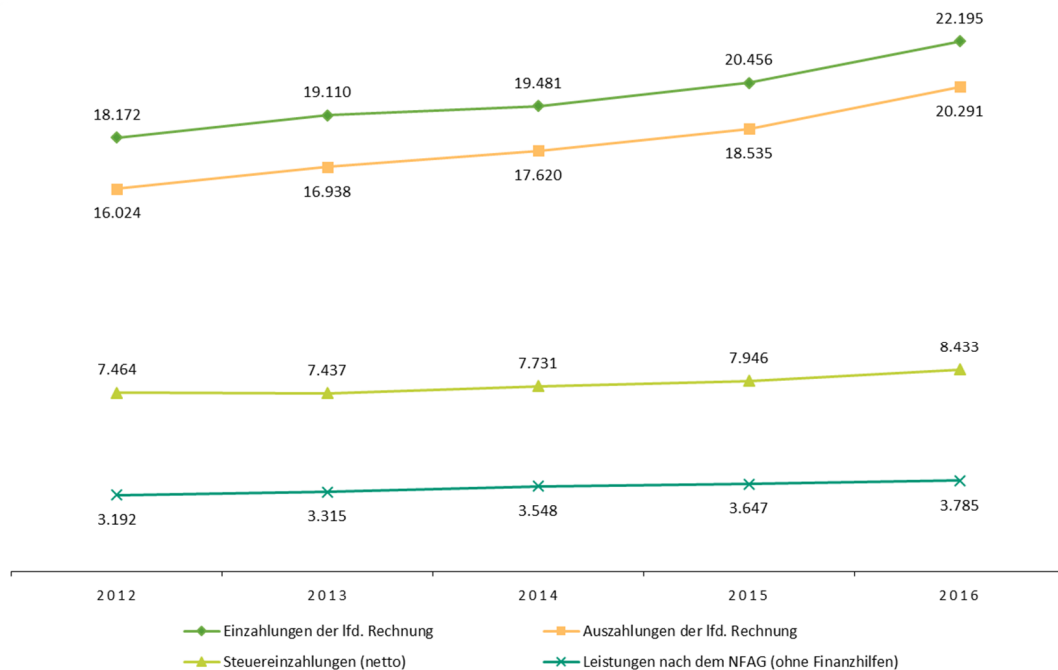
Die dem laufenden Verbrauch dienenden Finanzvorfälle werden von den auf eine Ver- mögensveränderung hinzielenden Einzahlungen und Auszahlungen getrennt. Im ersten Fall werden sie der laufenden Rechnung, im zweiten Fall der Kapitalrechnung zugeord- net. Die wesentlichen Einzahlungen der laufenden Rechnung sind die Steuereinzahlun- gen (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage), Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke sowie Gebühren und Entgelte. Bei den Auszahlungen umfasst die laufende Rechnung Personalauszahlungen, laufenden Sachaufwand, Zuweisungen und Zu-

⁴ Eventuelle Unstimmigkeiten begründen sich in Rundungsdifferenzen.

schüsse für laufende Zwecke und Sozialleistungen. Zur Kapitalrechnung zählen die Einzahlungen aus der Veräußerung von Vermögen, aus Vermögensübertragungen, aus Darlehensrückflüssen und aus Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich. Die Auszahlungen enthalten die Sachinvestitionen, den Erwerb von Beteiligungen, Vermögensübertragungen sowie die Gewährung von Darlehen und die Schuldentilgung im öffentlichen Bereich.

4.2 Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

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



Ansicht 6: Steuereinzahlungen (netto), Einzahlungen/Auszahlungen der lfd. Rechnung (in Mio. €)

Steigende
Erträge
auch 2016

Die Ertragslage in den kommunalen Haushalten entwickelte sich auch 2016 überaus positiv. Die Gesamteinzahlungen der laufenden Rechnung nahmen gegenüber 2015 um 1,739 Mrd. € (8,5 %) zu. Davon betrugen die Mehreinzahlungen bei den allgemeinen Deckungsmitteln, das sind im Wesentlichen Steuern und Finanzausgleichsleistungen, gegenüber dem Vorjahr 625 Mio. € (5,4 %). Damit verdoppelte sich die Steigerungsrate bei den allgemeinen Deckungsmitteln gegenüber 2015 (314 Mio. €, 2,8 %) annähernd.

Allerdings beruhte die Zunahme bei den allgemeinen Deckungsmitteln ganz wesentlich auf der deutlichen Steigerung der Gewerbesteuereinzahlungen um 383 Mio. € (12 %).

Auch die Finanzausgleichszuweisungen aus der Steuerverbundmasse, die sich um 138 Mio. € (3,8 %) auf 3,785 Mrd. € erhöhten, trugen zur positiven Gesamtentwicklung bei. Die übrigen Positionen der allgemeinen Deckungsmittel stiegen nur unwesentlich. Die Gesamtsumme der Einzahlungen erhöhte sich zusätzlich durch gesteigerte Kostenerstattungen von Bund und Land. Allein die Kostenerstattung des Landes stieg um 551 Mio. €. Diesen Einzahlungen stehen entsprechende Auszahlungen in den kommunalen Haushalten gegenüber.

Höhere Kostenerstattungen von Bund und Land



Ansicht 7: Steuereinzahlungen (in Mio. €)

4.3 Auszahlungen der laufenden Rechnung

Im Jahr 2016 entfielen 87,7 % der bereinigten Gesamtauszahlungen auf die laufende Rechnung (2015: 87,9 %, 2014: 86,4 %). Die Auszahlungen der laufenden Rechnung betrugen insgesamt 20,291 Mrd. €. Sie erhöhten sich gegenüber 2015 um 1,756 Mrd. € (9,5 %). Dass die Steigerung der Auszahlungen somit die erhöhten Einzahlungen (1,739 Mrd. €) überstiegen hat, ist bedenklich.

Gesteigerte Auszahlungen größer als gesteigerte Einzahlungen

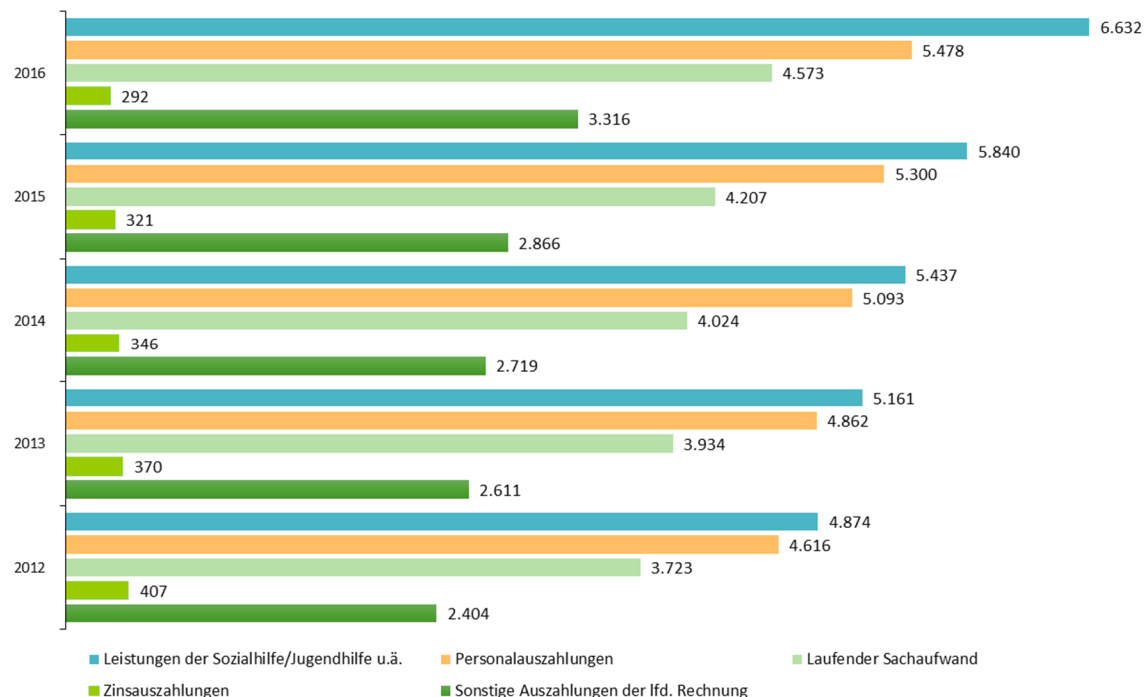
Im Jahr 2016 leisteten die Kommunen 33 % der Auszahlungen der laufenden Rechnung im sozialen Bereich. Das Volumen der Auszahlungen für Soziales erhöhte sich gegen-

Steigende Sozialauszahlungen

über dem Vorjahr um 792 Mio. €, mithin um 13,5 %. Die Steigerungsrate dieser Auszahlungen betrug 2015 noch 7,4 %, ihr Anteil an den Auszahlungen an der laufenden Rechnung 31,5 %. Ein hoher Anteil der Mehrauszahlungen ist auf den von Kommunen zu leistenden Aufwand für die Bewältigung des Flüchtlingszuzugs zurückzuführen. Für diesen Aufwand erhalten die Kommunen – zeitlich verzögert – pauschalisierte Erstattungszahlungen vom Land. Auch der demografische Wandel in Hinblick auf eine durchschnittlich älter werdende Bevölkerung erhöht die Sozialauszahlungen. Die Kommunen sind für alle Sozialhilfeleistungen ab dem 60. Lebensjahr zuständig. Sie haben somit einen kontinuierlichen Zuwachs an Fallzahlen zu bewältigen. Vermutlich begründen die hohen Auszahlungen für soziale Leistungen in hohem Maße die beträchtliche Steigerungsrate der Gesamtauszahlungen.

*Personal-
auszahlun-
gen stabili-
siert*

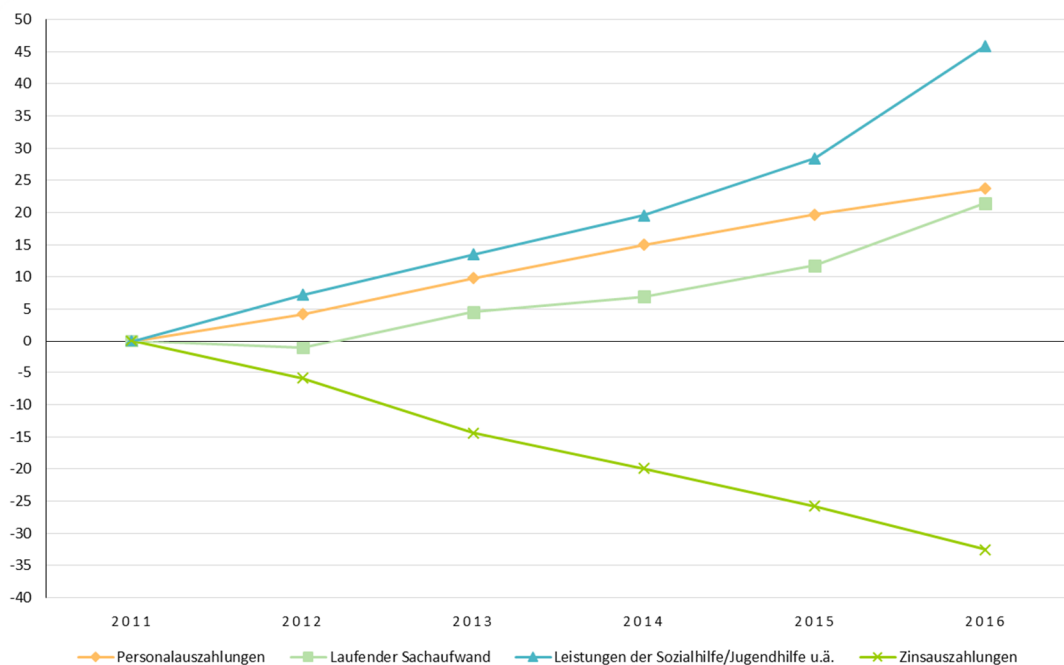
In der Gesamtschau stabilisierten sich die Personalauszahlungen. Sie erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 3,4 % (178 Mio. €). Ihr Anteil an den Gesamtauszahlungen betrug 27 %. In den Jahren 2012 bis 2015 lag der Anteil der Personalauszahlungen an den Gesamtauszahlungen der laufenden Rechnung bei über 28 % und ebenfalls in allen Jahren betrug die Steigerungsrate über 4 %.



Ansicht 8: Auszahlungen der lfd. Rechnung (in Mio. €)

*Sinkende
Zinsauszah-
lungen*

Die Zinsauszahlungen 2016 verringerten sich gegenüber 2015 um 29 Mio. € (9,0 %). Dies ermöglichten zurückgeführte Liquiditätskredite und das weiterhin andauernde historische Zinstief. Kommunen sollten sich kritisch mit der Höhe ihrer Zinsauszahlungen auseinandersetzen, wenn sie ihre Darlehensverträge mit Zinssicherungsinstrumenten abgesichert hatten. Inzwischen wird am Geldmarkt mit Negativzinsen gehandelt. Diskutiert wird in diesem Zusammenhang, ob und inwieweit in diesen Fällen die Zinszahlungsverpflichtung der kommunalen Kreditnehmer unverändert fortbesteht, oder ob eine Neugestaltung der Zinssicherungsgeschäfte wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage in Betracht kommt. Den Kommunen ist zu empfehlen, den Ausgang der Diskussion genau zu verfolgen, weil eventuelle Verjährungsfristen zu beachten sind.



Ansicht 9: Steigerungsraten der wesentlichen Auszahlungen der lfd. Rechnung im Verhältnis zum Basisjahr 2011 (in %)

4.4 Finanzierung von Investitionen

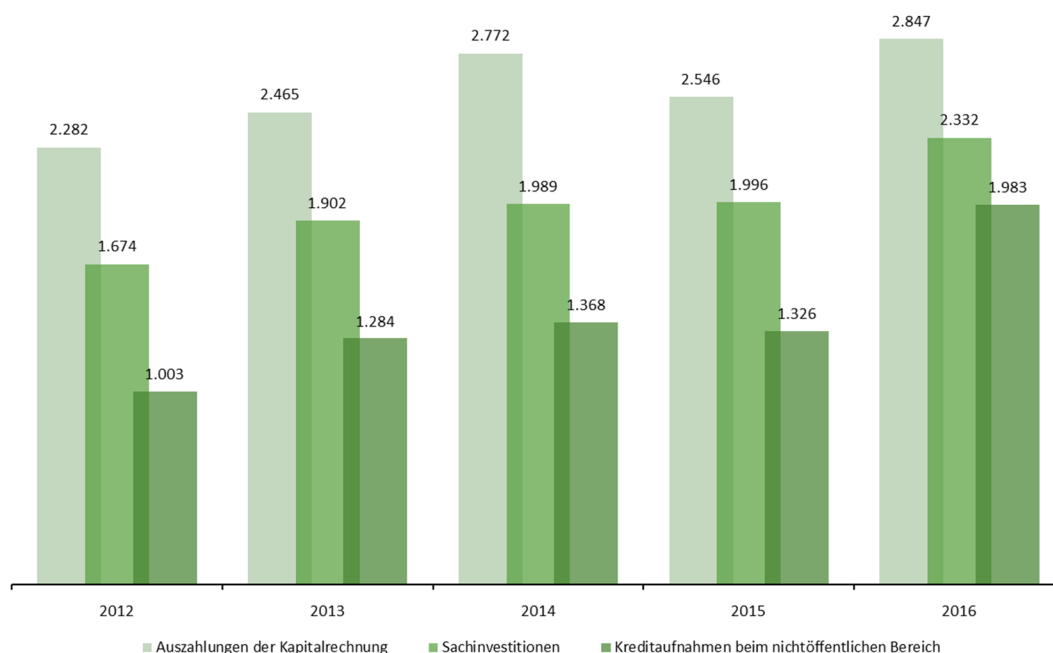
Die in Tabelle 2 ausgewiesenen „verbleibenden Überschüsse aus laufender Rechnung“ zeigen auf, ob und inwieweit die Kommunen ihre Investitionen aus Zahlungsüberschüssen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit finanzieren können, nachdem die Auszahlungen für die Tilgung von Investitionskrediten geleistet wurden.

	2012	2013	2014	2015	2016
Ergebnis der laufenden Rechnung	2.148	2.172	1.861	1.922	1.904
Tilgung von Wertpapierschulden und Krediten beim nichtöffentlichen Bereich	913	1.152	1.163	1.092	1.525
Verbleibende Überschüsse aus laufender Rechnung	1.235	1.021	698	830	379

Tabelle 2: Überschüsse aus lfd. Rechnung (in Mio. €)

Deutlich geringerer Überschuss aus laufender Rechnung

In der zusammengefassten Betrachtung aller kommunalen Haushalte standen den niedersächsischen Kommunen 2016 rechnerisch 379 Mio. € für Investitionen zur Verfügung. Die 2016 für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung stehenden Mittel fielen damit trotz eines mit dem Vorjahr vergleichbaren Ergebnisses in der laufenden Rechnung um 451 Mio. € geringer aus als 2015. Der im Vergleich zur Entwicklung in den Vorjahren sprunghafte Anstieg der Auszahlungen für die Tilgung von Investitionskrediten um 433 Mio. € deutet daraufhin, dass Kommunen das günstige Zinsniveau nutzten, um Kredite umzuschulden. Die Statistik weist diese – außerordentlichen – Tilgungsauszahlungen nicht gesondert aus. Das in den vergangenen Jahren vergleichbare Niveau neu aufgenommener Investitionskredite begründet jedoch keine stark erhöhten – ordentlichen – Tilgungsleistungen.



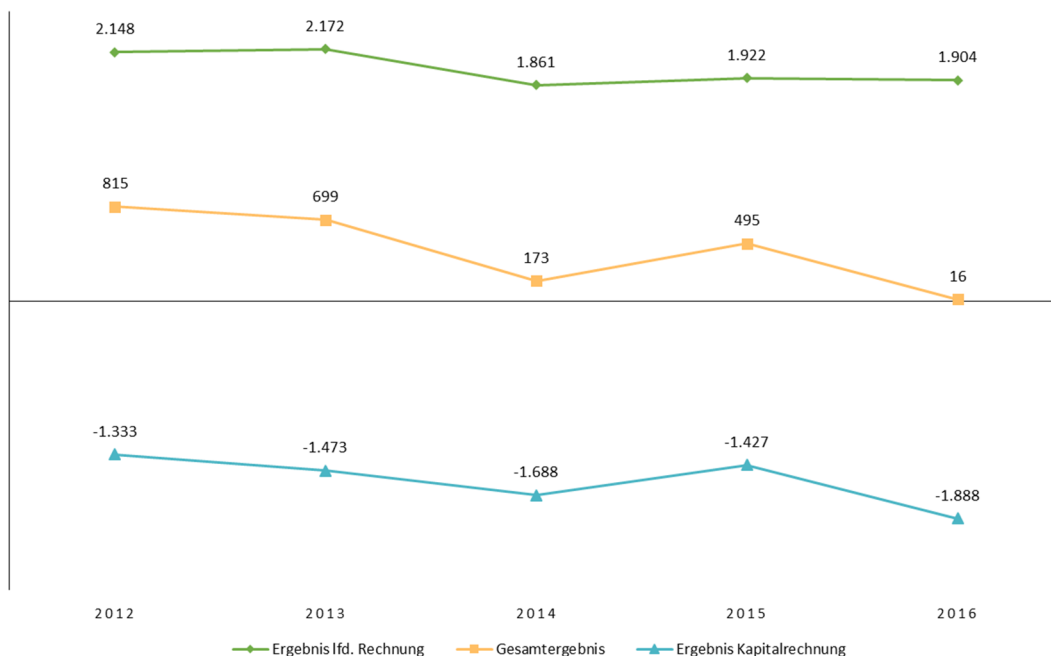
Ansicht 10: Finanzierung von Investitionen (in Mio. €)

Erhöhte Anteile der durch Umschuldungen bedingten – außerordentlichen – Tilgungsauszahlungen führten dazu, dass die im Vergleich zum Vorjahr um 657 Mio. € gesteigerten Kreditaufnahmen für Investitionen die erhöhten Auszahlungen für Sachinvestitionen (336 Mio. €) deutlich überschritten. Dementsprechend betrug 2016 der Anteil der Kreditaufnahmen an den Gesamtauszahlungen für Sachinvestitionen 85 %, 2015 waren es nur 66 %. Dagegen veränderte sich der Anteil der Auszahlungen für Sachinvestitionen an den Auszahlungen der Kapitalrechnung nur leicht (2016: 82 %, 2015: 78 %).

*Zinsniveau
führt zu Um-
schuldun-
gen*

4.5 Finanzierungssaldo

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



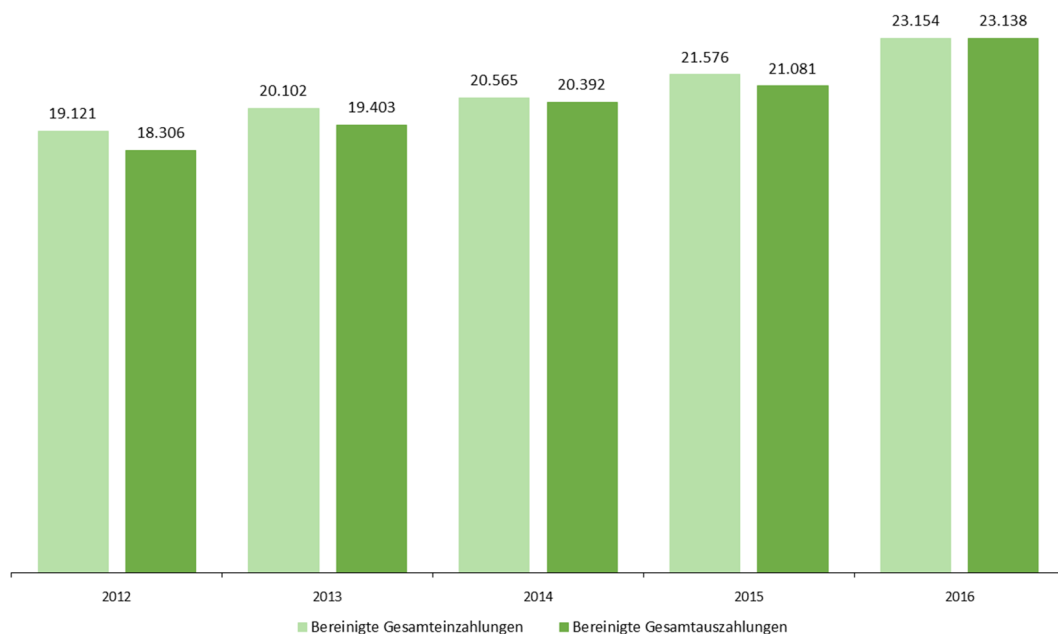
Ansicht 11: Finanzierungssalden (in Mio. €)

*Gesamtergebnis
noch positiv*

Auch das Jahr 2016 konnte mit einem – noch – positiven Gesamtergebnis abgeschlossen werden. Allerdings verschlechterte sich der Finanzierungssaldo im Gesamtergebnis des Jahres 2016 im Vergleich zum Vorjahr um 479 Mio. € auf 16 Mio. €. Das Ergebnis der laufenden Rechnung verschlechterte sich nur leicht um 18 Mio. €. Die deutliche Ergebnisverschlechterung beruhte auf der um 461 Mio. € höher ausgefallenen Deckungslücke in der Kapitalrechnung. Die Kapitalrechnung enthält die Auszahlungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen und die dafür vereinnahmten Zuschüsse Dritter. Defizite in der Kapitalrechnung werden regelmäßig mit den bei der laufenden Aufgabenerledigung von den Kommunen erwirtschafteten Eigenmitteln (s. verbleibende Überschüsse aus laufender Rechnung) und der Aufnahme von Investitionskrediten finanziert. Die vergrößerte Deckungslücke dokumentiert somit den erhöhten Investitionskreditbedarf (s. Kap. 4.4).

*Gesamteinzahlungen
und -auszahlungen
erheblich erhöht*

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Gesamteinzahlungen 2016 um 1,578 Mrd. € (7,3 %), nachdem die Gesamteinzahlungen 2015 bereits um 1,011 Mrd. € (4,9 %) zunahmen. Die Gesamtauszahlungen erhöhten sich 2016 um 2,057 Mrd. € (9,8 %) gegenüber 689 Mio. € (3,4 %) in 2015.



Ansicht 12: Bereinigte Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen (in Mio. €)

4.6 Schuldenstand

Die nachstehende Tabelle enthält für die Jahre 2012 bis 2016 die Verschuldung der Kernhaushalte und nachrichtlich die Verschuldung einschließlich der Extrahaushalte für die Jahre 2012 bis 2015. Um den Zeitreihenvergleich zu ermöglichen, stellen die anschließend abgebildeten Ansichten auf die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte ab.

	2012	2013	2014	2015	2016
Investitionskredite	8.606	8.744	8.994	9.223	9.691
(einschl. Extrahaushalte)	(9.173)	(9.052)	(9.679)	(11.184)	
Liquiditätskredite	4.585	3.803	3.351	2.907	2.320
(einschl. Extrahaushalte)	(4.608)	(3.830)	(3.371)	(2.935)	
Schulden insgesamt	13.191	12.547	12.346	12.130	12.011
(einschl. Extrahaushalte)	(13.781)	(12.882)	(13.050)	(14.119)	

Tabelle 3: Verschuldung (in Mio. €)

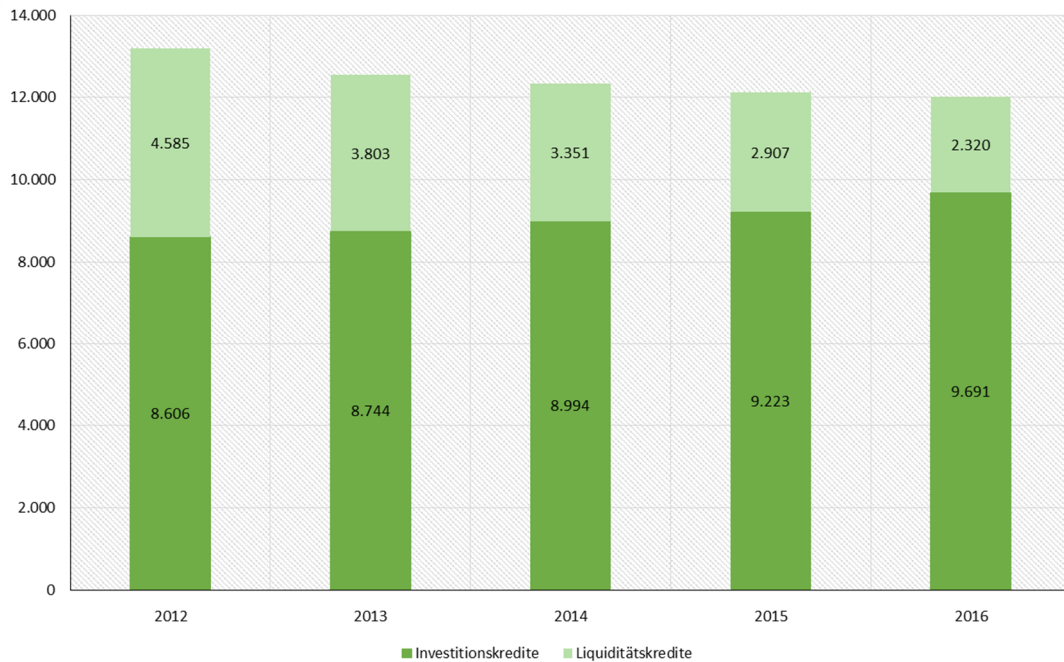
Die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte konnte im Jahr 2016 um 119 Mio. € (1 %) zurückgeführt werden. Ende des Jahres 2016 betrug die Verschuldung aller kommunalen Kernhaushalte aus Investitions- und Liquiditätskrediten 12,011 Mrd. €.

*Geringere
Gesamtverschuldung*

Der Rückgang der Gesamtverschuldung ist maßgeblich darin begründet, dass die Liquiditätskredite in den Kernhaushalten um 587 Mio. € auf 2,320 Mrd. € reduziert wurden. Dagegen überschritten fortwährend neu aufgenommene Investitionskredite die Tilgungsbeträge (siehe auch Kap. 4.4). 2016 betrug die Nettoneuverschuldung aus Investitionskrediten 458 Mio. €.

*Erneute
Nettoneuverschuldung*

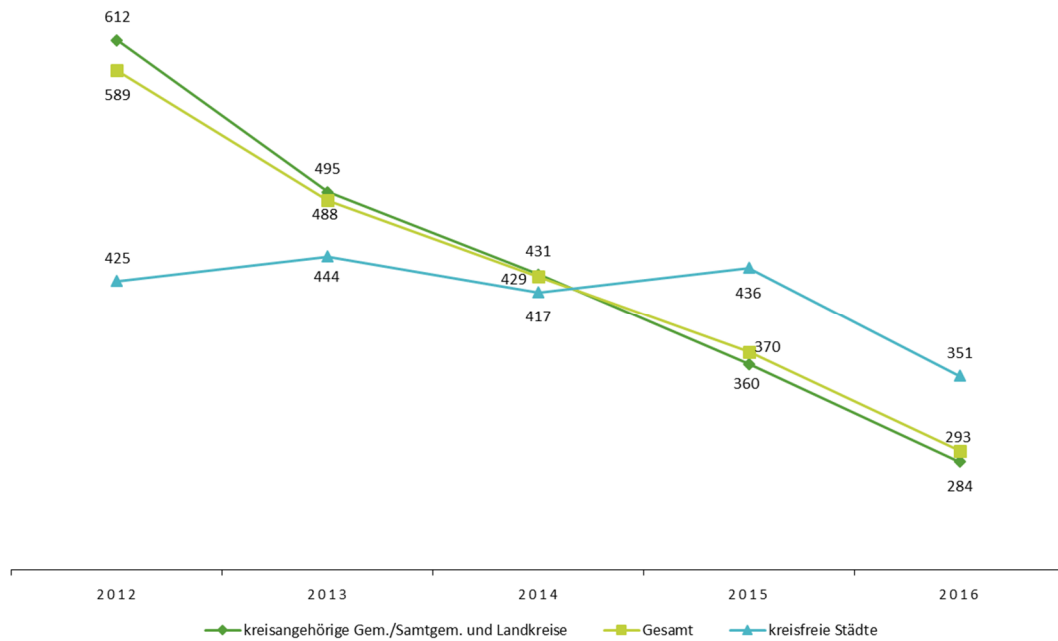
Hinzuzurechnen wäre der Schuldenstand aus Investitions- und Liquiditätskrediten in den Extrahaushalten. Dieser betrug Ende 2015 1,989 Mrd. €. Davon entfielen 1,961 Mrd. € auf die Verschuldung aus Investitionskrediten und nur 28 Mio. € auf Liquiditätskredite. Der Schuldenstand in den Extrahaushalten erhöhte sich um 1,284 Mrd. € (183 %).



Ansicht 13: Entwicklung der Verschuldung in den Kernhaushalten (in Mio. €)

*Liquiditäts-
kreditbedarf
konnte hal-
biert werden*

In der Gesamtschau aller Kommunen konnte der Liquiditätskreditbedarf im Betrachtungszeitraum 2012 bis 2016 halbiert werden. Der Gesamtbetrag der Liquiditätskredite in den Kernhaushalten ging 2016 im Vergleich zum Vorjahr um 587 Mio. € zurück. Er betrug Ende 2016 2,320 Mrd. €. Dieser Gesamtbetrag war wie schon 2015 deutlich geringer als ein Sechstel der Einnahmen im Gesamtergebnis der laufenden Rechnung. Das kommunale Haushaltsrecht stellt bis zu dieser Höhe in den Haushaltssatzungen der Kommunen festgesetzte Liquiditätskredite genehmigungsfrei. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass in dieser Größenordnung festgesetzte Liquiditätskredite für kurzfristige Liquiditätsschwankungen benötigt und damit rechtmäßig verwendet werden. Bei der Bewertung dieser durchaus positiven Entwicklung ist allerdings zu bedenken, dass hohe Steigerungsraten auf der Aufwandsseite eine höhere Rückführung verhinderten. Außerdem gilt die positive Bewertung zwar für viele, aber nicht für alle niedersächsischen Kommunen.



Ansicht 14: Stand der Liquiditätskredite in den Kernhaushalten am 31.12. d. J.
(in € je Einwohner)

Der Graph der Liquiditätskredite (je Einwohner) der acht kreisfreien Städte verläuft aufgrund ihrer geringen Zahl volatil. Schwankungen beim Liquiditätskreditbedarf einzelner Kommunen werden in den zusammengefassten Ergebnissen der kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden sowie der Landkreise aufgrund ihrer größeren Zahl nivelliert. Deren Graph zeigt daher genauso wie der Verlauf im Gesamtergebnis eine stetige Abwärtsentwicklung.

Vom Gesamtbestand der Liquiditätskredite zum 31.12.2016 (2,32 Mrd. €) entfielen 350 Mio. € (15 %) auf die kreisfreien Städte. Tatsächlich wiesen aber nur zwei der acht kreisfreien Städte einen – allerdings erheblichen – Liquiditätskreditbestand zum Jahresende aus. In ähnlicher Größenordnung bewegt sich der Liquiditätskreditbestand der sieben großen selbständigen Städte. Er betrug 370 Mio. €, mithin 16 % des Gesamtbestands. Auch hier entfiel ein hoher Anteil (40 %) auf eine Stadt. Zwei große selbständige Städte hatten zum Jahresende keinen Bestand an Liquiditätskrediten. Zu jeweils einem Drittel verteilte sich der Gesamtbestand der Liquiditätskredite auf die Landkreise und die übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden einschließlich der Landeshauptstadt.

Mehrzahl der großen Städte ohne Liquiditätskreditbestand

4.7 Ausblick

Ein regelmäßig hoher Liquiditätskreditbedarf ist ein deutlicher Beleg für die fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit. Insofern belegen die Beispiele der kreisfreien und großen selbständigen Städte die eingangs gemachten Ausführungen zum Zusammenhang zwischen Strukturschwäche und Finanzkraft. Jede der drei Städte, die sich in einer schwierigen finanziellen Lage befinden, verfügen über eine im Landesvergleich unterdurchschnittliche Steuereinnahmekraft – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Obwohl jede dieser Städte in den vergangenen Jahren finanzielle Hilfen des Landes erhielt, ist eine Gesundung ihrer Finanzen nicht in Sicht.

Insofern ist gut nachvollziehbar, dass diese und andere finanzschwache Kommunen ihre Investitionskredite gegenüber dem Vorjahr erhöhten, da sie keine freien Mittel für die Finanzierung von Investitionen erwirtschaften konnten.

Allerdings ist nicht ohne weiteres verständlich, dass trotz einer überaus guten Ertragslage weder im Ergebnis aller Kommunen noch in den zusammengefassten Ergebnissen der verschiedenen kommunalen Ebenen, wie der Ebene der Landkreise, die Verschuldung aus Investitionskrediten zurückging. Dies ist besonders auffällig, weil sich 2016 bundesweit in 10 der 13 Flächenländer die Verschuldung aus Investitionskrediten der Kommunen verringerte.

Die Steigerung der Investitionskredite kann nicht mit erheblichen Mehrkosten bei Baumaßnahmen begründet werden. Die Mehrauszahlungen für Baumaßnahmen betrugen nur 187 Mio. €, während sich die Nettoneuverschuldung auf 458 Mio. € belief. Im Rahmen der Prüfungen hat die überörtliche Kommunalprüfung zudem nicht festgestellt, dass die Kommunen in Sanierungsmaßnahmen investierten, die wegen unterlassener Instandhaltung entstanden wären.

Bei gleichbleibender Entwicklung wird die stetige Nettoneuverschuldung aus Investitionskrediten den positiven Effekt aus dem Rückgang der Liquiditätskredite aufzehren. Im Übrigen beinhalten kurz- und langfristige Kreditverträge das Risiko gestiegener Zinsen zum Ende der Laufzeit, weil diese unter Umständen nicht mehr zu den niedrigen Zinsen prolongiert werden können. Dass die Kommunen das zurzeit günstige Zinsniveau nutzen und Investitionskredite umschuldeten sowie im rechtlich zulässigen Rahmen⁵ kurzfristige Liquiditätskredite in langfristige Verbindlichkeiten umwandelten, schützt sie nur

⁵ Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen, RdErl. d. MI v. 21.07.2014 (Nds. MBl. S.517).

Trotz guter Ertragslage Verschuldung aus Investitionskrediten nicht zurückgegangen

Nettoneuverschuldung zehrt den positiven Effekt aus Rückgang der Liquiditätskredite auf

in naher Zukunft vor dem Eintritt von Zinsrisiken. Insofern hat die im letzten Kommunalbericht formulierte Aufforderung an die Kommunen, auch ihre Verschuldung aus Investitionskrediten zu reduzieren, unverändert Bestand.

Besorgniserregend ist zudem die enorme Zunahme der Verschuldung in den Extrahaushalten. Dass sich der Schuldenstand in den Extrahaushalten in einem Jahr fast verdreifachte, unterstreicht die Notwendigkeit, die jeweilige kommunale Gesamtverschuldung im Rahmen eines konsolidierten Gesamtabchlusses zu betrachten (s. dazu Kap. 6).

Enorme Zunahme der Verschuldung in den Extrahaushalten

Unbeschadet dessen war – mindestens in der Gesamtsumme aller Haushaltsergebnisse – eine Entspannung der kommunalen Finanzen festzustellen. Dieses Ergebnis beruhte ganz wesentlich auf der allgemein positiven konjunkturellen Entwicklung und den daraus resultierenden überdurchschnittlich hohen Erträgen. Den Umstand, dass die Auszahlungen dennoch die Einzahlungen der laufenden Rechnung überstiegen, allein mit dem Aufwand der Kommunen für die Unterbringung von Flüchtlingen zu begründen, wäre zu einfach. Schließlich unterstützten Bund und Land die Kommunen mit entsprechenden Finanzhilfen. Die deutlich gestiegenen Kosten der Zuwanderung sind nicht in Abrede zu stellen. Aber diese Verantwortung trifft alle Bundesländer gleichermaßen. In der Gesamtbetrachtung ist es den Kommunen in vielen Bundesländern dennoch gelungen, freie Mittel zu erwirtschaften, die ausreichten, um eine Nettoneuverschuldung zu vermeiden. Dies gilt auch für Kommunen in Bundesländern, die im statistischen Vergleich der 13 Flächenländer im Rang hinter Niedersachsen liegen. Bei den Einnahmen aus kommunalen Steuern und Steueranteilen belegt Niedersachsen Rang 5, im Vergleich der Gesamtverschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich Rang 9.

Daher lastet unverändert hoher Handlungsdruck für die Kommunen auf der Ausgabenseite. Eine Steigerungsrate von annähernd 10 % bei den Auszahlungen der laufenden Rechnung sollte sich nicht wiederholen.

Handlungsdruck auf der Ausgabenseite erfordert Handlungsstrategien für die Abwehr künftiger Risiken

Die kommunalen Finanzen werden auch zukünftig wiederkehrenden und neuen Risiken ausgesetzt sein, die von den Kommunen kaum beeinflusst werden können. Zu den neuen Risiken zählen nicht die Kosten des Flüchtlingszuzugs. Aber die Kosten der Integration einschließlich eines Familiennachzugs werden zu finanzieren sein. Zudem bleibt abzuwarten, ob und inwieweit sich die sog. Diesel-Affäre auf die Verteilung im kommunalen Finanzausgleich auswirken wird. Letztendlich beeinflussen auch welt- oder europapolitische Entscheidungen die Kommunalfinanzen – Stichwort Brexit.

Somit sind Handlungsstrategien für die Abwehr künftiger Risiken erforderlich. Diese setzen gesunde kommunale Haushalte voraus. Dazu müssen Kommunen zuerst, und zwar über die gesetzliche Verpflichtung hinaus, die Wirtschaftlichkeit ihres Handelns im Blick haben. Außerdem müssen sie in die eigene Entwicklungsfähigkeit investieren. Wegen

ihrer Struktur- und Finanzschwäche werden einige Kommunen nicht in der Lage sein, sich auf künftige Herausforderungen vorzubereiten. In diesen Fällen ist das Land gefordert, mit gezielten Maßnahmen zu unterstützen.

5 Prüfungsergebnisse

5.1 Vorbemerkungen

Dieses Kapitel enthält die Ergebnisse der Prüfungen, in denen die geprüften Einrichtungen ausreichend Gelegenheit hatten, zum Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen. Erkenntnisse aus durchgeführten Prüfungen, die diesen Sachstand zum Zeitpunkt der Berichtserstellung nicht aufwiesen, wird der Kommunalbericht 2018 enthalten.

Der Großteil der vergleichend angelegten Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen ging der Frage nach, ob sich Kommunen mit der Zukunftsfähigkeit ihrer Infrastruktur befassen (5.3 - 5.10).

Zukunftsfähigkeit der kommunalen Infrastruktur

Eine zukunftsfähige Infrastruktur ist bedarfsgerecht und zeitgemäß auf die Bedürfnisse der Einwohner zugeschnitten. Sie berücksichtigt sich verändernde Einwohnerzahlen ebenso wie den gesellschaftlichen Wandel. Jede Kommune muss individuell entscheiden und aufgrund belastbarer Prognosen zukunftsgerecht planen, welche Angebote mit welchem Infrastrukturvermögen dauerhaft vorgehalten, ausgeweitet oder reduziert werden müssen. Dabei haben die Kommunen im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten anhand eigener Zielsetzungen zu priorisieren, welche der geplanten Maßnahmen zu welchen Zeitpunkten realisiert werden sollen. Häufig werden die Entscheidungsmöglichkeiten durch die eigene finanzielle Leistungsfähigkeit begrenzt, sodass die Umsetzung mittel- und langfristiger Ziele einer strategischen Steuerung bedarf (s. Kommunalbericht 2016, insb. Kap. 5.3 „Steuerung mittels kommunaler Strategien in kleineren Kommunen“). Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte während der genannten Prüfungen, inwieweit sich die Kommunen diesen Herausforderungen stellten.

Im Rahmen einer Prüfungsreihe betrachtet die überörtliche Kommunalprüfung Gebührenkalkulationen und Gebührensatzungen. Dieser Kommunalbericht enthält das Ergebnis der Überprüfung der Schmutzwassergebühren (5.7).

Gebühren

Die Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung zu Heilpädagogischen Leistungen beschäftigte sich mit der wirtschaftlichen Erledigung einer konkreten Fachaufgabe (5.11).

Prüfung einer Fachaufgabe

Die überörtliche Kommunalprüfung hat auf der Grundlage von Prüfungsergebnissen Handreichungen entwickelt, die den Kommunen ihre Aufgabenerledigung erleichtern sollen (5.6 und 5.11).

Handreichungen

Weitere Prüfungen legten ihren Fokus darauf, ob die Kommunen die Rechtsvorschriften beachteten. Bei diesen Prüfungen handelte es sich entsprechend des gesetzlichen Auftrags der überörtlichen Kommunalprüfung um Ordnungsmäßigkeitsprüfungen (5.12 - 5.14).

Ordnungsmäßigkeit

Interkommunaler Vergleich berücksichtigt kommunale Entscheidungsspielräume

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

Eindeutige Tendenzen rechtfertigen verallgemeinernde Aussagen

Die Anzahl der in eine Prüfung einbezogenen Kommunen mag teilweise gering erscheinen. Zudem sind Prüfungsergebnisse schon grundsätzlich nicht auf alle Kommunen Niedersachsens übertragbar, weil jeweils die Umstände des Einzelfalls zu würdigen sind. Trotzdem ermöglichen die Prüfungsergebnisse verallgemeinernde Aussagen, wenn ihre Tendenzen eindeutig sind. Vereinzelte Unschärfen ändern daran nichts. Der interkommunale Vergleich ist zweckdienlich, um Stärken und Schwächen bei der Aufgabenerledigung aufzuzeigen. Er hat das Ziel, den Meinungsaustausch über künftige Handlungsoptionen und -notwendigkeiten anzustoßen.

5.2 Prüfungsergebnisse – Kompakt

Für die „**Bauliche Erhaltung von Gemeindestraßen**“ fehlten aktuelle Zustandsdaten. Die Kommunen können die bauliche Erhaltung ihrer Straßen nur sicherstellen, wenn sie umfassend über deren Zustand informiert sind. Lediglich eine der geprüften Städte und Gemeinden verfügte über einen Erhaltungsplan mit Aussagen zum Zustand der Gemeindestraßen sowie über ein Straßen- und Brückenkataster. (5.3)

Die Nahverkehrspläne der im Bereich des **ÖPNV** geprüften Kommunen eigneten sich nicht als Planungsgrundlagen. Ohne grundlegende Änderung der Investitionsprioritäten werden die geprüften Kommunen die gesetzlich geforderte Barrierefreiheit für Haltestellen nicht bis zum vorgeschriebenen Termin (01.01.2022) erreichen. (5.4)

Beim kommunalen **Energiemanagement** bestehen Verbesserungsmöglichkeiten. Die geprüften Kommunen sollten ihr Energiemanagement unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten entsprechend den eigenen Ansprüchen an den Klima- und Umweltschutz optimieren. Insgesamt schöpften die geprüften Kommunen ihre Effizienz- und Einsparpotenziale nur unzureichend aus. (5.5)

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte bei Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden die Planung, den Stromeinkauf, die Maßnahmen zur Verbrauchsreduzierung und die Wartung der **Straßenbeleuchtung**. Nur eine Kommune plante ihre Straßenbeleuchtung im Rahmen eines extra dafür erarbeiteten Gesamtkonzepts und war insoweit beispielgebend. Wartungsk Kooperationen gingen die Kommunen nicht ein. Sie betrieben jedoch teilweise einen gemeinsamen Einkauf. (5.6)

Keine der geprüften Kommunen kalkulierte die **Schmutzwassergebühr** fehlerfrei. Sowohl die Abwasserbeseitigungssatzungen, die Gebührenkalkulationen und die entsprechenden Gebührensatzungen, die Betriebsabrechnungen als auch das Erhebungsverfahren wiesen Rechtsfehler auf. Eine Lösung, um die komplizierte Rechtsmaterie auch in kleineren Kommunen rechtskonform zu bewältigen, könnten zentrale Kalkulationsstellen sein, ggf. auch im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit. (5.7)

Einzelne **kommunale Museen** müssen in die Erneuerung ihrer Depots investieren, um den Wert ihrer Sammlungen nicht zu gefährden. Im Durchschnitt waren in den geprüften Museen 37 % der Sammlungsgegenstände digital erfasst. (5.8)

Durch die regelmäßige bauliche Unterhaltung ihrer Bäder sicherten die meisten der geprüften Kommunen ihre Vermögenswerte. Nur zwei Kommunen bestätigten einen Instandhaltungstau von mindestens 5,5 Mio. € bei ihren vier **Schwimmbädern**. Die geprüften Kommunen hielten ausreichende Kapazitäten für den Schul- und Vereinssport in

ihren Schwimmbädern vor. Allerdings nutzten die Schulen die ihnen zur Verfügung stehenden Zeiten nicht immer aus. Fördervereine für Schwimmbäder können die Kommunen entlasten und damit einen nicht unerheblichen Beitrag zum Erhalt und zur Attraktivität der Schwimmbäder leisten. (5.9)

Für ihre **Informationssicherheit** müssen die geprüften Kommunen einzelne Themenfelder, wie Gebäudesicherheit oder Notfallvorsorge, mehr in den Vordergrund rücken. Häufig lassen sich bereits durch einfach umzusetzende Maßnahmen, wie ein Einbau von Gefahrenmeldern oder eine Anschaffung einer Anlage zur unterbrechungsfreien Stromversorgung, elementare Gefahren, wie Brand oder Datenverlust infolge eines Netzausfalls, reduzieren. (5.10)

Die Arbeitsabläufe bei der **Bewilligung und Steuerung der Frühförderung** sollten so gestaltet sein, dass die Frühförderung sowohl zielgerichtet als auch wirtschaftlich ist. Die Wirtschaftlichkeit der Eingliederungshilfe ist allerdings nicht monetär messbar. Die Eingliederungshilfe ist wirtschaftlich, wenn sie bedarfsgerecht ist. Da es wenige gesetzliche Vorgaben gibt, waren die bei zehn Sozialhilfeträgern untersuchten Arbeitsabläufe zur Bewilligung und Steuerung der Frühförderung sehr unterschiedlich gestaltet. Zur Unterstützung der Kommunen stellte die überörtliche Kommunalprüfung Hinweise zusammen, die bei der Bewilligung und Steuerung einer bedarfsgerechten Frühförderung Hilfestellung bieten. (5.11)

Die Kommunen sind seit Einführung der Doppik verpflichtet, **Rückstellungen** zu bilden, wenn sie im Haushalt veranschlagte Instandhaltungsmaßnahmen, z. B. bei kommunalen Straßen oder Gebäuden, nicht durchgeführt haben. Die bilanzierten Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen wickelten die Kommunen weitgehend ordnungsgemäß ab. (5.12)

Bei den **Jahresabschlussprüfungen** bei Eigenbetrieben und privatrechtlichen Unternehmen sah die überörtliche Kommunalprüfung noch Verbesserungsbedarfe bei der Einhaltung der rechtlich verbindlichen Vorlage- und Prüffristen. Außerdem sind die Vergabeverfahren für Jahresabschlussprüfungen ordnungsgemäß zu dokumentieren. (5.13)

Bei der Untersuchung der **Haushaltsaufstellung** im Zuge der durchgeführten Finanzstatusprüfungen zeigte sich erneut, dass die Kommunen den Kommunalaufsichtsbehörden ihre Haushaltssatzungen nicht, wie gesetzlich gefordert, spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres vorlegen konnten. (5.14)

5.3 Bauliche Unterhaltung von Gemeindestraßen – Agieren statt reagieren

Geprüfte größere Städte und Gemeinden verfügten nicht über aktuelle Zustandsdaten ihrer Gemeindestraßen. Ihnen war demzufolge nicht bekannt, inwieweit ein Erhaltungsstau bestand.

Ziel sollte es sein, beispielsweise mittels eines Erhaltungsplans vorbeugend tätig zu werden, statt jeweils auf die Straßen mit dem schlechtesten Zustand zu reagieren. Folgerichtig wären die Ziele der Erhaltungsplanung bei der Haushaltsplanung zu berücksichtigen.

Die Gemeindestraßen machen ca. zwei Drittel des bundesdeutschen Straßennetzes aus. Sie stellen einen bedeutenden Teil des Infrastrukturvermögens der Gemeinden dar. Der Zustand der Straßen ist vielerorts Gegenstand öffentlicher Kritik. Eine mögliche fortschreitende Verschlechterung des Straßenzustands belastet künftige Haushalte.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Die Prüfung bezog sich auf die administrativen Maßnahmen zur baulichen Erhaltung von Gemeindestraßen (hier: Fahrbahnen) in Abgrenzung zum Straßenbetriebsdienst (Bauhöfe) und zu Investitionsmaßnahmen⁶.

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte bei fünf selbständigen Gemeinden zwischen 30.000 und 36.000 Einwohnern und bei einem Zweckverband, der die Aufgabe der Straßenunterhaltung für eine der Gemeinden wahrnahm.⁷ Das zu betreuende Gemeindestraßennetz lag zwischen ca. 130 und 320 km.

*Vorgaben
und Emp-
fehlungen*

Die Prüfung ging der Frage nach, inwieweit die geprüften Stellen über Instrumente verfügten, um Erhaltungsmaßnahmen zu optimieren und die entsprechenden Haushaltsmittel einzuplanen und wirtschaftlich einzusetzen (Prüfungszeitraum: 2012 bis 2015). Die Notwendigkeit hierzu ergibt sich aus § 124 Abs. 2 S. 1 NKomVG. Danach sind die Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten. Um der gesetzlichen Vorgabe gerecht zu werden, müssen die Kommunen den Zustand ihrer Straßen kennen und erforderlichenfalls Prioritäten setzen. Abgesehen von Kommunen mit einem kleinen, leicht überschaubaren Straßenbestand bedarf es dazu einer systematischen Zustandserfassung.

⁶ Während bauliche Erhaltung eine werterhaltende Maßnahme beschreibt, erhöhen Investitionsmaßnahmen den Wert und/oder verlängern die Nutzungsdauer.

⁷ Geprüft wurden die Städte Osterholz-Scharmbeck, Papenburg, Seelze, die Gemeinden Weyhe und Ganderkesee sowie der Zweckverband KommunalService NordWest, Brake.

*Zustandsbe-
wertungen
nicht aktuell*

Mit einer Ausnahme erfassten die geprüften Kommunen den Zustand aller Gemeindestraßen. Einzelne Kommunen bewerteten den Zustand ihrer Straßen allerdings lediglich im Rahmen der Doppik-Einführung zum Jahr 2010, andere in den Jahren 2011 bis 2012 bzw. von 2010 bis 2015. Keine der Städte und Gemeinden aktualisierte die Zustandsbewertungen vollständig.

*Keine Ziel-
werte*

Keine der geprüften Kommunen legte einen Zielwert für den angestrebten Zustand der Straßen fest. Lediglich eine Kommune bestimmte sowohl einen Warnwert für Maßnahmen der Instandsetzung als auch einen Schwellenwert für Maßnahmen der investiven Erneuerung.

*Erhaltungs-
plan bei ei-
ner Kom-
mune*

Eine der geprüften Kommunen verfügte über einen Erhaltungsplan: Die Stadt Osterholz-Scharmbeck beschloss im Januar 2015 ein Straßensanierungs- und -ausbaukonzept. Vorausgegangen waren u. a. die Zustandsbewertung der Gemeindestraßen und die Erstellung eines Straßen- und Brückenkatasters. Die überörtliche Kommunalprüfung hält das Verfahren der Stadt für beispielhaft.

*Gutes Bei-
spiel*

*Haushalts-
mittel und
„wesentli-
ches Pro-
dukt“*

Die Haushaltsansätze basierten regelmäßig nur auf denen des Vorjahres bzw. der Vorjahre, nicht aber auf vorhandenen Erhaltungsplänen. Erforderliche Mehraufwendungen bei der Straßenunterhaltung deckten sie überwiegend zu Lasten anderer Haushaltspositionen.

Das Produkt „Gemeindestraßen“ wiesen die Kommunen im Haushaltsplan überwiegend als „wesentliches Produkt“ aus. Wesentliche Produkte sind mit den dazugehörigen Leistungen zu beschreiben und es sollen die zu erreichenden Ziele mit den dazu geplanten Maßnahmen sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden (§ 4 Abs. 7 KomHKVO). Obwohl Produktziele messbar sein sollen, waren sie weitgehend allgemein gehalten (z. B. Erhaltung/Erhöhung der Verkehrssicherheit, Erhaltung der Bausubstanz bzw. des Gebrauchswerts). Kennzahlen gaben folglich keine Aufschlüsse über die Zielerreichung (z. B. lediglich Angaben mit informatorischem Charakter, wie Anteile für Winterdienst, Straßenbegleitgrün).

*Empfehlun-
gen*

Die Kommunen sollten

- den Zustand ihrer Gemeindestraßen nach festgelegten Kriterien beurteilen und nach einem einheitlichen System benoten,
- den angestrebten Zustand über einen Zielwert festlegen und sich sinnvollerweise mit den Zielwerten an der verkehrlichen Bedeutung orientieren,

- die Zustandsdaten regelmäßig in Abhängigkeit von der letzten Straßenzustandsbewertung und der Straßenbelastung auch über Erfordernisse der Inventur hinaus⁸ in einem Straßenerhaltungsplan aktualisieren, da die Straßensubstanz laufenden Veränderungen ausgesetzt ist,
- die Zustandsentwicklung mittel- bis langfristig betrachten, und z. B. mit einer auf aktuellen Zustandsdaten beruhenden Bewertung und einer Erhaltungsplanung den Finanzbedarf für die Erhaltung der Gemeindestraßen auf objektiver Basis ermitteln und transparent machen und
- ihre Haushaltsansätze aus den Erhaltungsplänen ableiten, um so zu einer höheren Planungsgenauigkeit zu gelangen.

⁸ § 39 KomHKVO.

5.4 ÖPNV – Defizite bei der Erstellung eines leistungsfähigen ÖPNV

Eine Prüfung des straßengebundenen ÖPNV offenbarte Schwächen bei der Erstellung des Nahverkehrsplans, der Schaffung barrierefreier Zugänge und der Vergabe von Verkehrsleistungen.

Hintergrund
und Ziel
der Prüfung

Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge (§ 2 Abs. 2 NNVG). Aufgabenträger des hier untersuchten straßengebundenen ÖPNV mit Kraftfahrzeugen im Linienverkehr sind die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Region Hannover und der Regionalverband „Großraum Braunschweig“.⁹

Die Prüfung sollte einen Überblick darüber geben, ob es den Aufgabenträgern gelang, ihre Nahverkehrspläne rechtskonform aufzustellen und als Planungs- und Steuerungsinstrument zu nutzen. Darüber hinaus ging die Prüfung der Frage nach, ob die Aufgabenträger dem gesetzlichen Auftrag nachkamen, im vorgesehenen Zeitrahmen einen barrierefreien Zugang zu den öffentlichen Verkehrsmitteln zu schaffen und dabei das Angebot und den entsprechenden Ausbau von Haltestellen konzeptionell steuerten. Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte zudem, inwieweit eine wettbewerbliche Vergabe der Verkehrsleistungen erfolgte.

Die der Orientierung dienende Prüfung fand bei einer kreisfreien Stadt und drei Landkreisen statt.¹⁰

Nahverkehrsplan –
wichtiges
Planungs-
und
Steuerungsinstrument

Die Aufgabenträger haben nach § 6 NNVG einen Nahverkehrsplan aufzustellen, der u. a. Zielvorstellungen und zu deren Konkretisierung Maßnahmen zur weiteren Gestaltung des ÖPNV enthalten soll. Außerdem soll er Aussagen treffen zur Deckung der Finanzbedarfe im Falle von Investitionen und Betriebskostendefiziten. Der Gesetzgeber sieht den Nahverkehrsplan damit als grundlegendes Planungs- und Steuerungsinstrument zur Realisierung des ÖPNV.

Die zum Prüfungszeitpunkt vorliegenden gültigen Nahverkehrspläne wiesen allesamt Schwächen auf. Maßnahmen, die die Zielvorstellungen zur weiteren Gestaltung des ÖPNV konkretisieren sollten, waren nicht mit Angaben zu ihrer Umsetzung unterlegt. Erforderliche Finanzbedarfe für Investitionen und zum Ausgleich von Betriebskostendefiziten fehlten in der Regel völlig.

⁹ § 4 Abs. 1 NNVG.

¹⁰ Geprüft wurden die Landkreise Cloppenburg, Nienburg/Weser und Rotenburg (Wümme) sowie die Stadt Wilhelmshaven.

Um einen leistungsfähigen ÖPNV sicherzustellen, bedarf es eines gültigen Nahverkehrsplans. Mittels des Plans können die Aufgabenträger ihren Verkehr aber nur dann sinnvoll planen und steuern, wenn er mindestens die gesetzlichen Vorgaben enthält.

Bei zwei Kommunen prüfte die überörtliche Kommunalprüfung den Bereich Haltestellen als besonderen Schwerpunkt. Beide Aufgabenträger verfügten über kein aktuelles Haltestellenkataster als Grundlage für eine langfristige Planung beim Haltestellenausbau.

Haltestellen

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, ein Haltestellenkataster aufzubauen bzw. dieses zu aktualisieren. Es ermöglicht den Überblick über Ausstattung und Zustand der Haltestellen und gibt damit die notwendigen Informationen über Handlungsbedarfe. Aufbauend auf diesem Kataster sollten sie ein Haltestellenprogramm erstellen, in dem sie das Thema Barrierefreiheit besonders berücksichtigen.

Nach § 8 Abs. 3 S. 3 PBefG hat der Nahverkehrsplan die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des ÖPNV bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen. Der Aufgabenträger ist an die Frist nicht gebunden, wenn er im Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benennt und begründet, was in den geprüften Kommunen nicht erfolgte.

*Umsetzung
der Barriere-
freiheit*

Nach den zum Prüfungszeitpunkt gewonnenen Erkenntnissen dürften es die geprüften Kommunen nicht schaffen, die vollständige Barrierefreiheit bis zum vorgegebenen Zeitpunkt zu erreichen. Sie sollten jedoch die konkrete Benennung von Ausnahmen nicht zur Regel werden lassen und die erforderlichen Anstrengungen unternehmen, das gesetzgeberische Ziel alsbald zu erreichen.

Die Verordnung (EG) 1370/2007¹¹ und das PBefG regeln den Marktzugang im Bereich des ÖPNV. Gemäß § 8 Abs. 4 PBefG sind Verkehrsleistungen im ÖPNV vorrangig eigenwirtschaftlich zu erbringen, das heißt (mit Ausnahmen) ohne öffentliche Zuschüsse.

Vergaben

Soweit ein eigenwirtschaftlicher Betrieb nicht möglich ist, können die Aufgabenträger einen subventionierten gemeinwirtschaftlichen Personenverkehrsdienst im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge gem. der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 organisieren.

Wenn der Aufgabenträger die Verkehrsleistungen nicht selbst erbringt oder nach den Vorschriften der genannten Verordnung nicht direkt vergeben darf, sind Dienstleistungs-

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates.

aufträge im Rahmen eines wettbewerblichen Verfahrens zu vergeben. Abweichend davon sind Direktvergaben an externe Betreiber dann möglich, wenn öffentliche Dienstleistungsaufträge entweder einen Jahresdurchschnittswert von weniger als 1 Mio. € oder eine jährliche öffentliche Personenverkehrsleistung von weniger als 300.000 km aufweisen bzw. bei kleineren Auftragnehmern (nicht mehr als 23 Fahrzeuge) von 2 Mio. € oder 600.000 km.

Bei den geprüften Kommunen war eine Mischung verschiedener Verkehrsformen vorzufinden:

- Eigenwirtschaftliche Personenverkehrsdienste,
- eigenwirtschaftliche Personenverkehrsdienste, die wegen zu hoher Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen nicht eigenwirtschaftlich waren¹²,
- scheinbarer Selbstbetrieb des Aufgabenträgers durch ein Unternehmen, bei dem er keine beherrschende Stellung hatte¹³,
- unzulässige Direktvergabe oder
- gemeinwirtschaftlicher Verkehrsdienst ohne fehlerfreies wettbewerbliches Verfahren.

Drei Kommunen beauftragten Verkehrsunternehmen mit der Durchführung von Verkehr in einer Weise, die nicht den Vergabevorschriften entsprachen.

Sie ließen Vergabevorschriften unbeachtet und gingen das Risiko einer rechtlichen Überprüfung mit möglicher Aufhebung der Vergabeentscheidung ein.

Aus wirtschaftlichen Gründen sollten die Aufgabenträger die Verkehrsleistungen nach Ansicht der überörtlichen Kommunalprüfung grundsätzlich öffentlich ausschreiben. Gegebenenfalls können sich Eigengesellschaften an einem Wettbewerb beteiligen.

Fazit

Den Nahverkehrsplan als wichtiges Planungs- und Steuerungsinstrument nutzten die Kommunen regelmäßig nicht. Die vollständige Barrierefreiheit werden Kommunen bis zur gesetzlichen Frist am 01.01.2022 nach ihren bisherigen Planungen nicht erreichen.

¹² Art. 6 Verordnung Nr. 1370/2007.

¹³ Zum erlaubten Inhouse-Geschäft, s. Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 unter Abs. 2 j.

5.5 Kommunales Energiemanagement – Ein lohnender Weg!

Bei allen geprüften Kommunen hatte das umweltgerechte Verhalten einen hohen Stellenwert. Zwei Kommunen erhielten teilweise mehrfach Auszeichnungen für ihr Engagement zum nachhaltigen Umgang mit der Ressource Energie. Insgesamt schöpften die Kommunen ihre Effizienz- und Einsparmöglichkeiten nicht aus. Nur eine Kommune berücksichtigte Ziele ihres Energiemanagements im Produkthaushalt.

Deutschlandweit geben Kommunen etwa 4,1 Mrd. € jährlich für Energie aus.¹⁴ Ein Großteil dieser Kosten entfällt auf kommunale Gebäude. Das Wirtschaftlichkeitsgebot des § 110 Abs. 2 NComVG gebietet auch die Optimierung der Energiekosten. Dafür ist ein systematisches Energiemanagement unerlässlich, insbesondere bei Kommunen mit defizitärem Haushalt.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Die Prüfung umfasste fünf Kommunen¹⁵ mit bis zu 35.000 Einwohnern, die Teile eines Energiemanagements eingerichtet hatten. Der Schwerpunkt der Prüfung lag darin zu hinterfragen, mit welchen Konzepten, Initiativen und Maßnahmen die Kommunen den Energieverbrauch und die Energiekosten für ihre eigenen Gebäude senkten.

Für Entscheidungen über energetische Maßnahmen benötigen Kommunen eine valide Datenbasis.

*Ausgangssituation
erfassen
und
bewerten*

In einem Gebäudekataster, das Angaben zu Gebäudeart, Baujahr, Größe, Geschoss- bzw. Nutzfläche, Nutzungsart, baulichem Zustand, Wärmedämmung, haustechnischen Anlagen, Regelungstechnik und Zähler enthält, sollten Verbräuche und Kosten regelmäßig erfasst und ausgewertet werden. Durch das zielgerichtete Hinterlegen von energetischen Verbrauchskennwerten¹⁶ ist eine Vergleichbarkeit der Werte möglich.

Alle Kommunen erfassten ihre Gebäude- und Energieverbrauchsdaten in EDV-Programmen, allerdings werteten sie diese Daten nicht mit dem Ziel aus, Potenziale bzw. energiesparende Maßnahmen zur Senkung ihrer Energieverbräuche und -kosten zu identifizieren. Sie konnten deshalb Handlungsbedarfe im investiven und nicht investiven Bereich (z. B. durch Maßnahmen zur Änderung im Nutzerverhalten) nicht identifizieren.

¹⁴ Broschüre „Energie- und Klimaschutzmanagement: Handlungsfeld Gebäude“, Stand Dezember 2014, Herausgeber Deutsche Energie-Agentur GmbH.

¹⁵ Geprüft wurden die Städte Burgdorf, Damme und Munster, die Gemeinde Loxstedt und die Inselgemeinde Juist.

¹⁶ Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energiesparverordnung - EnEV) vom 24.07.2007 (BGBl. I S. 1519), zuletzt geändert durch Art. 3 der VO vom 24.10.2015 (BGBl. I S. 1789) i. V. m. den Regeln für Energieverbrauchswerte und der Vergleichswerte im Nichtwohngebäudebestand vom 07.04.2015 (Gem. Bekanntmachung der BMW und des BMU, BAnz AT 21.05.2015 B3).

*Energie-
berichte als
Informa-
tionsquelle
zielgerichtet
nutzen*

Vier Kommunen stellten Verbrauchsdaten und deren Entwicklung in einfachen, jährlichen Energieberichten zusammen. Sie wiesen Gebäude mit dem größten Kosteneinsparpotenzial nicht separat aus. Zwei Kommunen stellten im Haushalt Kennzahlen dar, die weder eine Zielvorgabe enthielten noch geeignet waren, die Energieeffizienz zu messen, und somit nur informellen Charakter hatten (z. B. Stromverbrauch in kWh, Gasverbrauch in kWh).

*Energeti-
sche Investi-
tionen*

Aussagen zum Einsparvolumen bei entsprechendem Mitteleinsatz fehlten in den Energieberichten. Den Entscheidungsträgern mangelte es damit an wichtigen Kriterien für Planung und Umsetzung energetischer Maßnahmen und deren Priorisierung. Dennoch beschlossen alle Kommunen im untersuchten Zeitraum Investitionsmaßnahmen im energetischen Bereich, ohne ihnen dabei eine besondere Priorität zu geben. Eine Kommune priorisierte ihre Investitionen zumindest ansatzweise.

*Energiekon-
zepte*

Drei geprüfte Kommunen verfügten über ältere Energiekonzepte, die unterschiedliche Objekte¹⁷ in ihre Betrachtung einbezogen. Eine systematische Umsetzung dieser Konzepte fand allerdings nicht statt. Prognostizierte Einsparungen konnten folglich nicht realisiert werden.

*Regelungen
zum
Energiespa-
ren*

Drei Kommunen trafen einzelne Regelungen zum energiesparenden Verhalten. Die wenigen Vorgaben richteten sich vorrangig an Hausmeister als Gebäudeverantwortliche und nur vereinzelt an Gebäudenutzer.

Energiesparendes Verhalten sollte nicht zu großen Teilen in das Belieben der Gebäudeverantwortlichen und -nutzer gestellt werden. Die Kommunen sollten diesen Personenkreis regelmäßig über Möglichkeiten der Energieeinsparung und die Verpflichtung zum sparsamen Umgang mit Energie¹⁸ informieren.

*Finanzielle
Anreize für
energie-
sparendes
Verhalten*

Eine Kommune belohnte energiesparendes Verhalten durch finanzielle Anreize. Sie praktizierte in einer ihrer Grundschulen das sog. Modell „fifty/fifty“. Dabei wird der beteiligten Schule ausgehend von einem vereinbarten Startwert die Hälfte der ersparten Energiekosten monetär zur Verfügung gestellt.¹⁹ Kommunen sollten die Einführung dieses bundesweit etablierten Modells nicht nur für Schulen, sondern auch für Nutzer anderer kommunaler Gebäude prüfen.

¹⁷ Objekte waren in der Regel Gebäude, aber auch Straßenbeleuchtung oder Kläranlage.

¹⁸ Geprüft wurden Strom und Gas. Andere Energiequellen waren nicht Gegenstand der Prüfung.

¹⁹ <http://www.fifty-fifty.eu/fiftyfifty.html>, abgerufen am 24.08.2016.

Bis auf eine Kommune beschafften die Kommunen ihren Strom- und Gasbedarf über Ausschreibungen. Sie beteiligten sich z. B. an vom jeweiligen Landkreis bzw. der Kommunalen Wirtschafts- und Leistungsgesellschaft mbH²⁰ federführend durchgeführten europaweiten Ausschreibungen.

Lediglich eine Kommune verzichtete auf Ausschreibungen und bezog Gas und Strom von „ihren Stadtwerken“ zu Konditionen, die bei einer Ausschreibung schon nach eigenen Recherchen der Stadt nicht konkurrenzfähig gewesen wären.

Ausschreibungen zum Energiebedarf

Die überörtliche Kommunalprüfung hält Ausschreibungen für unverzichtbar, wenn keine besonderen Umstände eine Ausnahme rechtfertigten (§ 28 KomHKVO), und Kooperationen grundsätzlich für zweckmäßig, um über die ausgeschriebene Liefermenge ein möglichst gutes Angebot zu erzielen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Kommunen schon aus wirtschaftlichen Gründen dazu verpflichtet sind, den Verbrauch und die Beschaffung der Energieträger zu optimieren. Die Umsetzung der oben ausgeführten Empfehlungen,

- Erfassen und zielgerichtetes Auswerten von Gebäude- und Energieverbrauchsdaten,
- Schaffung eines Gebäudekatasters,
- Aufstellen von Regeln zum energiesparenden Verhalten für Gebäudeverantwortliche und Nutzer,
- Schaffung von Anreizen für energiesparendes Verhalten und
- Ausschreibung des Bedarfs der einzelnen Energieträger (Wasser, Gas, Öl, usw.)

können wesentlich dazu beitragen.

²⁰ Eine 100 %ige Tochtergesellschaft des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes.

5.6 Wirtschaftliche Straßenbeleuchtung – Wie hell muss die Nacht sein?

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte bei Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden die Planung, den Stromeinkauf, die Maßnahmen zur Verbrauchsreduzierung und die Wartung der Straßenbeleuchtung. Nur eine Kommune plante ihre Straßenbeleuchtung im Rahmen eines Gesamtkonzepts. Wartungsk Kooperationen gingen die Kommunen nicht ein, teilweise bildeten sie Einkaufsgemeinschaften.

Wegen des möglichen hohen Einsparpotenzials sollten auch kleine Kommunen ihre Straßenbeleuchtung konzeptionell betreiben und Einflussgrößen optimieren.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte bei fünf Kommunen²¹ die Einflussgrößen²² für einen wirtschaftlichen Betrieb der Straßenbeleuchtung, insbesondere den Stromverbrauch. Er kann eine bedeutsame Belastung für den Haushalt darstellen, da er zumeist mehr als ein Drittel des gesamten Stromverbrauchs der Kommune beträgt.²³ Einsparpotenziale beim Energieverbrauch der Straßenbeleuchtung von bis zu 80% werden als möglich angesehen.²⁴

Ziel der Prüfung war es, den Entwicklungsstand des Lichtmanagements bei der Straßenbeleuchtung zu erfassen, zu bewerten und Gründe aufzuzeigen, die dem wirtschaftlichen Betrieb der Straßenbeleuchtung entgegenstehen.

Rechtslage

Eine rechtliche Verpflichtung zum Ausleuchten besteht für Kommunen nur in besonderen Fällen, so bei Verkehrszeichen und Fußgängerüberwegen.²⁵ Zudem kann das Ausleuchten im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht an gefährlichen Straßenkreuzungen, Engpässen und scharfen Kurven, Baustellen sowie Verkehrsinseln notwendig werden, wenn „ein wirkliches Sicherheitsbedürfnis besteht.“²⁶

Auch vor dem Hintergrund des Haushaltsgrundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit kann eine bewusste Entscheidung für eine Beleuchtung auch ohne rechtliche Verpflichtung vertretbar sein, wenn sie anderen festgelegten Zielen der Kommune dient.

²¹ Geprüft wurden die Stadt Bersenbrück sowie die Gemeinden Emlichheim, Reppenstedt, Thedinghausen und Tostedt.

²² Die Stromkosten, die Wartungskosten und die Personalkosten.

²³ Vgl. Deutsche Energie Agentur (dena), Vortrag in Münster, 11.05.2016, Status der energieeffizienten Straßenbeleuchtung in Deutschland, Rafael Noster.

²⁴ Vgl. Deutsche Energie Agentur (dena), Broschüre „Energieeffiziente Straßenbeleuchtung“, Abbildung 1 auf Seite 5. Durch Optimierungen im konventionellen Bereich werden bis zu 70% Energieersparnis für möglich gehalten, bei Umstellung auf LED-Technik darüber hinaus weitere Einsparungen, s. Weirauch, Energieeffiziente öffentliche Beleuchtung Rechtliche, wirtschaftliche und technische Aspekte von bedarfsgerechten, adaptiven Beleuchtungsstrategien, S. 71ff.

²⁵ § 45 Abs. 5 StVO i. V. m. Richtlinie für die Anlagen und Ausstattung von Fußgängerüberwegen (R-FGÜ 2001) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

²⁶ Vgl. OLG München – Urteil vom 29.07.2010 – 1 U 1878/10.

Beispielsweise beleuchtete eine Kommune einen auf fremdem Grund verlaufenden Radweg. Sie wollte damit ihren Bürgern eine sichere Fahrt mit dem Rad zum nächsten Bahnhof in der Nachbarkommune ermöglichen.

Nach den Prüfungsergebnissen hält es die überörtliche Kommunalprüfung für hilfreich, neben Planungsvorgaben ein Beleuchtungskataster vorzuhalten, aus dem Informationen beispielsweise zur Beschaffung von Leuchtmitteln gezogen werden können. Zudem ist ein Beleuchtungskonzept erforderlich, um die Ausgaben für Stromeinkauf, Stromverbrauch und Wartung realistisch planen zu können.

Eine konzeptionelle Planung ist wichtig

Keine der fünf geprüften Kommunen hatte ein Beleuchtungskonzept, allerdings verfügten vier der geprüften Kommunen über ein Beleuchtungskataster. Umfangreiche planungsrelevante Informationen lieferte das „Mast- und Beleuchtungskataster“ der Gemeinde Tostedt. Sie verfügte als Einzige auch über ein Beleuchtungskonzept. Die Gemeinde hatte externe Beratung in Anspruch genommen, was sich in diesem Fall positiv auf Struktur und Wirtschaftlichkeit der Beleuchtung auswirkte²⁷. Die vier anderen Kommunen arbeiteten ohne ein beschlossenes Konzept, aber dennoch in Teilen konzeptionell, indem sie Elemente eines Beleuchtungskonzepts bereits umsetzten.

Die Kosten für den Stromverbrauch betrugen bei den geprüften Kommunen zwischen 41 % und 70 % der Gesamtaufwendungen für die Straßenbeleuchtung. Die Unterschiede begründeten sich durch den jeweiligen Modernisierungsgrad. Aufgrund des hohen Anteils der Kosten für den Stromverbrauch enthält dessen Reduzierung das größte Optimierungspotenzial. Alle fünf geprüften Kommunen schafften es, den Stromverbrauch je Lichtpunkt (Mast mit Leuchten) im Prüfungszeitraum von 2011 bis 2015 zu reduzieren.²⁸

Einsparungen erzielten sie im Wesentlichen durch Nachtabstaltung, durch Einsatz energiesparender Vorschaltgeräte bei Neuanlagen und durch Optimierung der Lichtpunktabstände.

Einsparpotentiale

Die Kommunen sollten mit Blick auf den Stromverbrauch entscheiden,

- ob sie sämtliche innerörtlichen Straßen, Wege und Plätze beleuchten wollen,
- welches Beleuchtungsniveau sie erreichen wollen und
- welche Höhe die Masten aufweisen sollen.

²⁷ Nach eigenen Angaben überstiegen die jährlichen Einsparungen das Beratungshonorar um fast das Dreifache.

²⁸ Die Reduzierung betrug zwischen 9 % und 24 %, obwohl die Anzahl der Lichtpunkte zwischen 2 % und 11 % gesteigert wurde. Eine Kommune rechnete pauschal je Lichtpunkt ab. Hier konnte kein Wert ermittelt werden.

Die zurzeit höchstmögliche Energieeinsparung versprechen LED-Leuchtmittel. Diese Leuchtmittel haben sich mittlerweile bewährt und lassen sich problemlos zur Leistungsreduzierung dimmen. Die Umrüstung auf die LED-Technik unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse kann deshalb eine wirtschaftliche Alternative sein.

Die Menge macht's

Vier der geprüften Kommunen bezogen ihren Strom über eine Einkaufsgemeinschaft.

Stromeinkauf im Verbund

Interkommunale Einkaufsgemeinschaften bieten gegenüber eigenen Einzelausschreibungen den Vorteil, dass Know-how nur an einer Stelle aufgebaut werden muss und sich die Marktposition verbessert.

Wartung kostet, aber Sicherheit geht vor

Die Aufwendungen für die Wartung betrugen bei den geprüften Kommunen zwischen 11 % und 41 % der Gesamtaufwendungen für den Betrieb der Straßenbeleuchtung.²⁹ Die Spannweite begründete sich in der unterschiedlichen Intensität der Wartungsarbeiten (beispielsweise Standsicherheitskontrollen).

Keine Kommune prüfte, ob Kooperationen mit anderen Kommunen Einsparungen bei den Wartungskosten ermöglichen. Eine der geprüften Kommunen betrieb die Wartung selbst, die anderen vergaben die Arbeiten an Dritte. Sie prüften dabei nicht, welche Alternative die wirtschaftlichere war. Ohne eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung konnten sie nicht belegen, dass sie insoweit sparsam und wirtschaftlich im Sinne des § 12 Abs. 1 KomHKVO handelten.³⁰

Einsparungen bei der Wartung, die nicht zur Vernachlässigung der Verkehrssicherungspflicht führen dürfen, könnten auch über Wartungskooperationen möglich sein. Nur eine der geprüften Kommunen regelte konkret, dass die Standsicherheit der Masten regelmäßig zu kontrollieren ist. Bei den anderen Kommunen blieb unklar, wer die Aufgaben der Verkehrssicherungspflicht auf welche Art und Weise wahrzunehmen hatte.

Zur Vermeidung eines Haftungsrisikos sollten die Kommunen die Standsicherheit der Masten regelmäßig kontrollieren und die Ergebnisse dokumentieren. Mit dem Haftpflichtversicherer könnten Art, Umfang und Intensität der Kontrollen abgestimmt und in einer Dienstanweisung geregelt werden.³¹

Finanzierung

Zwei Kommunen hatten eine Straßenausbaubeitragssatzung beschlossen. Sie hatten

²⁹ Eine genaue, einheitliche prozentuale Bestimmung der anteiligen Wartungsaufwendungen ist nicht möglich, weil die Kostenstruktur nicht einheitlich war. U. a. wurden nicht alle Kosten berücksichtigt; beispielsweise nicht die Personalkosten im Rahmen einer inneren Verrechnung.

³⁰ Danach muss vor Investitionen mindestens eine Folgekostenberechnung vorliegen, bei Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung soll darüber hinaus auch durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

³¹ Zum Umfang der Verkehrssicherungspflicht, vgl. OLG Nürnberg - Urteil vom 24.05.2000 - 4 U 60/00. In Niedersachsen gab es zum Prüfungszeitpunkt keine gesetzliche Vorgaben oder eine DIN Norm, die als anerkannte Regel der Technik zu berücksichtigen gewesen wäre.

damit die Möglichkeit geschaffen, bei einer Erneuerung oder Verbesserung der Straßenbeleuchtungsanlage Straßenausbaubeiträge zu erheben. Eine Kommune wendete diese nicht an, die andere nur, wenn die Sanierung mit einem beitragspflichtigen Straßenausbau zusammenfiel.

Beide Kommunen hätten aktenkundig prüfen müssen, ob aufgrund der Art und Weise des Ausbaus der Straßenbeleuchtungsanlage eine Beitragserhebungspflicht gegeben war oder nicht.

Das Ziel, eine wirtschaftliche Straßenbeleuchtung zu betreiben, hatte die Gemeinde Tostedt weitgehend erreicht. Bei den anderen geprüften Kommunen sieht die überörtliche Kommunalprüfung diesbezüglich noch Optimierungsbedarf.

Fazit

Hinweise **für eine zielführende Planung und Bewirtschaftung** **der Straßenbeleuchtungsanlage**

Ziele der Beleuchtungsplanung – Übernahme in ein Beleuchtungskonzept

- Die Beleuchtung soll die verkehrsbedingt richtige Beleuchtungsstärke haben.
- Die Beleuchtung soll in Betrieb, Wartung und Abschreibung wirtschaftlich sein.

Grundlagen der Beleuchtungsplanung

- **DIN EN 13 201**
- **Beschlüsse, festgelegte Ziele, Verwaltungsentscheidungen...**
 - zur Frage, was bzw. welche Flächen beleuchtet werden sollen,
 - zur Optimierung des Stromeinkaufs,
 - zur Reduzierung des Stromverbrauchs,
 - zur Optimierung der Wartung,
 - zur Optimierung der (Re-)Finanzierung
- **Beleuchtungskataster**
 - Exakter Standort der Lichtpunkte (Straßenname, Straßenart, Kreuzungen, Fußgängerquerungen, beidseitige Beleuchtung),
 - Anzahl, Höhe und Abstand der Lichtpunkte,
 - Anzahl der Leuchten sowie Leuchtentyp pro Lichtpunkt,
 - Anzahl, Alter und Zustand aller Masten, Kabel und Schaltschränke,
 - Anzahl, Art, Alter und Zustand aller installierten Leuchten,
 - Anzahl, Art (Nennleistung, Gesamtleistung), Alter und Zustand aller installierten Leuchtmittel und
 - Umfang der fehlerhaften Beleuchtung und künftiger Umgang damit.

5.7 Schmutzwassergebühren – Fehlerhafte Kalkulationen

Die Schmutzwasserbeseitigung ist für die Einheits- und Samtgemeinden eine hoheitliche Pflichtaufgabe.

Von sechs geprüften Kommunen kalkulierte keine die Schmutzwassergebühr fehlerfrei. Einigen war Gebührenstabilität scheinbar wichtiger als die Rechtmäßigkeit. Die Fehlerspanne reichte von kleineren Fehlern in den Kalkulationen bis zu Gebührenberechnungen, die ohne Kalkulation vorgenommen wurden.

Sowohl die Abwasserbeseitigungssatzungen, die Gebührenkalkulationen und die entsprechenden Gebührensatzungen, die Betriebsabrechnungen als auch das Erhebungsverfahren wiesen Rechtsfehler auf.

Eine Lösung, um die komplizierte Rechtsmaterie auch in kleineren Kommunen rechtskonform zu bewältigen, könnten zentrale Kalkulationsstellen sein, ggf. auch im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit.

Die Schmutzwasserbeseitigung ist eine hoheitliche Pflichtaufgabe der Einheits- und Samtgemeinden (§ 96 Abs. 1 NWG i. V. m. §§ 98 Abs. 1 Nr. 6 und § 13 NKomVG). Die Refinanzierung der Kosten dieser Aufgabe haben diese vorrangig durch Benutzungsgebühren sicherzustellen. Diese sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu kalkulieren (§ 111 Abs. 5 NKomVG, § 5 NKAG).

Hintergrund
und Ziel

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte die Gebühren- oder Entgelterhebung bei sechs Kommunen zwischen 5.000 und 17.000 Einwohnern, die ihre Abwasserbeseitigung in Eigenverantwortung betrieben.³² Gegenstand der Prüfung waren die Abwasserbeseitigungssatzungen, die Gebühren- bzw. Entgeltkalkulationen und die entsprechenden Gebührensatzungen oder Entgeltregelungen, die Betriebsabrechnungen sowie das Erhebungsverfahren der Gebühren oder Entgelte. Nicht geprüft wurde die Gebührenerhebung zur Beseitigung von Niederschlagswasser.³³

Die Prüfung verfolgte das Ziel, die Kommunen auf nicht ausgeschöpfte Einnahmepotenziale hinzuweisen und Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer finanziellen Situation aufzuzeigen. Außerdem sollten Risiken hinsichtlich anfechtbarer Satzungsregelungen oder Gebührenbescheide aufgrund fehlerhafter Kalkulationen identifiziert werden.

³² Geprüft wurden die Gemeinden Diekholzen, Neuenkirchen-Vörden und Schellerten, die Städte Borkum und Norderney sowie die Samtgemeinde Grafschaft Hoya.

³³ Nach § 96 Abs. 1 NWG haben die Gemeinden das auf ihrem Gebiet anfallende Abwasser zu beseitigen. Abs. 3 verpflichtet für den auf Niederschlag beruhenden Teil des Abwassers abweichend davon Grundstückseigentümer bzw. Träger öffentlicher Verkehrsanlagen.

Privatrechtliche Ausgestaltung grundsätzlich möglich

Eine Kommune regelte das Benutzungsverhältnis zulässiger Weise privatrechtlich und erhob privatrechtliche Entgelte (§ 5 Abs. 1 S. 1 NKAG). Auch Kommunen, die die privatrechtliche Ausgestaltung wählen, sind an das Äquivalenzprinzip³⁴, das Kostendeckungsprinzip, den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und das Gleichheitsprinzip gebunden. Die nachfolgenden Ausführungen gelten insoweit auch für diese Kommunen.

Kalkulationszeitraum 1, 2 oder 3 Jahre – man muss sich entscheiden!

Grundlage für die Gebührenbemessung sind die betriebswirtschaftlichen Kosten. Grundsätzlich sollen die Schmutzwassergebühren diese decken³⁵. Entstandene Unterdeckungen soll die Kommune innerhalb von drei Jahren ausgleichen. Überdeckungen sind in diesem Zeitraum zwingend auszugleichen (§ 5 Abs. 2 S. 3 NKAG). Wird Letzteres nicht beachtet, führt dieses zur Unwirksamkeit des Gebührensatzes ab dem dritten ausgleichspflichtigen Jahr.³⁶

Nichts ist für die Ewigkeit – auch keine Abwasserbeseitigungssatzung Einheitliche Abwassergebühr

Die Abwasserbeseitigungssatzung regelt die Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung „Schmutzwasserbeseitigung“. Vier der sechs Abwasserbeseitigungssatzungen waren älter als 15 Jahre und berücksichtigten nicht die Änderung von Vorschriften, z. B. die geänderte Zuständigkeit für die Beseitigung von Niederschlagswasser.³⁷

Zwei Kommunen fassten die Schmutz- und die Niederschlagswasserbeseitigung zu einer Einrichtung zusammen. Dieses ist nur zulässig, wenn die Einzugsbereiche beider Abwasserarten (im Wesentlichen) deckungsgleich sind und der Kostenanteil der Niederschlagswasserbeseitigung der Grundstücke 12 % der Gesamtkosten der Abwasserbeseitigung (Schmutz- und Niederschlagswasser) nicht übersteigt.³⁸ Letzteres war bei einer Kommune nicht der Fall, bei einer anderen konnte dieses aufgrund mangelhafter Betriebsabrechnungen nicht überprüft werden. Kommunen, die eine einheitliche Gebühr veranlagten, ist zu empfehlen, die Voraussetzungen regelmäßig zu überprüfen und zu dokumentieren.

³⁴ Nach dem Äquivalenzprinzip darf eine Gebühr nicht in einem Missverhältnis zu der vom Träger öffentlicher Verwaltung erbrachten Leistung stehen, s. Brüning in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, (September 2015), § 6 KAG, RdNr. 49b mit Verweis auf ständige Rechtsprechung.

³⁵ § 5 NKAG.

³⁶ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 17.07.2012, 9 LB 187/09, RdNr. 23ff, <http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod?feed=bsnd-r-vwg&showdoccase=1&doc.id=MWRE120003019>, abgerufen am 12.01.2017.

³⁷ § 96 Abs. 3 NWG.

³⁸ BVerwG, Beschluss vom 27.10.1998 – 8 B 137.98 –; Beschl. v. 25.03.1985 – 8 B 11.84 –, KStZ 1985, 129; Lichtenfeld in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Kommentar, Stand: September 2006, § 6 RdNr. 758.

Nur eine Kommune berücksichtigte gebührenrechtlich Abschreibungen nach Wiederbeschaffungszeitwerten. Diese Wertermittlung ist mit Mehraufwand verbunden, führt jedoch zu höheren Gebührenerlösen. Durch diese Kalkulationsmethode werden Preissteigerungen berücksichtigt und die substantielle Kapitalerhaltung gewahrt. Die Kommunen sollten die Wahl ihrer Kalkulationsmethode ggf. überprüfen.

Wahl der Abschreibungsmethode entscheidet über den realen Kapitalerhalt!

Grundlage für die Erhebung der Gebühren ist eine auf einer betriebswirtschaftlichen Kalkulation beruhende Abwassergebührensatzung. Nur drei Kommunen hatten eine rechtmäßige Gebührenregelung. Bei den anderen führten die nicht vorhandenen Kalkulationen zu rechtswidrigen Regelungen in den Satzungen.³⁹

Kalkulationsmängel – Größter Mangel: Keine Kalkulation

Zwei Kommunen hatten ausweislich der eigenen Betriebsabrechnungen bei der zentralen Abwasserbeseitigung über viele Jahre Gebührenüberschüsse von bis zu 100 % des jährlichen Gebührenbedarfs angesammelt. Diese hätten dem Gebührenzahler im Rahmen einer Kalkulation innerhalb des zulässigen Zeitraums gebührenmindernd gut geschrieben werden müssen.⁴⁰ Da dies nicht festgelegt wurde, entsprachen die Gebührensatzungen nicht den gesetzlichen Erfordernissen des § 5 Abs. 2 S. 3 NKAG. Die Gebührensätze waren unwirksam.⁴¹

Daneben stellte die Kommunalprüfung in den Kalkulationen und Betriebsabrechnungen weiter fest:

- Drei Kommunen berücksichtigten bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen nicht das gesamte Abzugskapital (Beiträge und Zuschüsse). Sie hatten es zuvor entsprechend der Nutzungsdauer aufgelöst und es damit bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen nur in Höhe der jeweiligen Restbeträge berücksichtigt.
- Vier Kommunen berechneten die kalkulatorische Verzinsung nicht auf der Grundlage eines Mischzinssatzes aus dem Zinssatz für Fremdkapital und einer angemessenen Verzinsung des Eigenkapitals.
- Vier Kommunen lösten die Sonderposten (Beiträge und Zuschüsse) auf und berücksichtigten sie als Ertrag in der Gebührenkalkulation. Damit verstießen sie gegen das Kostendeckungsgebot.
- Nur eine Kommune stellte Kosten für den Hauptverwaltungsbeamten und die Vertretung in die Kalkulation ein.

³⁹ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 17.07.2012, a.a.O.

⁴⁰ Siehe § 5 Abs. 2 S. 3 NKAG und Unbeachtlichkeitsgrenze des § 2 Abs. 1 S. 3 NKAG.

⁴¹ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 17.07.2012, a.a.O.

- Keine Kommune ordnete die Sach- und Personalkostenanteile den Kostenstellen vollständig korrekt zu. Zwei Kommunen wendeten mehr als 15 Jahre alte und zwischenzeitlich nicht überprüfte Verteilungsschlüssel an.
- Drei Kommunen ordneten die Kosten nicht den korrekten Kostenträgern (z. B. Schmutzwasser, Niederschlagswasser) zu. Damit stellten sie für getrennt zu kalkulierende Gebühren einerseits zu hohe, auf der anderen Seite zu niedrige Kosten ein. Eine derartige Quersubventionierung ist nicht zulässig.
- Zwei Kommunen erwirtschafteten anhaltend Kostenunterdeckungen bei der dezentralen Schmutzwasserbeseitigung. Dennoch kalkulierten sie die Gebührensätze nicht neu. Wegen der fehlenden betriebswirtschaftlichen Kalkulation geht die Rechtsprechung von gewollten Unterdeckungen aus, sodass ein Ausgleich nicht mehr möglich ist.⁴²
- Drei Kommunen übertrugen die Gebührenveranlagung auf die örtlichen Wasserversorger. Diese hielten die satzungsmäßigen Bestimmungen zur Fälligkeit nicht ein, sondern wendeten die Bestimmungen ihrer Versorgungsregelungen an. Teilweise enthielten die Bescheide keine Rechtsbehelfsbelehrung oder waren nicht hinreichend bestimmt.

Fazit

Die geprüften Kommunen erhoben Schmutzwassergebühren auf Basis einer zumindest in Teilbereichen fehlerhaften Kalkulation. In der Regel wurden die Gebührenbescheide aber bestandskräftig.

Empfehlung

Es ist erforderlich, dass die Kommunen ihre Schmutzwassergebühren regelmäßig kalkulieren, um die rechtssichere Refinanzierung der Aufgabe sicherzustellen. Dabei haben sie grundsätzlich alle berücksichtigungsfähigen Kosten in die Kalkulation einzubeziehen.

Die Betriebsabrechnungen und Gebührenkalkulationen wiesen inhaltlich und systematisch Fehler auf, die zu fehlerhaften Gebührensatzungen führten. Um den Anforderungen an eine korrekte Gebührenkalkulation gerecht zu werden, sollten die Kommunen prüfen, ob das notwendige Knowhow an zentraler Stelle vorgehalten werden kann. Gerade für kleinere Kommunen könnte sich zumindest hinsichtlich der Gebührenkalkulationen eine interkommunale Zusammenarbeit anbieten, um den vielseitigen Anforderungen Rechnung zu tragen.

⁴² VG Braunschweig, Urteil vom 31.10.2001 – 8 A 522/00.

5.8 Kommunale Museen – Depotsituation und Digitalisierung als Herausforderung

Viele Depots der geprüften Museen waren für einen Erhalt der Sammlungsgegenstände eingeschränkt geeignet. Es bestehen teilweise erhebliche Investitionsbedarfe, um den Anforderungen an den Erhalt der Sammlungsgegenstände zu genügen.

Die zehn geprüften Museen hatten bisher nur 37 % ihrer Sammlungsgegenstände digital erfasst. Die überörtliche Kommunalprüfung sieht eine Digitalisierung als ein wesentliches Element für eine sorgfältige, valide Planung von Investitionen im Depotbereich und für eine vorausschauende, qualitätsvolle Museumsarbeit an.

Museale Sammlungen stellen für viele Kommunen einen wesentlichen Teil ihres Vermögens dar.⁴³ Während öffentlichkeitswirksame Sonderschauen und repräsentative Ausstellungsräume Besucher anziehen, lagern große Bestände musealer Sammlungen für die Öffentlichkeit verborgen in Depots. Die Lagerbedingungen in den Depots sind nicht immer geeignet, wertvolle Sammlungsgegenstände sach- und fachgerecht zu erhalten.

*Hintergrund
der Prüfung*

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte 2016 in zehn Kommunen⁴⁴, inwieweit kommunale Museen für die Zukunft gerüstet sind, ihre Sammlungsgegenstände zu bewahren.

Kommunen haben ihre Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten (§ 124 Abs. 2 NKomVG). Dies gilt insbesondere für ihre musealen Sammlungen, die vor dem Hintergrund ihrer gesellschaftlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Bedeutung zu erhalten sind. Kommunen müssen demnach ihre Sammlungsgegenstände vor dem Verfall schützen, indem sie diese materialgerecht lagern und gegebenenfalls konservatorisch behandeln.⁴⁵

*Maßnahmen
zum Erhalt
musealer
Sammlungen*

Für Sammlungsgegenstände mit verschiedenen Materialeigenschaften bestehen regelmäßig unterschiedliche optimale Lagerbedingungen. Bei ihrer Lagerung sind insbesondere Raumtemperatur und Luftfeuchtigkeit sowie Schutz vor Lichteinfall, Staub und Schädlingen zu berücksichtigen.

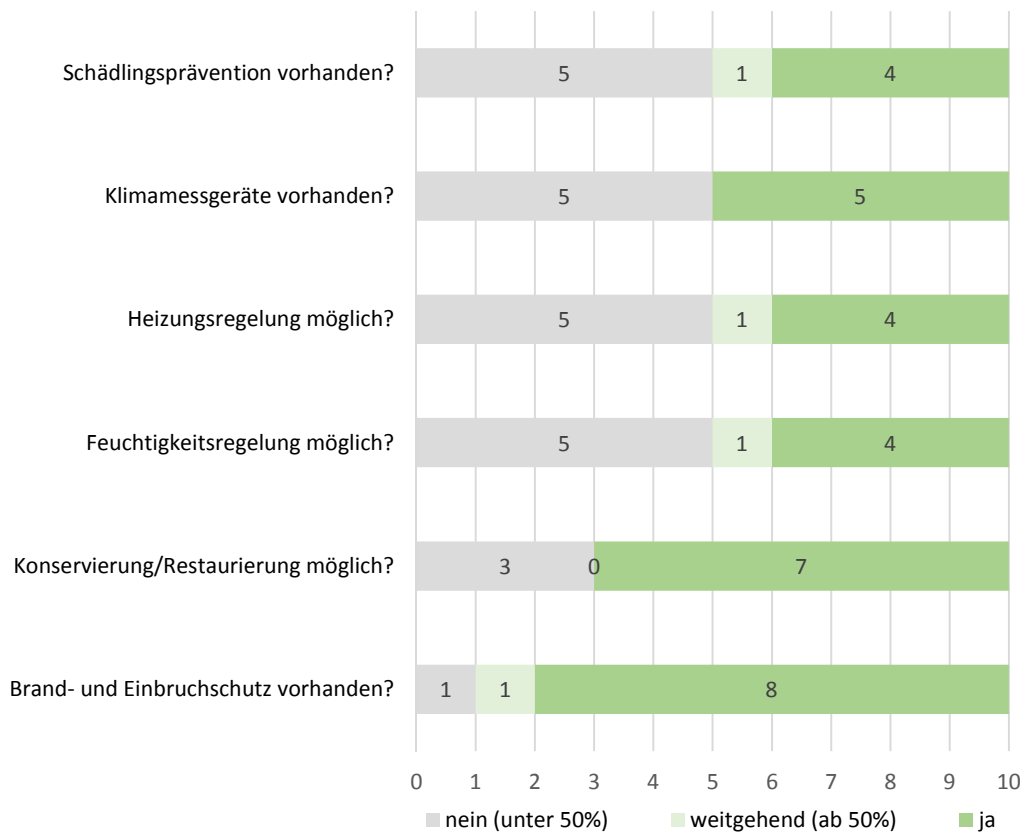
⁴³ Beispielhaft sei hier die Stadt Hildesheim genannt, die im Zuge der Umstellung ihres Rechnungswesens von der Karmalistik auf die Doppik in ihrer ersten Eröffnungsbilanz zum 01.01.2011 Kunstgegenstände in Höhe von 160,8 Mio. € auswies. Dies entsprach 26 % der Bilanzsumme.

⁴⁴ Geprüft wurden: Stadt Braunschweig - Städtisches Museum, Stadt Cuxhaven - Wrack- und Fischereimuseum, Stadt Emden - Ostfriesisches Landesmuseum, Stadt Göttingen - Städtisches Museum, Landeshauptstadt Hannover - Museum August Kestner, Stadt Hildesheim - Roemer- und Pelizaeusmuseum, Stadt Oldenburg (Oldb) - Stadtmuseum und Horst-Janssen-Museum, Stadt Osnabrück - Kulturgeschichtliches Museum und Felix-Nussbaum-Haus, Stadt Wolfenbüttel - Museum Schloss Wolfenbüttel und Stadt Wolfsburg - Stadtmuseum.

⁴⁵ Vgl. Deutscher Museumsbund e.V. gemeinsam mit ICOM-Deutschland (Hrsg.), Standards für Museen, 3. Auflage, Berlin, 2011, S. 16 f.

*Depots
boten nicht
immer
geeignete
Lagerbedin-
gungen*

Die geprüften Museen schätzten während der örtlichen Erhebungen Mitte 2016 die Lagerbedingungen in ihren Depots wie folgt ein:



Ansicht 15: Lagerbedingungen in den Depots

Präventive Maßnahmen gegen Schädlinge, wie z. B. Insektenfallen, sind wichtig, damit die Museen einen Befall rechtzeitig erkennen und Maßnahmen zur frühzeitigen Schädlingsbekämpfung einleiten können. Fünf von zehn Museen gaben an, dass bei über 50 % der Lagerfläche eine hinreichende Schädlingsprävention fehlte.

Konstante Temperatur- und Feuchtigkeitsbedingungen sind für die meisten Sammlungsgegenstände notwendig, da diese unter Temperatur- und Feuchtigkeitsschwankungen leiden. Bei fünf von zehn Museen bestanden angabegemäß für mehr als die Hälfte der Lagerflächen keine hinreichenden Möglichkeiten, Temperatur oder Feuchtigkeit zu regeln.

Konservatorische Maßnahmen, wie das Entstauben oder das sorgsame Verpacken und Lagern, sind für Sammlungsgegenstände in unterschiedlicher Intensität notwendig. Nach eigenen Angaben verfügten drei der zehn Museen nicht über ausreichende

finanzielle und personelle Ressourcen, um ihre Sammlungsgegenstände unter konservatorisch geeigneten Bedingungen zu lagern.

Überwiegend lagerten in den Depots die Sammlungsgegenstände geordnet nach Bestandsgruppen, wie Altägypten oder Stadtgeschichte, jeweils in einem Raum, um den Kuratoren eine gute Betreuung zu ermöglichen. Eine solche Lagerung, die nicht nach Beschaffenheit und Material der Gegenstände differenziert, kann zu Schäden an den Sammlungsgegenständen führen.

In der Vergangenheit waren in allen geprüften Museen Schäden an Sammlungsgegenständen infolge ungeeigneter Lagerbedingungen nicht vermeidbar. Die Kommunen mit ihren Museen waren bestrebt, ihre Depotsituation zu verbessern. Die Museen in Cuxhaven, Göttingen und Oldenburg hatten neue Depotflächen gerade bezogen beziehungsweise beziehen gerade neue Flächen. In Braunschweig, Emden, Hannover, Hildesheim, Osnabrück, Wolfenbüttel und Wolfsburg suchten die Museen aktuell geeignetere, teilweise auch zusätzliche Depotflächen oder planten mittelfristig Depotneubauten oder -erweiterungen.

Kommunen arbeiten daran, ihre Depotsituation zu verbessern

Die Kommunen mit ihren Museen haben teilweise erhebliche Investitionsbedarfe, um ihre Depots zu erneuern und geeignete Lagerbedingungen zu schaffen.

Erhebliche Investitionsbedarfe im Depotbereich

Um einerseits den Anforderungen zum Erhalt der Sammlungsgegenstände zu genügen, andererseits die Investitions- und Betriebskosten für die Kommunen tragbar zu halten, bedarf es einer sorgfältigen, vorausschauenden Planung der Investitionsbedarfe. Für eine solche Planung ist ein detaillierter Überblick über die im Bestand befindlichen Sammlungsgegenstände mit ihren spezifischen Anforderungen an eine Lagerung wesentliche Voraussetzung. Der elektronischen Erfassung (Digitalisierung) der Sammlungsgegenstände kommt dabei nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung eine wesentliche Bedeutung zu.

Bis zur Einführung der elektronischen Datenverarbeitung waren Karteikarten und Bestandsbücher die gängige Methode zur Erfassung von Sammlungsgegenständen. Seit der Einführung der elektronischen Datenverarbeitung stehen die Museen vor der Herausforderung, die große Menge vorhandener Informationen zu den einzelnen Sammlungsgegenständen digital zu erfassen, die Datenbestände zu strukturieren und zu pflegen. Die Digitalisierung ermöglicht den Museen einen flexiblen Abruf der Daten für eine zielgerichtete Verwendung.

Hoher Nachholbedarf bei der Digitalisierung

Der Bedarf an einer Digitalisierung der Sammlungsgegenstände war bei allen zehn geprüften Museen groß. Regelmäßig stehen dabei Museen, die umfangreiche, über Jahr-

zehnte oder Jahrhunderte alte Sammlungen beherbergen, vor größeren Herausforderungen als Museen mit kleinen, jüngeren Sammlungen. Häufig müssen vor der Digitalisierung fehlende Gegenstandsinformationen ergänzt werden, was oftmals mit aufwendigen Recherchen und damit mit einem hohen Personal- und Kostenaufwand verbunden ist.

Das Ostfriesische Landesmuseum in Emden, das Museum August Kestner in Hannover und das Stadtmuseum Schloss Wolfsburg in Wolfsburg hatten bereits mehr als 50 % ihrer Sammlungsgegenstände digitalisiert. In den geprüften Museen betrug der Grad der Digitalisierung durchschnittlich 37 %. Insgesamt waren nach Angaben der Museen noch rund 870.000 Sammlungsgegenstände zu digitalisieren.

Die folgende Tabelle enthält die während der örtlichen Erhebungen Mitte 2016 von den Museen geschätzte Zahl der in den Museen befindlichen Sammlungsgegenstände und die Anteile der bereits digital in einer Datenbank erfassten Sammlungsgegenstände:

	BS	CUX	EMD	GÖ	H	HI	OL	OS	WF	WOB
Gegenstände (geschätzt)	270.000	1.590	55.000	150.000	120.000	400.000	124.000	44.000	50.000	20.000
davon digital erfasst	47%	k.A.	72%	12%	60%	15%	10%	29%	12%	78%

Ansicht 16: Digitalisierungsgrad der Sammlungsgegenstände

Die Digitalisierung der Sammlungsgegenstände stellt die Museen vor erhebliche personelle und finanzielle Herausforderungen. Hierzu ein Beispiel:

Setzt man die in den Jahren 2013 bis 2015 digitalisierten Sammlungsgegenstände in Bezug zu den noch nicht erfassten und digitalisierten Sammlungsgegenständen, würden bei gleichbleibendem Ressourceneinsatz beispielsweise das Ostfriesische Landesmuseum in Emden sowie das Kulturgeschichtliche Museum zusammen mit dem Felix-Nussbaum-Haus in Osnabrück noch 15 bzw. 23 Jahre benötigen, um alle Sammlungsgegenstände digital zu erfassen.

Nutzen einer umfassenden Digitalisierung

Eine Digitalisierung der Sammlungsgegenstände kann insbesondere

- Basis für eine planvolle Museums- und Sammlungskonzeption sein, um Sammlungsgegenstände noch besser wissenschaftlich zu erschließen und gegenwärtigen und zukünftigen Generationen zugänglich zu machen,
- die Bedingungen für die wissenschaftliche Forschung und die Konzeption von Ausstellungen erleichtern, ohne die teils empfindlichen Sammlungsgegenstände zeit- und kostenintensiv in Depots zu sichten,

- durch nachträgliche Erfassung von Informationen neue Zusammenhänge herstellen, um sie so gezielter zu erschließen,
- eine systematische Einordnung der Sammlungsgegenstände nach ihren optimalen Anforderungen an Lagerbedingungen, wie Luftfeuchtigkeit, Raumtemperatur und Lichteinfall, ermöglichen, um Investitionsbedarfe valide zu planen und die Depotverwaltung effizient zu organisieren,
- Transparenz über vorhandene Restaurierungsbedarfe schaffen, um so effizienter als bisher Restaurierungen zu planen und
- Entsammlungsbedarfe erkennbar machen, um durch Entsammlen freie personelle und finanzielle Ressourcen zu schaffen.

Um den Bedarf der digitalen Erfassung musealer Sammlungsgegenstände zu bewältigen, wird es besonderer Anstrengungen bedürfen. Die Kommunen und ihre Museen sollten sich das Potenzial der Digitalisierung ihrer Sammlungen verdeutlichen und gegebenenfalls über Produktziele sukzessive eine zügigere digitale Erschließung ihrer musealen Sammlungen anstreben.

*Fazit und
Empfehlung*

Einen noch stärkeren Erfahrungsaustausch zwischen den Museen über ihre bislang bei der Digitalisierung ihrer Bestände gesammelten Erfahrungen, wie Datenstrukturen oder Softwarelösungen, hält die überörtliche Kommunalprüfung für sinnvoll.

5.9 Chancen für das Seepferdchen – Kommunen kennen die Bedeutung ihrer Schwimmbäder

Eine regelmäßige bauliche Unterhaltung der Schwimmbäder vermeidet spätere teure Investitionen und sichert diese Vermögenswerte der Kommunen. Für die überwiegende Zahl der in den geprüften Kommunen vorhandenen Schwimmbäder bestand kein Instandhaltungsstau. Durch die regelmäßige bauliche Unterhaltung ihrer Bäder sicherten diese Kommunen ihre Vermögenswerte.

Grundlage der Prüfung

Für die geprüften Kommunen gehörte ein Schwimmbad zum Grundbestand der kommunalen Infrastruktur und war Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung. Gleichzeitig besteht häufig die Notwendigkeit, Maßnahmen zum Haushaltsausgleich zu ergreifen. Die im Spannungsverhältnis von Wünschenswertem einerseits und haushälterischen Zwängen andererseits getroffenen Entscheidungen waren Gegenstand dieser Untersuchung.

Die Kommunen haben nach § 124 Abs. 2 NKomVG ihre Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten. Die Kommunen müssen daher ihre Vermögensgegenstände zumindest soweit unterhalten, dass diese ihren Zweck für die vorgesehene Nutzung auch erfüllen können.⁴⁶ Dies gilt auch für ihre Schwimmbäder.

Die Prüfung umfasste 9 Kommunen mit 14 Schwimmbädern.⁴⁷

Instandhaltungen und Investitionen

Um eine kontinuierliche Instandhaltung sicherzustellen, ist es erforderlich, dafür regelmäßig einen bestimmten Betrag aufzuwenden. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) empfiehlt, jährlich 1,2 % des Wiederbeschaffungszeitwerts⁴⁸ des unbeweglichen Vermögens für die Bauunterhaltung bereitzustellen.⁴⁹

Zusätzlich zu den Maßnahmen zur jährlichen baulichen Unterhaltung sind die Investitionen zur Sanierung der Schwimmbäder zu betrachten. Die überörtliche Kommunalprüfung berücksichtigte, dass Kommunen, die bei der laufenden Unterhaltung weniger Haushaltsmittel einsetzten, dennoch Maßnahmen zum Erhalt ihrer Schwimmbäder durchführten. Dies wurde bei der Beurteilung des Instandhaltungsaufwands positiv bewertet.

⁴⁶ Vgl. Kommunale Verwaltungspraxis, Groseck in KVR-NKomVG zu § 124 RdNr. 2.

⁴⁷ Geprüft wurden die Samtgemeinden Hankensbüttel, Isenbüttel, Meinersen, Liebenau und Mittelweser, der Flecken Steyerberg sowie die Gemeinden Großenkneten, Ganderkesee und Hude (Oldb).

⁴⁸ Vgl. Kommunale Verwaltungspraxis, Freese zu § 5 NKAG RdNr. 97. Definition Wiederbeschaffungszeitwert: Beim Wiederbeschaffungszeitwert werden für die Abschreibung nicht die tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten der Anlage zugrunde gelegt, sondern diejenigen, die zum Bewertungszeitpunkt einer jeweiligen Gebührenperiode für die Erneuerung eines vorhandenen Vermögensgegenstandes durch einen solchen gleicher Art und Güte gezahlt werden müsste (also: Wert zum Zeitpunkt der Kostenermittlung).

⁴⁹ Vgl. KGSt-Bericht 7/2009, S. 18.

Zwei Kommunen stellten jährlich 1 % der Summe aller Versicherungswerte der Feuerversicherungen ihrer Hochbauten für Instandhaltungen in den Haushalt ein. Die Mittel setzten die Kommunen nach Bedarf für die einzelnen Objekte ein, also auch für die Schwimmbäder. Die Bereitstellung dieser Mittel sicherte grundsätzlich die Instandhaltung der Hochbauten und trug zu einer pfleglichen und wirtschaftlichen Verwaltung ihres Vermögens bei.

Schwimmbäder ohne Instandhaltungsstau

Die meisten der geprüften Kommunen setzten regelmäßig Mittel für die Unterhaltung ihrer Schwimmbäder ein oder hatten diese bereits saniert.

In zwei Kommunen wurden bei zwei von drei Schwimmbädern weder der Richtwert von 1,2 % des Wiederbeschaffungswertes für die Unterhaltungsaufwendungen erreicht noch wurde in diese Bäder investiert:

Schwimmbäder auf dem Weg in den Instandhaltungsstau

Eine Kommune (rd. 9.000 Einwohner) hatte mit ihrem 1998 gebauten Freibad das jüngste Bad unter den geprüften Schwimmbädern. Die laufende Unterhaltung beschränkte sich laut Aussage der Kommune aufgrund des geringen Alters und fehlender finanzieller Mittel auf das Notwendigste. Aufgrund der zu erwartenden Abnutzungen der verschiedenen technischen Anlagen sollte die Kommune eine sachgerechte Instandhaltungsstrategie entwickeln. Deren Umsetzung verhindert spätere teure Reparaturen und Sanierungen und trägt somit zur Haushaltskonsolidierung bei.

Die andere Kommune (rd. 5.200 Einwohner) betrieb zwei Freibäder, die fünf Kilometer auseinander lagen. Seit dem Haushaltsjahr 2016 befand sich die Kommune in der Haushaltssicherung. Der Entwurf des Haushaltssicherungskonzepts sah die Schließung eines dieser Schwimmbäder vor, die jedoch nicht beschlossen wurde. Dadurch verzichtete die Kommune auf einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung von rd. 127.000 € jährlich. Die Kommune sollte erneut prüfen, ob es wirtschaftlich und erforderlich ist, zwei Schwimmbäder zu betreiben.

Zwei Kommunen mit insgesamt vier Schwimmbädern bestätigten einen Instandhaltungsstau. Die Höhe des Instandhaltungsstaus für drei Schwimmbäder betrug insgesamt 5,5 Mio. €. Für das vierte Schwimmbad lag ein Maßnahmenkatalog ohne Kostenschätzungen vor:

Schwimmbäder mit Instandhaltungsstau

Die eine Kommune ermittelte für die Sanierung der Schwimmbecken und der Technik in ihrem Freibad einen Bedarf von 5 Mio. €. Hierzu stellte sie ein Konzept und einen Umsetzungsplan für die Jahre 2017 und 2018 auf. Für das zweite Schwimmbad (ein Hallenbad) dieser Kommune sollen die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen aus den Bauunterhaltungsmitteln der nächsten Jahre durchgeführt werden.

Die zweite Kommune wies einen Instandhaltungsstau von 500.000 € für ihre zwei Freibäder aus. Für das eine Bad gab die Kommune an, dass ohne die Durchführung der Sanierungsmaßnahmen ein ordnungsgemäßer Betrieb künftig nicht mehr sichergestellt werden könnte. Die geschätzten Kosten dieser Maßnahmen beliefen sich auf rd. 400.000 €, von denen 190.000 € im Jahr 2016 bereitgestellt wurden. Die weitere Finanzierung war dagegen nicht gesichert. Zudem waren in diesem Betrag die Kosten für die Erneuerung der seit Jahren defekten Heizung für das Nichtschwimmerbecken nicht enthalten. Die Kommune vermutete, dass die Besucherzahlen nach der Sanierung ohne eine Beheizung des Nichtschwimmerbeckens nicht steigen würden.

Die Kommune sollte sich fragen, ob die geplante Investition in das Schwimmbad wirtschaftlich und nachhaltig ist. Sie sollte z. B. prüfen, ob stattdessen das vorhandene „NaturFreibad“ zu einer Naturbadestelle zurückgebaut werden könnte. Der Sanierungsstau in dem zweiten Freibad in Höhe von 100.000 € könnte mit den bereits bereitgestellten Mitteln behoben werden.

Kann der Schwimmunterricht sichergestellt werden?

Die Schwimmbäder dienten auch dem Schul- und Vereinssport. Die Kommunen stellten den Schulen ausreichend Nutzungszeiten für den Schwimmunterricht zur Verfügung. Sie taten das ihre, um den Schwimmunterricht zu ermöglichen und damit die Schwimmkompetenz der Schülerinnen und Schüler zu fördern. Allerdings berichteten die Kommunen, dass die Schulen die Zeiten nicht bzw. nicht immer im vollen Umfang nutzten. Auch die Nachfrage der Vereine nach Trainingszeiten konnten fast alle Kommunen gewährleisten.

Attraktivität der Schwimmbäder

Für eine Identifikation der Besucherinnen und Besucher mit ihrem Schwimmbad ist es notwendig, dieses attraktiv zu gestalten. Die Bindung der Gäste erfolgt auch über das Erscheinungsbild des Schwimmbades. Hier können ehrenamtlich tätige Fördervereine, die die Kommunen bei der Bewirtschaftung der Anlagen oder bei kleineren baulichen Unterhaltungsarbeiten unterstützen, hilfreich sein. Damit können Fördervereine zu einer Verringerung des Zuschusses und damit zu einer finanziellen Entlastung der Kommunen beitragen. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte positiv fest, dass Fördervereine damit einen nicht unerheblichen Beitrag zum Erhalt der Schwimmbäder leisteten.

Alle Kommunen hatten das Ziel, den Bestand ihrer Bäder zu sichern.

Fazit

Für die überwiegende Zahl der in den geprüften Kommunen vorhandenen Schwimmbäder bestand kein Instandhaltungsstau. Durch die regelmäßige bauliche Unterhaltung ihrer Bäder sicherten diese Kommunen ihre Vermögenswerte. Allerdings ist bei vier Schwimmbädern in den nächsten Jahren eine Sanierung erforderlich. Für den Abbau dieses Instandhaltungsstaus rechnen die Kommunen mit mindestens 5,5 Mio. €.

Die Prüfkommunen halten ausreichende Kapazitäten für den Schul- und Vereinssport in ihren Schwimmbädern vor. Allerdings nutzen die Schulen die ihnen zur Verfügung stehenden Zeiten nicht immer aus.

Von Ehrenamtlichen getragene Fördervereine für Schwimmbäder können die Kommunen entlasten und damit einen nicht unerheblichen Beitrag zum Erhalt und zur Attraktivität der Schwimmbäder leisten.

5.10 Informationssicherheit in Kommunen – Bisher ist es meist gut gegangen

Bei 20 geprüften Kommunen bestand in den Bereichen Informationssicherheitsmanagement, Gebäudesicherheit und Notfallmaßnahmen Handlungsbedarf, um die Informationssicherheit zu verbessern.

Lediglich ein Viertel der 20 geprüften Kommunen verfügte über eine Leitlinie zur Informationssicherheit, die Kernelemente, wie Sicherheitsstrategie und -ziele, festlegte.

Hintergrund
und Ziel der
Prüfung

Der digitale Wandel beeinflusst alle kommunalen Verwaltungsprozesse. Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte 2016 bei 20 Kommunen⁵⁰ mit bis zu 15.000 Einwohnern⁵¹ mit Hilfe eines umfassenden Fragenkatalogs, wie intensiv sich die geprüften Kommunen mit den Themen Informationssicherheit und Datenschutz im Sinne des NDSG auseinandergesetzt und diese organisatorisch umgesetzt hatten. Der Fragenkatalog deckte unter anderem die Bereiche Informationssicherheitsmanagement, Gebäudesicherheit, Notfallmaßnahmen, Schulungen und Unterweisungen kommunaler Mitarbeiter sowie Datenschutzbeauftragte ab.

Verbindliche
Leitlinie für
die Informa-
tionssicher-
heit fehlte
häufig

Um eine bestmögliche Unterstützung kommunaler Verwaltungsprozesse durch den Einsatz der Informationstechnik zu erreichen, ist es geboten, unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit (§ 110 Abs. 2 NKomVG) Rahmenwerke, Richtlinien und Organisationsstrukturen (Informationssicherheits-Managementsysteme) zu entwickeln und fortlaufend bedarfsgerecht anzupassen.⁵²

Eine Leitlinie zur Informationssicherheit, in der für alle Mitarbeiter verständlich beschrieben war, welche Sicherheitsziele angestrebt werden und in welchem organisatorischen Rahmen diese umzusetzen sind, hatten zum Prüfungszeitpunkt nur fünf der geprüften 20 Kommunen eingeführt. Lediglich drei der 20 Kommunen verfügten über einen Notfallplan, der personenunabhängige Abläufe zur Bewältigung von Störungen im IT-Betrieb beschrieb.

Verfahrens-
beschrei-
bung nach
NDSG

Nach § 8 S. 1 NDSG hat eine Kommune, die Verfahren zur automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten einrichtet oder ändert, in einer Verfahrensbeschreibung die

⁵⁰ Geprüft wurden die Gemeinden Auetal, Bad Rothenfelde, Glandorf, Grasberg, Ilsede, Liebenburg, Söhlde, Wietze und Wagenfeld sowie die Samtgemeinden Eilsen, Grasleben, Lachendorf, Liebenau, Marklohe, Niedernwöhren, Rethem (Aller), Schwarmstedt, Sottrum, Steimbke und Thedinghausen.

⁵¹ Die Einwohnerzahl der Gemeinde Ilsede wuchs zwischenzeitlich infolge des Zusammenschlusses mit der Gemeinde Lahstedt auf rund 22.000 Einwohner an.

⁵² Deutscher Landkreistag (Hrsg.), Handreichung zur Ausgestaltung der Informationssicherheitsleitlinie in Kommunalverwaltungen, 2014, S. 6 ff.; Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik, 2016, S. 9.

Datenhaltung und -verarbeitung festzulegen. Nur in sechs der 20 Kommunen lagen Verfahrensbeschreibungen vollständig vor.

Im Bereich Gebäudesicherheit stellte die überörtliche Kommunalprüfung fest, dass die geprüften Kommunen weitestgehend geeignete Maßnahmen, wie Zutrittskontrollen, getroffen hatten, um einen ungeregelten Zutritt unberechtigter Personen zu Bereichen mit schutzbedürftigen Informationen und Geräten zu verhindern oder zumindest zu erschweren.

Serverräume noch besser sichern

Handlungsbedarf sah die überörtliche Kommunalprüfung dagegen beim Schutz von Ser-



Ansicht 17: Wasser-führende Druckleitung in einem Serverraum

verräumen. In sechs Kommunen fehlten an den Türen der Serverräume Türschlösser oder die Türschlösser waren Teil einer Schließanlage, bei der alle Mitarbeiter der Kommune grundsätzlich unbeschränkten Zutritt zu den Serverräumen hatten. Lediglich sechs Kommunen sicherten ihre Serverräume durch Sicherheitstüren mit Widerstandsklassen. Sieben Kommunen nutzten ihre Serverräume auch als Lager- oder Archivräume und erhöhten dadurch die Brandlast. Teilweise führten wasserführende Druckleitungen durch Serverräume, ohne dass beispielsweise eine Absicherung gegen Wassereinbruch durch Gefahrenmelder erfolgte.

IT-gestützte Prozesse und Systeme müssen sicher und zuverlässig funktionieren, da Störungen oder Ausfälle nicht unerhebliche Schäden nach sich ziehen können. Regelmäßige ereignisunabhängige Tests sind wichtig, um präventiv Schwachstellen zu beseitigen und Risiken zu reduzieren. Nur eine Kommune testete ereignisunabhängig ihre Notfallmaßnahmen.

Notfallvorsorge – Ein wichtiger Baustein der Informationssicherheit

Eine unterbrechungsfreie Stromversorgung (USV) garantiert einerseits bei Netzausfall einen ununterbrochenen Betrieb der IT-Geräte und -Systeme und ermöglicht andererseits eine rechtzeitige Reaktion, wie die Benachrichtigung eines Verantwortlichen oder das geordnete Herunterfahren eines elektronischen Systems ohne Datenverluste. Vier Kommunen verfügten bisher über keine unterbrechungsfreie Stromversorgung und setzten sich im Falle eines Stromausfalles dem Risiko eines Datenverlusts aus.

Für den Schutz von personenbezogenen Daten reicht es regelmäßig nicht aus, sich auf technische Lösungen zu beschränken. Häufig stellen fehlende Kenntnisse oder mangelndes Problembewusstsein einzelner Mitarbeiter ein Risiko dar. Ein angemessenes Sicherheitsniveau lässt sich nur erreichen und halten, wenn Mitarbeiter regelmäßig für die Themen Datenschutz und -sicherheit, zum Beispiel durch Schulungen, sensibilisiert werden. Nur drei der 20 geprüften Kommunen sensibilisierten ihre Mitarbeiter im Rahmen einer Schulung für die Themen Datenschutz und -sicherheit.

Mitarbeiter für das Thema Datenschutz und -sicherheit sensibilisieren

Die Bestellung eines Datenschutzbeauftragten ist gesetzliche Pflicht

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

Datenschutzbeauftragte unterstützen die Kommunen bei der Sicherstellung des Datenschutzes. Als Datenschutzbeauftragte dürfen Kommunen nur Personen bestellen, die die erforderliche Sachkenntnis auf den Gebieten der Datenverarbeitung, der behördlichen Organisation und der einschlägigen Rechtsvorschriften sowie die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen.⁵³ Ferner dürfen Kommunen als Datenschutzbeauftragte nur Personen bestellen, die durch die Bestellung keinen Interessenkonflikten mit anderen dienstlichen Aufgaben ausgesetzt sind, § 8a Abs. 2 NDSG.

Eine Kommune hatte es versäumt, einen Datenschutzbeauftragten zu bestellen. Fünf der 20 Kommunen hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen einen externen Datenschutzbeauftragten bestimmt.

Bei knapp einem Drittel der Kommunen mit einem internen Datenschutzbeauftragten wünschten die Datenschutzbeauftragten zusätzliche Schulungen, um die für die Aufgabe erforderliche Sachkenntnis zu vertiefen. Ferner waren bei knapp einem Drittel der Kommunen die Datenschutzbeauftragten nicht frei von etwaigen Interessenskonflikten, da sie im Rahmen ihrer weiteren Verwaltungsaufgaben, zum Beispiel als Beschäftigte im IT- oder Personalbereich, ebenfalls mit der Verarbeitung personenbezogener Daten befasst waren.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte in Kommunen mit einem externen Datenschutzbeauftragten weniger Verstöße gegen datenschutzrechtliche Regeln fest als in Kommunen mit einem internen Datenschutzbeauftragten.

Empfehlungen

Mit zunehmender Digitalisierung nehmen Informationssicherheit und Datenschutz einen immer höheren Stellenwert ein. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen aufgrund ihrer Prüfungserkenntnisse unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit,

- Rahmenwerke und Richtlinien zur Informationssicherheit und zum Datenschutz zu entwickeln oder zu erweitern und fortlaufend anzupassen,

⁵³ Vgl. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen (Hrsg.), Das Niedersächsische Datenschutzgesetz, Gesetzestext und Kommentar, 2014, S. 68.

- mittelfristig ein an die Größe ihrer Kommune angepasstes Informationssicherheits-Managementssystem zur Sicherstellung gesetzlicher Anforderungen und zur Abwehr von Gefahren zu etablieren,
- ihre bestehenden Konzepte zur Gebäudesicherheit und zur Notfallvorsorge zu überprüfen, um (präventiv) Störungen oder Notfälle und damit Schäden durch den Ausfall von Informationstechniken oder dem Verlust von Daten zu vermeiden,
- ihre Mitarbeiter noch stärker für die Themen Informationssicherheit und Datenschutz zu sensibilisieren und sie zu diesen Themen bedarfsgerecht zu schulen und
- zu prüfen, ob eine kleine Kommune die häufig komplexen, einem fortlaufenden Wandel unterliegenden Aufgaben des Datenschutzes und der -sicherheit allein noch ordnungsgemäß und frei von Interessenkonflikten abbilden kann, oder ob es zur Reduzierung von Risiken geboten erscheint, Aufgaben auf eine hierauf spezialisierte externe Stelle oder Einrichtung, wie einen Zweckverband oder ein Dienstleistungsunternehmen, zu übertragen.

5.11 Heilpädagogische Leistungen für Kinder, die noch nicht eingeschult sind – Bewilligung und Steuerung einer bedarfsgerechten Frühförderung

Für die Frühförderung gibt es wenige gesetzliche Vorgaben. Die zehn geprüften Sozialhilfeträger⁵⁴ gestalteten daher den Arbeitsprozess bei der Bewilligung und Steuerung der Frühförderung sehr unterschiedlich. Einzelne Arbeitsabläufe unterstützten eine bedarfsgerechte Frühförderung, andere erschwerten sie.

Eindeutige Regelungen in den Vereinbarungen mit den Leistungserbringern ermöglichen den Sozialhilfeträgern, die fachlichen Kompetenzen der Leistungserbringer im Bewilligungs- und Steuerungsprozess optimal zu nutzen.

Zur Unterstützung der Kommunen stellte die überörtliche Kommunalprüfung aus den Erkenntnissen der Prüfung Hinweise zum Arbeitsprozess zusammen, die bei der Bewilligung und Steuerung einer bedarfsgerechten Frühförderung Hilfestellung bieten können.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Heilpädagogische Frühförderung ist eine ambulante Sozialhilfeleistung der örtlichen Sozialhilfeträger für noch nicht eingeschulte Kinder, die behindert oder von einer Behinderung bedroht und deswegen in ihrer Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt sind (Teilhabebeeinträchtigung). Die Frühförderung findet in der Regel in den Räumen der Frühförderstelle oder im häuslichen Umfeld des Kindes, mitunter aber auch im Kindergarten statt und wird von heilpädagogischen Fachkräften erbracht.

Für die heilpädagogische Frühförderung nach § 55 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 56 SGB IX gaben die Sozialhilfeträger in Niedersachsen im Jahr 2015 knapp 41 Mio. €⁵⁵ aus. Die Zahl der potenziell anspruchsberechtigten Kinder ist seit 2008 insgesamt leicht gesunken⁵⁶, die Aufwendungen für die Frühförderung hingegen im gleichen Zeitraum um mehr als 25 % gestiegen⁵⁷. Hinzu kommt, dass die Frühförderung das erste Glied einer langen Kette von Eingliederungshilfemaßnahmen sein kann, die viele Menschen mit Behinderungen durch ihr Leben begleiten. Beides bewog die überörtliche Kommunalprüfung, insbesondere die Arbeitsabläufe bei der Bewilligung und Steuerung von Maßnahmen der Frühförderung zu prüfen. Die Prüfung war darauf ausgerichtet, den Sozialhilfeträgern Hinweise zu geben, wie sie die Arbeitsabläufe – soweit erforderlich – optimieren können.

⁵⁴ Geprüft wurden die Städte: Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg sowie die Landkreise Goslar, Helmstedt, Holzminden, Northeim, Wesermarsch und Wittmund.

⁵⁵ Vom Nds. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie auf Plausibilität geprüfte Abrechnungsdaten der Sozialhilfeträger zum Quotalen System.

⁵⁶ Vgl. Datenbank des Landesamts für Statistik Niedersachsen; Bevölkerung am 31.12. in Niedersachsen - Basisjahr 2008 - (A100001K), Internet: <http://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/default.asp>; aufgerufen am 31.08.2016.

⁵⁷ Vom Nds. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie auf Plausibilität geprüfte Abrechnungsdaten der Sozialhilfeträger zum Quotalen System.

Bei zehn Sozialhilfeträgern wurden jeweils ca. 50 Einzelfälle untersucht, um die typischen Arbeitsabläufe zu erfassen.

Neben der Leistungsgewährung sollen die Sozialhilfeträger mit den Leistungserbringern gem. § 75 Abs. 3 SGB XII Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen abschließen. Diese Vereinbarungen regeln verbindlich die Zusammenarbeit von Sozialhilfeträgern und Leistungserbringern u. a. bei den einzelnen Arbeitsschritten im Bewilligungs- und Steuerungsprozess. Daher hat die überörtliche Kommunalprüfung bei zwölf Sozialhilfeträgern⁵⁸ alle 39 abgeschlossenen Vereinbarungen geprüft.

Im Zuge der Prüfung der Vereinbarungen hat die überörtliche Kommunalprüfung auch eine Übersicht über die Bandbreite der vereinbarten Entgelte für Einzel- und Gruppenfrühförderung erstellt.

Gem. § 53 Abs. 4 SGB XII i. V. m. § 56 Abs. 1 S. 1 SGB IX werden heilpädagogische Leistungen erbracht, wenn sie nach fachlicher Erkenntnis eine drohende Behinderung abwenden oder den fortschreitenden Verlauf einer Behinderung verlangsamen oder die Folgen einer Behinderung beseitigen oder mildern können. Das bedeutet für die Frühförderung, dass jedes Kind stets Anspruch auf die Leistung hat, die seinen individuellen Bedarf deckt (bedarfsgerechte Leistung nach § 9 SGB XII).

Anspruchsgrundlage für die Frühförderung

Die Bewilligung und Steuerung einschließlich der zugrundeliegenden Arbeitsabläufe der Frühförderung sollten so gestaltet sein, dass die Frühförderung sowohl zielgerichtet als auch wirtschaftlich ist. Die Wirtschaftlichkeit von Leistungen der Eingliederungshilfe ist allerdings nicht monetär messbar. Die Leistung ist wirtschaftlich, wenn sie bedarfsgerecht ist. Ein Zuviel an Hilfe kann dazu führen, dass ein Kind überfordert ist. Eine zu geringe Hilfe dagegen birgt das Risiko, dass die oben genannten Ziele der Frühförderung nicht erreicht und kostenintensive Anschlussmaßnahmen notwendig werden.

Wirtschaftlichkeit der Frühförderung

Die überörtliche Kommunalprüfung betrachtete zunächst, wie die Kinder Zugang zur Frühförderung erhielten. Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte die Arbeitsabläufe bei der Bewilligung und Steuerung der Frühförderung. Dies tat sie mit der Fragestellung, unter Beteiligung welcher Stellen und unter Heranziehung welcher Informationen die Sozialhilfeträger die (drohende) Behinderung der Kinder und die dadurch verursachte Teilhabebeeinträchtigung feststellten und anschließend den individuellen Bedarf ermittelten. Dabei erstreckte sich die Prüfung auch darauf, ob die Sozialhilfeträger neben dem Kind auch dessen Umfeld betrachteten. In einem weiteren Schwerpunkt hinterfragte die überörtliche Kommunalprüfung, ob die Sozialhilfeträger Entwicklungsberichte von den

Schwerpunkte der Prüfung

⁵⁸ Geprüft wurden die Vereinbarungen der Städte Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg sowie der Landkreise Goslar, Helmstedt, Holzminden, Northeim, Osnabrück, Vechta, Wesermarsch und Wittmund.

Leistungserbringern erhielten, die auf die für die Frühförderung vereinbarten Zielen sowie deren Zielerreichungsgrad aufbauten.

In einem weiteren Schritt wurde untersucht, welche Regelungen in den Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen eine bedarfsgerechte Leistungsgewährung unterstützten und welche ihr entgegenstanden.

*Zugang zur
Frühförde-
rung*

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Sozialhilfeträgern, es nicht allein der Initiative von Kinderärzten, Kindertagesstätten, Leistungserbringern oder Eltern zu überlassen, ob für ein Kind Frühförderung beantragt wird. Ein aktives Mitwirken der Sozialhilfeträger erhöht für alle anspruchsberechtigten Kinder die Chance, bereits zu diesem frühen Zeitpunkt den Zugang zu unterschiedlichen Hilfesystemen und damit u. a. auch zur Frühförderung zu erhalten. Dies kann beispielsweise durch das Angebot von Untersuchungen aller vierjährigen Kinder in Tageseinrichtungen oder durch den Einsatz von Familienhebammen und/oder Babylotsen⁵⁹ geschehen.

*Arbeitsab-
lauf bei der
Bewilligung
der Frühför-
derung*

Für die Bewilligung der Frühförderung bestehen nur wenige gesetzliche Vorgaben. Gem. § 56 Abs. 1 SGB IX treffen die Sozialhilfeträger ihre Entscheidungen über Art und Maß der erforderlichen Hilfe „nach fachlicher Erkenntnis“. Somit müssen die Sozialhilfeträger eigene Wege finden, sachlich korrekt über die individuell bedarfsgerechte Hilfestellung zu entscheiden.

Folgende Vorgehensweisen haben sich dafür als hilfreich erwiesen:

*Interdiszipli-
näre Teams
hinzuziehen*

Die Einbindung eines interdisziplinären Teams bietet nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung eine gute Möglichkeit, die (drohende) Behinderung und Teilhabebeeinträchtigung des Kindes mit der erforderlichen Fachkompetenz festzustellen. Es sollte – immer unter Beteiligung des Sozialhilfeträgers – mit mehreren unterschiedlichen Professionen besetzt sein, z. B. Kinderärzten, Sozialpädagogen, Physiotherapeuten, Ergotherapeuten oder Logopäden. Ein solches interdisziplinäres Team bietet den Vorteil, dass Fachkräfte gemeinsam an der Ermittlung der bedarfsgerechten Leistungen für das Kind mitwirken.

Die Arbeitsgruppe „Qualitätssicherung Gutachten im Kinder- und Jugendgesundheitsdienst“, die aus mehreren Ärztinnen niedersächsischer Gesundheitsämter bestand, hat

⁵⁹ Babylotsen bieten eine individuelle Beratung für alle Eltern von Neugeborenen an, u. a. vermitteln sie den Eltern Unterstützungangebote und motivieren sie zur Annahme dieser Angebote.

einen Leitfaden für die sozialmedizinische Begutachtung zur Frühförderung veröffentlicht.⁶⁰ Er enthält Hinweise für die Struktur und den Inhalt eines medizinischen Gutachtens. Er kann als Orientierungshilfe – auch bei Beteiligung eines interdisziplinären Teams – dienen.

Neben der medizinischen Untersuchung hält die überörtliche Kommunalprüfung es für wichtig, das soziale Umfeld des Kindes zu betrachten. Die Ursache für die Teilhabebeeinträchtigung kann auch im familiären Umfeld begründet sein (z. B. durch Trennung der Eltern, Schulden, Pflegefall in der Familie, Drogen- oder andere familiäre Problematiken). Mit einer solchen ganzheitlichen Betrachtung können die Sozialhilfeträger feststellen, ob Frühförderung überhaupt die bedarfsgerechte Leistung ist oder ob andere oder ergänzende Leistungen notwendig sind. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt deshalb, eine Umfeldbetrachtung durchzuführen und deren Ergebnis aktenmäßig nachvollziehbar darzustellen. Dies gilt auch für weitere Hilfen, die das Kind und/oder seine Familie benötigt und die Maßnahmen, die die Kommune hierzu in die Wege leitet.

Soziales Umfeld des Kindes mit- betrachten

Zur Steuerung und Durchführung einer bedarfsgerechten Leistung hat der Sozialhilfeträger so früh wie möglich einen Gesamtplan gem. § 58 SGB XII aufzustellen. Dazu wirkt er grundsätzlich mit dem behinderten Menschen und den sonst im Einzelfall Beteiligten zusammen. Bei der Frühförderung handelt es sich jedoch um noch nicht eingeschulte Kinder. Daher erwartet die überörtliche Kommunalprüfung bei der Gesamtplanung in der Regel keine aktive Beteiligung des Kindes.

Arbeitsab- lauf bei der Steuerung der Frühför- derung

Der Gesamtplan und die Zielplanung bilden die Grundlage für die vom Leistungserbringer „am Kind“ zu erbringende Leistung.⁶¹ Das Nds. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, das Nds. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Kommunen haben einen Leitfaden zur individuellen Zielplanung im Rahmen des Gesamtplans erstellt.⁶²

Gesamtplan erstellen

Der o. g. Leitfaden enthält für die (örtlichen) Sozialhilfeträger Handlungsempfehlungen, wie sie die Ziele für die Frühförderung im Einzelfall planen können. Inwieweit die Ziele

⁶⁰ Vgl. Bahlmann-Duwe, J., Hartwig, C., Jahnke, C., Pein, D., Schmidt, S., Tasche, H., Thiel, C. & Lührs, V. (2016) Leitfaden für die sozialmedizinische Begutachtung zur Frühförderung – ambulante Eingliederungsmaßnahmen gem. § 54 SGB XII, speziell § 55 und § 56 SGB IX – 2. Auflage, Seite 1, Internet: https://www.aekn.de/fileadmin/media/Downloadcenter/ZQ/Leitfaden/Leitfaden_Begutachtung_Fruehfoerderung_2016.pdf, aufgerufen am 10.08.2016.

⁶¹ Vgl. Nds. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, Internet: http://www.soziales.niedersachsen.de/startseite/menschen_mit_behinderung/eingliederungshilfe_behinderte_menschen/aufgaben_und_grundlagen_eingliederungshilfe/hilfeplanung/gesamtplan--zielplanung-367.html, aufgerufen am 11.08.2016.

⁶² Vgl. Arbeitsgruppe 2a zum Quotalen System, 2. Leitfaden zur individuellen Zielplanung im Rahmen des Gesamtplans für Menschen mit Behinderungen – Handlungsempfehlung für kommunale Träger der Sozialhilfe im Land Niedersachsen, Version I/2009, Internet: http://www.soziales.niedersachsen.de/startseite/menschen_mit_behinderung/eingliederungshilfe_behinderte_menschen/aufgaben_und_grundlagen_eingliederungshilfe/hilfeplanung/gesamtplan--zielplanung-367.html, aufgerufen am 11.08.2016.

erreicht und die gewünschten Wirkungen der Leistungen eingetreten sind, muss der Sozialhilfeträger überprüfen.⁶³ Zu welchem Zeitpunkt der Sozialhilfeträger die Zielerreichung überprüft, muss er in jedem Einzelfall individuell festlegen.

Entwicklungsberichte zur Zielerreichung

Zur Überprüfung der Zielerreichung und der eventuellen Weiterbewilligung der Frühförderung benötigen die Sozialhilfeträger von den Leistungserbringern Berichte zur Entwicklung der Kinder (Entwicklungsberichte). Die überörtliche Kommunalprüfung hält Entwicklungsberichte für geeignet, die Zielerreichung zu überprüfen. Dies gilt allerdings nur, wenn die Entwicklungsberichte auch Aussagen zum Zielerreichungsgrad enthalten.

Erhält ein Kind neben der Frühförderung Leistungen von anderen Leistungsträgern oder z. B. familienbezogene Hilfen, müssen diese Leistungen aufeinander abgestimmt werden. Nur so ist gewährleistet, dass es mit Blick auf die bedarfsgerecht zu gewährenden Leistungen weder zu Doppelförderungen noch zu Förderlücken kommt. Dafür ist es erforderlich, diese Abstimmungsergebnisse in den Fallakten zu vermerken.

Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen

Die gem. §§ 75 ff. SGB XII vorgesehenen Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen müssen den Prozess der Bewilligung und Steuerung einer bedarfsgerechten Frühförderung unterstützen. Es bestehen seitens der überörtlichen Kommunalprüfung keine Bedenken, wenn die Sozialhilfeträger fachliche Kompetenzen der Leistungserbringer hierfür nutzen. Die Zuständigkeit für die Bewilligung von bedarfsgerechten Hilfen darf jedoch nicht über die Vereinbarungen faktisch auf die Leistungserbringer verlagert werden. Die Sozialhilfeträger können dies verhindern, indem sie mit den Leistungserbringern eindeutig vereinbaren, welche Leistungen diese im Einzelfall erbringen sollen.

Zusätzlich zu den Vereinbarungen der direkten Leistungen „am Kind“ sollten die Sozialhilfeträger und die Leistungserbringer nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung in den Leistungsvereinbarungen mindestens Regelungen treffen zu:

- Mitwirkungspflichten der Leistungserbringer
- Informationspflichten der Leistungserbringer
- Individuellen Zielplanungen
- Aussagekräftigen Entwicklungsberichten

Bandbreite der Entgelte

Aus den geprüften Vergütungsvereinbarungen ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung die Bandbreite der Entgelte, die die Sozialhilfeträger mit ihren Leistungserbringern aushandelten. Die Vergütungen für die Einzelfrühförderung bewegten sich zwischen 0,46 € und 0,96 € für eine Förderminute. Die Vergütungen für die Gruppenfrühförderung

⁶³ Vgl. Arbeitsgruppe 2a zum Quotalen System, a.a.O., S. 9.

lagen zwischen 0,14 € und 0,48 € für eine Förderminute. Auch wenn ein direkter Vergleich der jeweiligen Entgelte wegen unterschiedlicher Leistungsstandards nicht möglich war, zeigte das Ergebnis doch, dass die Vergütungsregelungen so stark voneinander abwichen, dass sich eine Überprüfung für die örtlichen Sozialhilfeträger lohnen kann.

Im Gegensatz zu den stationären und teilstationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe besteht für die ambulanten Eingliederungshilfeleistungen kein Landesrahmenvertrag. Eine (freiwillige) Verständigung der Sozialhilfeträger mit den Leistungserbringern über einheitliche Leistungsstandards und zugeordnete einheitliche Leistungsvergütungen könnte für transparente Leistungen und Vergütungen bei der Frühförderung sorgen und dazu führen, dass vergleichbare Leistungen auch mit vergleichbaren Entgelten vergütet werden.

Die Sozialhilfeträger sind dafür verantwortlich, dass alle anspruchsberechtigten Kinder eine bedarfsgerechte Frühförderung erhalten. Es gibt nur wenige gesetzliche Vorgaben, wie die Sozialhilfeträger dabei vorzugehen haben. Daher sind die Sozialhilfeträger gefordert, den Bewilligungsprozess eigenständig auszugestalten, die Hilfe zu steuern und die dafür erforderlichen Prozessschritte mit den Anbietern zu vereinbaren, soweit diese betroffen sind.

Fazit

Eine fundierte Meinungsbildung zu der Frage, ob eine (drohende) Behinderung und Teilhabebeeinträchtigung vorliegt, ist dabei von entscheidender Bedeutung für die zutreffende Beantwortung der Frage, ob und wenn ja welchen Hilfebedarf ein Kind hat.

Beispiele für eine gelungene Vorgehensweise bei der Bewilligung und Steuerung einer bedarfsgerechten Frühförderung sind in den nachfolgend abgebildeten Hinweisen zusammengestellt.

Zugang zum System der Frühförderung

- ❖ Die Chance, dass alle anspruchsberechtigten Kinder Zugang zur Frühförderung erhalten, erhöht sich durch ein aktives Mitwirken des Sozialhilfeträgers (z. B. durch das Angebot der Untersuchung aller Kinder in den Tageseinrichtungen, Familienhebammen und Babylotsen).



Bewilligung der Frühförderung

- ❖ Der Sozialhilfeträger benötigt zur Feststellung der (drohenden) Behinderung und der Teilhabebeeinträchtigung fast immer ein medizinisches Gutachten. Der „Leitfaden für die sozialmedizinische Begutachtung zur Frühförderung“ enthält ein Muster für die „Amtsärztliche Stellungnahme für eine ambulante Eingliederungshilfemaßnahme“. Er wurde von der Arbeitsgruppe „Qualitätssicherung Gutachten im Kinder- und Jugendgesundheitsdienst“ – bestehend aus acht Ärztinnen niedersächsischer Gesundheitsämter – verfasst und kann in der Praxis als Orientierungshilfe dienen.
- ❖ Die Feststellung der (drohenden) Behinderung und der Teilhabebeeinträchtigung mit fachlicher Unterstützung durch ein interdisziplinäres Team bietet den Vorteil, dass viele Fachkräfte an der Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen und der Ermittlung der bedarfsgerechten Leistungen für das Kind mitwirken.
- ❖ Es ist neben der medizinischen Untersuchung des Kindes wichtig, sein soziales Umfeld zu betrachten, um die richtige Unterstützung zu identifizieren. Unterstützungsmöglichkeiten neben der Frühförderung können z. B. Erziehungsberatung, Konfliktberatung, Drogenberatung oder Familienhilfen sein.



Steuerung der Frühförderung

- ❖ Individuelle Förderziele für die Frühförderung und dazu beschriebene Maßnahmen unterstützen die Steuerung des Einzelfalls.
- ❖ Der „2. Leitfaden zur individuellen Zielplanung im Rahmen des Gesamtplans für Menschen mit Behinderungen“ der Arbeitsgruppe 2a zum Quotalen System, Version I/2009, bietet eine Orientierung, um Grob- und Feinziele für die Frühförderung zu beschreiben. Er wurde vom Nds. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, vom Nds. Landesamt für Soziales, Jugend und Familie und von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Kommunen gemeinsam erstellt.
- ❖ Entwicklungsberichte der Leistungserbringer sind zur Überprüfung der Zielerreichung hilfreich, wenn sie Aussagen zum Zielerreichungsgrad enthalten.
- ❖ Erhält ein Kind neben der Frühförderung andere Leistungen, müssen mit Blick auf die bedarfsgerechte Frühförderung alle Leistungen aufeinander abgestimmt werden.

5.12 Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung – Kein Indikator für Instandhaltungsstaus

Städte und Gemeinden wickelten bilanzierte Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung weitgehend ordnungsgemäß ab. Der Umfang eines etwaigen Instandhaltungsstaus, z.B. bei kommunalen Straßen und Gebäuden, lässt sich aus solchen Rückstellungen in der Regel jedoch nicht ableiten.

Die Kommunen haben ihre Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten (§ 124 Abs. 2 S. 1 NKomVG). Dazu gehört eine ausreichende Instandhaltung. Instandhaltungen sind Maßnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung des funktionsfähigen Zustands eines Anlageguts (DIN 31051).

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Seit Einführung der Doppik sind die Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet, für im Haushaltsjahr veranschlagte, aber nicht durchgeführte Instandhaltungsmaßnahmen Rückstellungen zu bilden (§ 123 Abs. 2 NKomVG, § 45 Abs. 1 Nr. 4 KomHKVO).

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte, ob die geprüften Kommunen⁶⁴ in den Haushaltsjahren 2011 bis 2015 die rechtlichen Vorgaben einhielten.

Die sechs geprüften selbständigen Gemeinden zwischen 30.000 und 46.000 Einwohnern bildeten Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung in unterschiedlichem Umfang. Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung im Bereich Gebäudeunterhaltung überwogen gegenüber Rückstellungen im Bereich Tiefbau (Straßen etc.). Die Bilanzen der einzelnen Kommunen wiesen zum Bilanzstichtag 2015 Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung zwischen 0 € und 5,6 Mio. € aus.

Größenordnung differiert

Die Kommunen haben für im Haushaltsjahr unterlassene Aufwendungen für Instandhaltungen, die sie in den folgenden drei Haushaltsjahren nachzuholen beabsichtigen, Rückstellungen zu bilden. Dies setzt voraus, dass die Maßnahmen im Haushaltsjahr geplant waren und Mittel zur Verfügung standen. Die Rückstellungen sind nur zulässig, wenn die vorgesehenen Maßnahmen zum Abschlusstag einzeln bestimmt und wertmäßig beziffert sind (§ 45 Abs. 4 KomHKVO).

Rechtliche Vorgaben

Eine Bildung von Rückstellungen bewirkt, dass der Haushalt des Jahres belastet wird, in dem die unterbliebenen Maßnahmen ursprünglich durchgeführt werden sollten. Die in den Folgejahren nachgeholten Instandhaltungen belasten insoweit dann nicht die aktuellen Haushalte.

Wirkung der Rückstellungen

⁶⁴ Geprüft wurden die Hansestadt Buxtehude, die Städte Barsinghausen, Melle, Meppen und Nienburg/Weser sowie die Gemeinde Seevetal.

Die Rückstellungen verdeutlichen, welchen geplanten Aufwand zur Erhaltung des Vermögens die Kommunen nicht leisteten. Sie zeigen nicht auf, welcher Instandhaltungsbedarf darüber hinaus besteht.

*Verfahren
weitgehend
ordnungsge-
mäß*

Die geprüften Kommunen bildeten die Rückstellungen weitgehend den rechtlichen Vorgaben entsprechend. Maßnahmen, für die sie Rückstellungen gebildet hatten, wickelten sie regelmäßig in den folgenden drei Haushaltsjahren ab. Sie bauten damit Rückstände bei den in der Vergangenheit bereits veranschlagten Instandhaltungen ab.

Einzelne geprüfte Kommunen gaben an, Instandhaltungen wegen Personalmangels nicht durchführen zu können.

Die Realisierung der den Rückstellungen zugrunde liegenden Maßnahmen bindet Personal, das nicht für die Abwicklung der laufenden Unterhaltungsaufgaben zur Verfügung steht. Diese Kommunen sahen sich deshalb gezwungen, teilweise auf eine Bildung von Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung zu verzichten, da sie nicht die Möglichkeit sahen, die veranschlagten Maßnahmen in den folgenden drei Haushaltsjahren nachzuholen.

Um einem Instandhaltungsstau begegnen zu können, sind neben Haushaltsmitteln, die die einzelnen Maßnahmen direkt erfordern, quantitativ und qualitativ ausreichende Personalkapazitäten erforderlich, sei es im eigenen Personalbestand oder über externe Dienstleister. Wenn notwendige Maßnahmen nicht durchgeführt werden, können eine dauernde Wertminderung des Vermögens und vorzunehmende außerplanmäßige Abschreibungen die Folge sein (§ 49 Abs. 4 KomHKVO).

Empfehlung

Sollte über die Rückstellungen hinaus ein erheblicher Nachholbedarf an Instandhaltungsmaßnahmen bestehen, regt die überörtliche Kommunalprüfung an, diesen im Anhang zum Jahresabschluss zu benennen und zu beziffern (ggf. durch Schätzung). Zukünftige finanzielle Belastungen können der Vertretung damit deutlich gemacht werden.

5.13 Jahresabschlussprüfungen bei Eigenbetrieben und privatrechtlichen Unternehmen

Die Jahresabschlussprüfungen bei Eigenbetrieben und privatrechtlichen Unternehmen stellen für Kommunen ein wertvolles Informations- und Überwachungs-instrument dar. Den Wert dieses Instrumentes können die Kommunen steigern, indem sie auf die Einhaltung der rechtlich verbindlichen Vorlage- und Prüffristen achten. Nur dann erhalten sie zeitnahe, belastbare Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Eigenbetriebe und privatrechtlichen Unternehmen.

Die Prüfung der Vergabe von Jahresabschlussprüfungen an Dritte zeigte, dass bei der Dokumentation der Vergabeverfahren Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, um gegebenenfalls im Falle eines Nachprüfungsverfahrens etwaige Einwendungen gegen die Rechtmäßigkeit der Vergabeentscheidung leichter zurückweisen zu können.

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte 2016 bei zehn Kommunen⁶⁵, ob diese im Rahmen der Jahresabschlussprüfung bei 15 Eigenbetrieben und bei 20 privatrechtlichen Unternehmen – es handelte sich ausschließlich um kleine Kapitalgesellschaften in der Rechtsform der GmbH – die kommunalrechtlichen Vorschriften der §§ 157 und 158 NKomVG beachteten. Sie prüfte ferner in den Fällen, in denen die Kommunen die Durchführung der Jahresabschlussprüfung an Dritte vergaben, ob die Kommunen die vergaberechtlichen Vorschriften einhielten. Da die Auftragswerte unterhalb des EU-Schwellenwertes lagen, galten nationale Vergabegrundsätze und nationales Haushaltsrecht. Eine Untersuchung der Aussagekraft der Berichte der Abschlussprüfer war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Der Jahresabschluss eines Eigenbetriebs einer Kommune ist jährlich zu prüfen, § 157 NKomVG i. V. m. §§ 29 ff. EigBetrVO. Zuständig für die Prüfung ist das für die Kommune zuständige Rechnungsprüfungsamt. Das Rechnungsprüfungsamt kann

*Rechtliche
Grundlagen*

- die Prüfung selbst durchführen,
- einen Dritten, wie eine Wirtschaftsprüferin, einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung beauftragen oder
- zulassen, dass in seinem Einvernehmen der Eigenbetrieb einen Dritten mit der Prüfung beauftragt.

⁶⁵ Geprüft wurden die Landeshauptstadt Hannover, die Städte Braunschweig, Emden, Goslar und Lingen (Ems) sowie die Landkreise Diepholz, Grafschaft Bentheim, Harburg, Holzminden und Leer.

Die Kommune verfügt grundsätzlich über keine Rechte, den Jahresabschluss eines kommunalen privatrechtlichen Unternehmens, wie eine kleine Kapitalgesellschaft, zu prüfen. Sie hat deshalb dafür zu sorgen, dass in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag dieses Unternehmens die Durchführung einer Jahresabschlussprüfung nach den Vorschriften über die Jahresabschlussprüfung bei Eigenbetreiben vorgeschrieben und ein zuständiges Rechnungsprüfungsamt bestimmt wird, § 158 Abs. 1 NKomVG.

Ist in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag die Durchführung der Jahresabschlussprüfung nach § 157 NKomVG vorgesehen, hat die Kommune die Abschlussprüfung nach den für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften, mithin nach § 157 NKomVG i. V. m. §§ 29 ff. EigBetrVO durchzuführen.⁶⁶

Die Kommunen hatten in den 20 geprüften Gesellschaftsverträgen privatrechtlicher Unternehmen mit einer Ausnahme eine Abschlussprüfung nach den für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften vorgesehen.

Sie führten für das Haushaltsjahr 2014 für alle in die Prüfung einbezogenen 15 Eigenbetriebe und 20 kleinen Kapitalgesellschaften eine Jahresabschlussprüfung durch.

Für die Durchführung dieser Prüfung beauftragten die Kommunen überwiegend Wirtschaftsprüferinnen, Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Lediglich bei drei Unternehmen, bei einem Eigenbetrieb und bei zwei kleinen Kapitalgesellschaften führten Rechnungsprüfungsämter die Jahresabschlussprüfung durch. In dem hier untersuchten Segment existieren keine gesetzlichen Regeln, den Abschlussprüfer regelmäßig in bestimmten Zeitabständen zu wechseln. Ungeachtet dessen erfolgte regelmäßig nach spätestens fünf Jahren ein Wechsel des Abschlussprüfers.

Bei knapp einem Drittel der Fälle wurden die Fristen zur Aufstellung des Jahresabschlusses, zum Abschluss der Jahresabschlussprüfung und zum Beschluss der Vertretung nach § 33 EigBetrVO nicht eingehalten.

Mit der Übertragung von Aufgaben auf ihre Eigenbetriebe oder privatrechtliche Unternehmen weisen die Kommunen den Betriebsleitungen bzw. Geschäftsführungen weitergehende steuer- oder gesellschaftsrechtliche Handlungsspielräume bzw. Entscheidungsmöglichkeiten zu, als es bei unmittelbarer Aufgabenerfüllung durch die Kernverwaltung möglich wäre. Vor diesem Hintergrund sollten die Kommunen noch strenger auf die Einhaltung der rechtlich verbindlichen Vorlage- und Prüffristen achten, um ihre Überwachungsaufgaben noch besser wahrnehmen zu können.

⁶⁶ Vgl. Freese in KVR Nds, NKomVG, Oktober 2012, § 158 RdNr. 10.

Durchführung der Jahresabschlussprüfungen überwiegend auf Dritte übertragen

Vorlage- und Prüffristen teilweise nicht eingehalten

§ 31 Abs. 3 EigBetrVO sieht vor, dass die Prüfungsfeststellungen des Abschlussprüfers in einer Schlussbesprechung mit der Betriebsleitung bzw. der Geschäftsführung erörtert werden sollen.

Kommunen können das Instrument der Schlussbesprechung intensiver nutzen

Bei 27 der in die Prüfung einbezogenen 35 Jahresabschlussprüfungen wurde mit dem Abschlussprüfer eine Schlussbesprechung durchgeführt. Bei 14 dieser 27 Schlussbesprechungen nahm neben dem Abschlussprüfer nur die Betriebsleitung bzw. die Geschäftsführung teil. Bei weiteren sechs Besprechungen nahmen neben dem Abschlussprüfer und der Betriebsleitung bzw. der Geschäftsführung sowohl Vertreter der Verwaltung, wie Hauptverwaltungsbeamte oder Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements, als auch Vertreter des Rechnungsprüfungsamtes teil. An den übrigen Besprechungen waren zusätzlich entweder Vertreter der Verwaltung oder des Rechnungsprüfungsamtes beteiligt.

Eine Teilnahme von Vertretern der Verwaltung der Kommune und des Rechnungsprüfungsamtes an der Schlussbesprechung erscheint der überörtlichen Kommunalprüfung ein wichtiges Element. Auch wenn vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich gefordert, können so die Überwachungs- und Kontrollaufgaben bei der Erledigung ausgegliederter kommunaler Aufgaben noch besser wahrgenommen werden. Im Rahmen der Schlussbesprechung besteht unter anderem die Möglichkeit, sich vom Abschlussprüfer einzelne Prüfungsfeststellungen detailliert erläutern zu lassen und mit diesem strittige Sachverhalte oder rechtliche Beurteilungen zu erörtern.

Zweck vergaberechtlicher Regelungen ist es, durch Wettbewerb einen wirtschaftlichen Einkauf von Waren und Dienstleistungen sicherzustellen. Hierfür gelten die Grundsätze des Wettbewerbs, der Transparenz, der Wirtschaftlichkeit und der Gleichbehandlung.⁶⁷

Dokumentation der Vergabeverfahren verbesserbar

Um ein Vergabeverfahren transparent zu gestalten, ist es von Beginn an fortlaufend zu dokumentieren. Alle Stufen des Verfahrens, die jeweiligen Maßnahmen und Begründungen der Entscheidungen müssen in einem Vergabevermerk festgehalten werden. Nur so ist nachvollziehbar und nachweisbar, dass die Auftragsvergabe ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Diese Dokumentationspflichten gelten unabhängig vom Auftragsgegenstand, vom Auftragswert und der Verfahrensart.

Von den 32 geprüften Verfahren über die Vergabe von Jahresabschlussprüfungen genügten 15 Verfahren den Dokumentationspflichten. Folglich entsprachen weniger als die

⁶⁷ Vgl. § 97 GWB.

Hälfte der untersuchten Vergaben dem Grundsatz der Transparenz. Diese Vergaberechtsverstöße sind durch eine vollständige Dokumentation aller Verfahrensschritte vermeidbar.

Bei Vergaben wenigstens drei Vergleichsangebote einholen

Auch wenn bestimmte Wertgrenzen durch den Auftrag nicht überschritten werden, gelten die oben dargestellten Vergabegrundsätze und die vergaberechtlichen Anforderungen des Haushaltsrechts. Der Auftrag kann dann im Wege der Freihändigen Vergabe vergeben werden. Allein aus den Vergabegrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und des Wettbewerbs ergibt sich die Mindestanforderung, wenigstens drei Vergleichsangebote einzuholen.

Bei den geprüften Vergaben wurden drei unterschiedliche Arten von Vergabeverfahren angewendet:

- 14 Vergabeverfahren wurden nach den Regelungen Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) ausgeschrieben und durchgeführt.
- Vier Vergabeverfahren erfolgten auf Basis der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF).
- Zehn Vergabeverfahren unterlagen den vergaberechtlichen Anforderungen des Haushaltsrechts.
- Drei Vergaben waren nicht ausreichend dokumentiert und somit auch bezüglich der Verfahrensart nicht nachvollziehbar.
- In einem Fall wurde die Prüfungsleistung ganz ohne Ausschreibung vergeben.

Bei 23 der 32 Vergaben wurden mindestens drei Angebote eingeholt. Bei sieben Vergaben wurden weniger Angebote abgefragt. Für zwei Vergaben ließ sich der Teilnehmerumfang wegen Dokumentationsmängeln nicht mehr nachvollziehen.

Prinzipiell kommen sowohl Vergaben nach den Regelungen der VOL/A als auch nach VOF und nach Haushaltsrecht in Betracht. Sofern weniger als drei Vergleichsangebote eingeholt wurden, handelt es sich bei Verfahren der Freihändigen Vergaben um Verfahrensfehler und somit um Vergabefehler.

5.14 Haushaltsaufstellungsverfahren: Wer früher anfängt, ist eher fertig!

Kommunen gelang es nicht, ihre Haushaltssatzungen den Kommunalaufsichtsbehörden fristgerecht vorzulegen.

Ein früher Beginn der Haushaltsaufstellungsverfahren begünstigt einen zeitigen Abschluss der Verfahren und vermeidet vorläufige Haushaltsführungen.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte in den vergangenen Jahren im Rahmen ihrer Finanzstatusprüfungen mehrfach fest, dass abweichend vom Grundsatz der Vorherigkeit (§ 114 Abs. 1 S. 2 NKomVG) Kommunen den Kommunalaufsichtsbehörden ihre Haushaltssatzungen überwiegend erst nach dem 30. November des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres vorlegten.⁶⁸

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Die überörtliche Kommunalprüfung nahm dies zum Anlass, im Rahmen ihrer Finanzstatusprüfungen bei acht Kommunen⁶⁹ mit 15.000 bis 40.000 Einwohnern das Aufstellungsverfahren für die Haushalte der Jahre 2012 bis 2015 näher zu untersuchen.

Die von der Vertretung der Kommune beschlossene Haushaltssatzung soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres, mithin bis zum 30. November des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres, der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde vorgelegt werden (§ 114 Abs. 1 S. 2 NKomVG). Die Kommune darf vom Grundsatz der Vorherigkeit regelmäßig nur abweichen, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen.⁷⁰

*Rechtliche
Grundlagen*

Die Kommune hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§ 110 Abs. 1 NKomVG). Dies erfordert eine frühzeitige, vorausschauende Planung.

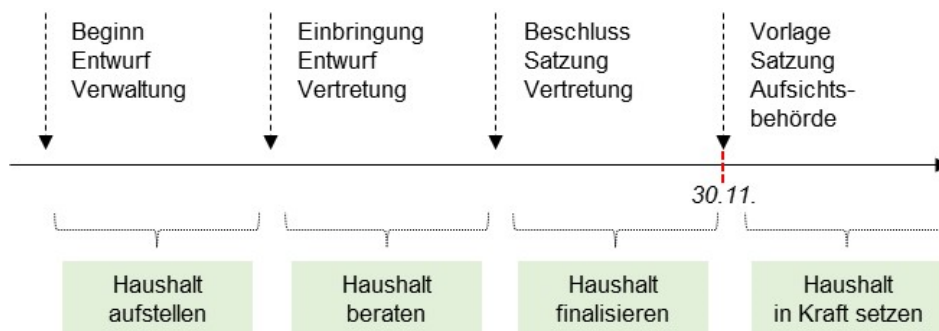
⁶⁸ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2014, Finanzstatusprüfungen - NKR immer noch nicht umgesetzt, S. 32, Kommunalbericht 2015, Finanzstatusprüfungen – Haushaltsaufstellungen und Rechnungslegungen nicht fristgerecht, S. 84.

⁶⁹ Geprüft wurden die Städte Alfeld (Leine), Burgdorf, Friesoythe, Osterholz-Scharmbeck, Papenburg, Ronnenberg und Sehnde sowie die Gemeinde Weyhe.

⁷⁰ Vgl. Rose, Joachim, in KVR-NKomVG, § 114, RdNr. 4.

Phasen des
Haushalts-
aufstellungs-
verfahrens

Das Haushaltsaufstellungsverfahren lässt sich grob in vier Phasen gliedern:

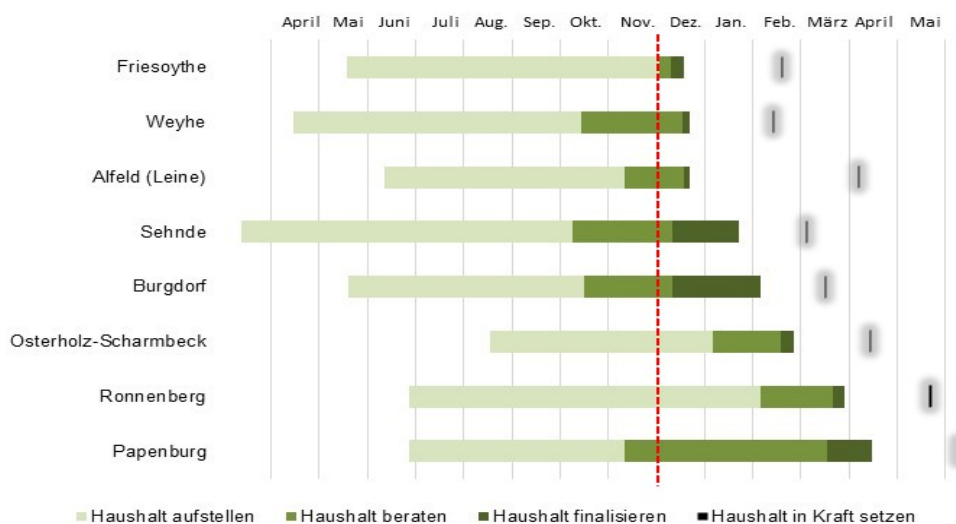


Ansicht 18: Phasen Haushaltsaufstellungsverfahren

Keine Haus-
haltsaufstel-
lung frist-
während

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte für die Haushaltsjahre 2012 bis 2015, ob die acht geprüften Kommunen ihren Aufsichtsbehörden ihre insgesamt 32 Haushaltssatzungen spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres vorlegten. Sie stellte fest, dass keine Kommune ihrer Aufsichtsbehörde eine Satzung vor dem 1. Dezember des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres vorgelegt hatte.

Beispielhaft ergab sich für die einzelnen Kommunen für das Haushaltsjahr 2015 folgendes Bild:



Ansicht 19: Dauer Phasen Haushaltsaufstellungsverfahren

Die Abbildung zeigt, dass für das Haushaltsjahr 2015 keine der acht Kommunen ihre Haushaltssatzung fristwährend und nur drei dieser Kommunen vor Beginn des Haushaltsjahres 2015 im Dezember 2014 ihrer Aufsichtsbehörde ihre Satzung vorlegten.

Alle Haushaltssatzungen wurden erst im ersten Halbjahr 2015 wirksam. Somit verfügte keine Kommune zu Beginn des Haushaltsjahres 2015 über eine wirksame Haushaltssatzung. Sie unterlagen 2015 für mehrere Wochen oder Monate den Vorschriften der vorläufigen Haushaltsführung (§ 116 Abs. 1 i. V. m. § 112 Abs. 3 S. 1 NKomVG). In diesem Zeitraum dürfen Kommunen regelmäßig nur Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Hingegen dürfen sie in diesem Zeitraum keine neuen Investitionsvorhaben, die im Vorjahr noch nicht im Haushaltsplan standen, beginnen oder freiwillige Leistungen, sofern hierüber nicht im Vorjahr schon Verträge geschlossen wurden, zahlen.

Die Kommunen sind in der Gestaltung ihrer Verfahren zur Aufstellung der Haushaltssatzung frei. Die Dauer der einzelnen Verfahrensphasen variierte von Kommune zu Kommune erheblich. So benötigte beispielsweise die Stadt Osterholz-Scharmbeck nur 193 Tage, um ihre Haushaltssatzung 2015 bei der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen, während die Stadt Sehnde hierfür 315 Tage benötigte. Die Stadt Ronnenberg benötigte 223 Tage, um einen ersten Entwurf einem Gremium der Vertretung vorzulegen, die Stadt Papenburg hingegen 137 Tage. Im Gegensatz dazu betrug der Zeitraum zwischen der Vorlage des ersten Entwurfs gegenüber einem Gremium der Vertretung bis zur endgültigen Beschlussfassung durch die Vertretung bei der Stadt Friesoythe lediglich sieben Tage. Bei der Stadt Papenburg dauerte dies 128 Tage.

Die Unterschiede in der Dauer der einzelnen Verfahrensphasen waren im Wesentlichen auf die verschiedenen örtlichen Gegebenheiten und Prozesse zurückzuführen. Im Einzelnen erklärten die Kommunen die nicht fristwahrende Vorlage ihrer Haushaltssatzungen wie folgt:

Gründe für die nicht fristwahrende Vorlage

Fünf Kommunen führten aus, dass die Berechnungsgrundlagen für den kommunalen Finanzausgleich, die regelmäßig einen erheblichen Teil ihrer ordentlichen Erträge darstellten, erst Mitte November 2014 veröffentlicht worden seien.⁷¹ So erlangten sie erst zu diesem Zeitpunkt Klarheit, wie sie planen mussten, um ihrer Vertretung einen ausgeglichen Haushaltsentwurf vorzulegen. In der dann noch verbliebenen Zeit sei es nicht möglich gewesen, fristwährend vor dem 1. Dezember einen Beschluss der Vertretung über die Haushaltssatzung herbeizuführen.

Im Zuge dessen sahen sich nur drei Kommunen in der Lage, bereits im Oktober 2014 ihren Vertretungen einen Entwurf der Haushaltssatzung zur Beratung vorzulegen.

⁷¹ Das Landesamt für Statistik Niedersachsen veröffentlichte die vorläufigen Berechnungsgrundlagen für das Haushaltsjahr 2015 am 19. November 2014. Vgl. Landesamt für Statistik Niedersachsen, Vorläufige Berechnungsgrundlagen Kommunalen Finanzausgleich 2015 vom 19.11.2014.

Darüber hinaus sei eine fristwahrende Vorlage nach Auskunft einzelner Kommunen nicht möglich gewesen, weil

- seitens der Verwaltung erhebliche, zeitaufwendige Anstrengungen erforderlich waren, um einen ausgeglichenen Haushaltsplanentwurf vorzulegen,
- die deutliche Verschlechterung der finanziellen Lage umfangreiche Überlegungen zur Haushaltssicherung erforderten oder
- eine späte Beschlussfassung eine präzisere Planung ermögliche, so dass die Aufstellung von Nachtragshaushaltssatzungen und der damit verbundene Arbeitsaufwand vermieden würden.

*Fazit und
Empfehlun-
gen*

Die Prüfung zeigte erneut, dass durch die aktuelle Praxis der verspäteten Vorlage der Haushaltssatzungen das Regel-Ausnahme-Verhältnis verkehrt wird mit der Folge, dass offensichtlich eine fristwahrende Vorlage spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres die Ausnahme darstellt.

Einige geprüfte Kommunen argumentierten, eine späte Beschlussfassung böte eine höhere Planungssicherheit. So würden kostenintensive Nachtragshaushalte vermieden. Bereits in einer vorhergehenden Prüfungsreihe untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung diese Argumentation, ohne jedoch einen Zusammenhang zwischen dem Zeitpunkt des Haushaltssatzungsbeschlusses und der Erforderlichkeit von Nachtragshaushaltssatzungen erkennen zu können.⁷²

Die zeitlichen Abläufe in den Kommunen Friesoythe, Weyhe und Alfeld (Leine) zeigen, dass eine fristwahrende Vorlage der Haushaltssatzungen spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erreichbar erscheint. Die Gegenüberstellung der zeitlichen Abläufe in den acht Kommunen zeigt auch, dass der Zeitpunkt der Vorlage der Haushaltssatzung bei der Kommunalaufsicht offensichtlich davon abhängt, wann die Kommune mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren beginnt. Insofern können die Kommunen eine fristwahrende Vorlage ihrer Haushaltssatzung forcieren, wenn sie frühzeitiger mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren beginnen.

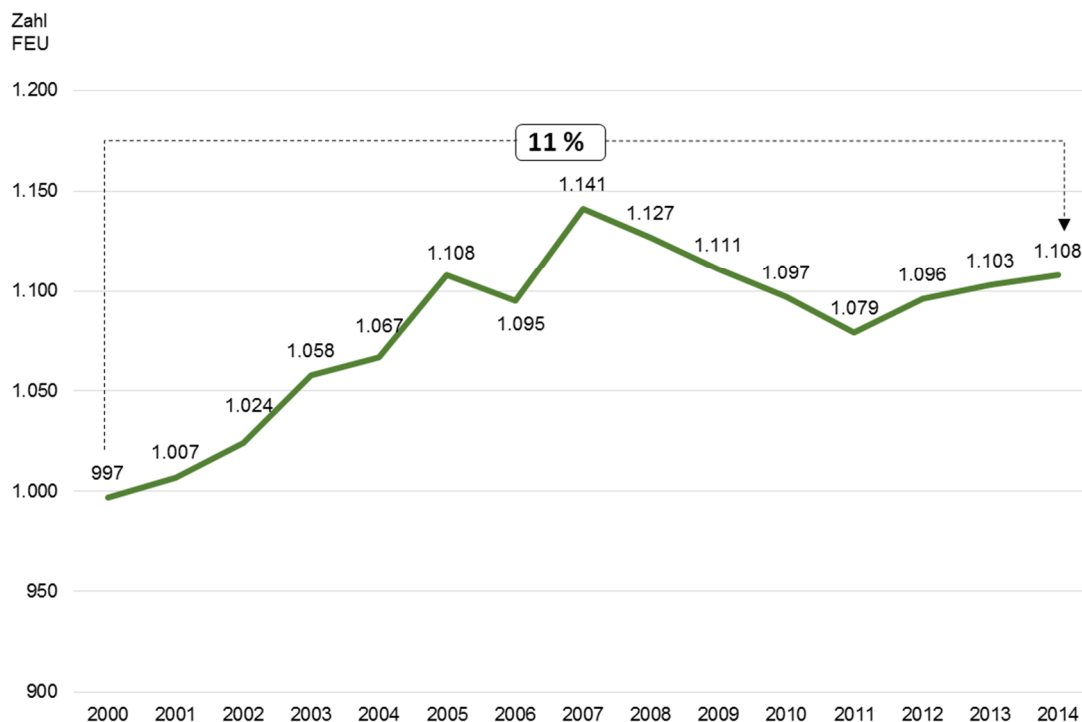
⁷² Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2015, Finanzstatusprüfungen – Haushaltsaufstellungen und Rechnungslegungen nicht fristgerecht, S. 84.

6 „Konzern Kommune“ – Der konsolidierte Gesamtabschluss als wichtiges Informationsinstrument

Kommunale Aufgaben werden sowohl von der Kernverwaltung der Kommune als auch von verselbständigten Aufgabenträgern wahrgenommen. Ohne den konsolidierten Gesamtabschluss fehlt der notwendige Überblick.

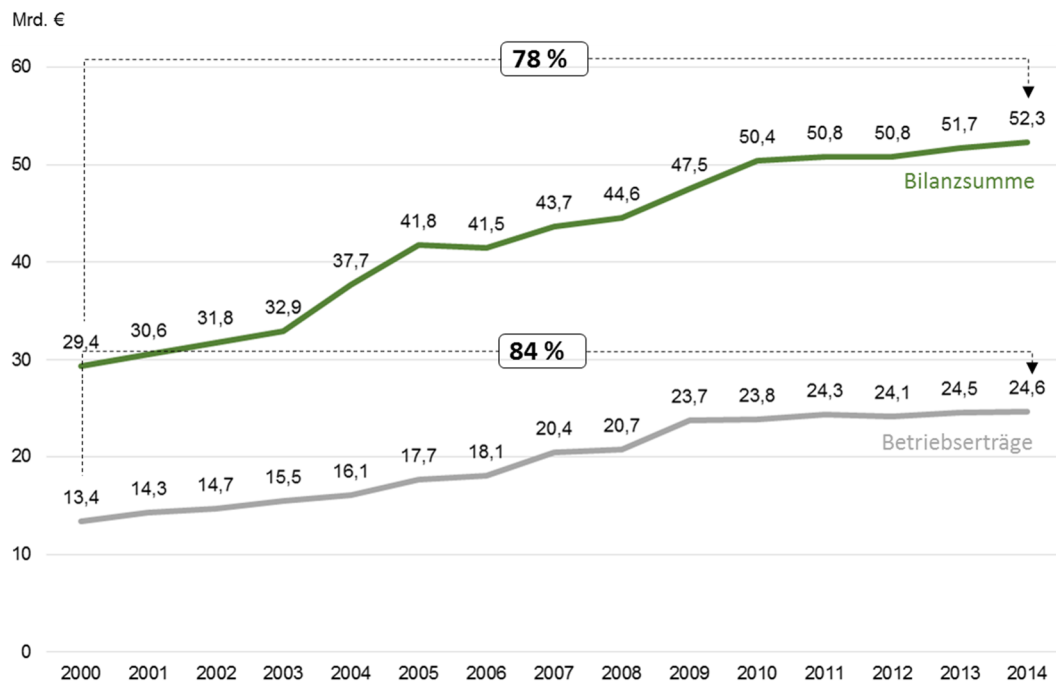
Land und Kommunen haben im erheblichen Umfang Aufgaben auf verselbständigte Einrichtungen und Unternehmen ausgegliedert. Beginnend mit den Bereichen Verkehr, Versorgung und Gesundheit in den 1960er und 1970er Jahren finden sich heute Ausgliederungen in fast allen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Allein in den Jahren 2000 bis 2014 ist in Niedersachsen die Zahl der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen um 11 % auf 1.108 angewachsen. Zwar hat sie sich in den letzten Jahren nach einer Spitze 2007 leicht verringert. Sie ist ab 2010 aber wieder angestiegen.



Ansicht 20: Entwicklung der Anzahl der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2000 bis 2014

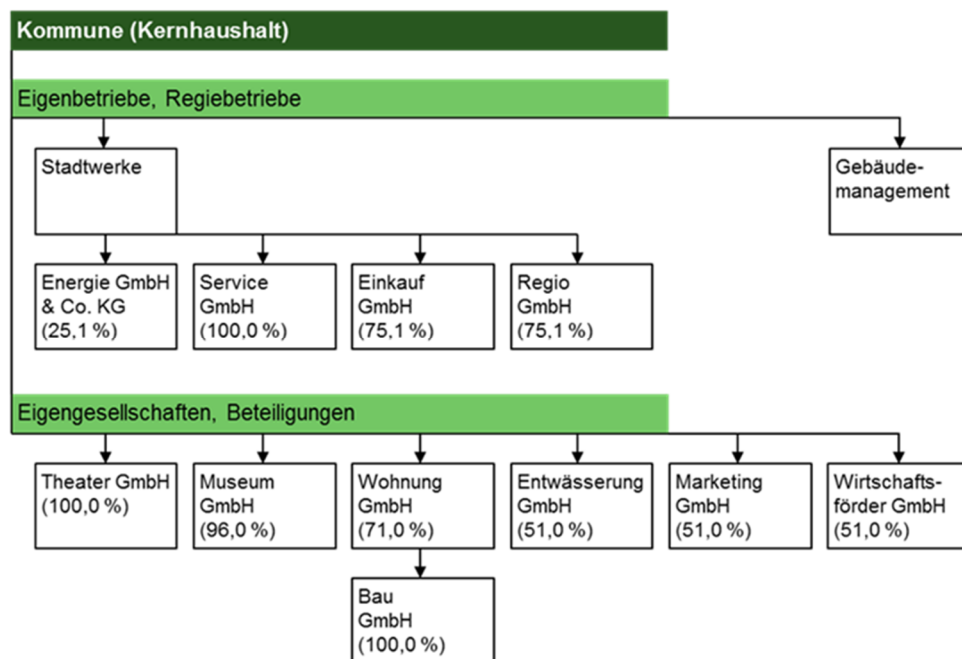
Die Bilanzsumme und die Betriebserträge der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen entwickelten sich unverändert dynamisch. Sie stiegen im Vergleichszeitraum um 78 % auf 52,3 Mrd. € bzw. 84 % auf 24,6 Mrd. €, wie folgende Abbildung zeigt:



Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen, eigene Darstellung

Ansicht 21: Entwicklung der Bilanzsumme und der Betriebserträge der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2000 bis 2014

Die Ausgliederungen kommunaler Aufgaben auf verselbständigte Einrichtungen und Unternehmen haben nicht nur zahlenmäßig erheblich zugenommen. Sie haben auch dazu geführt, dass bereits mittelgroße Kommune konzernartige Strukturen ausbilden, wie das Organigramm einer Kommune mit rund 30.000 Einwohnern zeigt:



Ansicht 22: Organigramm einer mittelgroßen Kommune

Ein zentrales Manko des kameralen Haushaltsrechts bestand darin, dass es nur einen sehr eingeschränkten Überblick über den Kernhaushalt sowie die rechnerisch oder rechtlich verselbständigten Aufgabenträger ermöglichte. Es stellte lediglich einzelne Teile, wie die Jahresrechnung des Kernhaushalts und die Jahresabschlüsse der Ausgliederungen zur Verfügung. Ein wichtiges Ziel der Reform des kommunalen Haushaltsrechts bestand daher darin, diese Teile zu einem transparenten Gesamtbild zusammenzufügen, das einen Überblick über die gesamte Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage gewährt. Dieses Ziel erreichte der Gesetzgeber durch den konsolidierten Gesamtabschluss, der in § 128 Abs. 4 bis 6 NKomVG geregelt ist und erstmalig verpflichtend 2013 für das Haushaltsjahr 2012 aufzustellen war.

Die Aufstellung eines konsolidierten Gesamtabchlusses verfolgt das Ziel, die Übersicht über die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Kommunen zu verbessern. Gegenwärtig wird eine solche Übersicht erschwert, weil teilweise viele kommunale Aufgaben von verselbständigten Einrichtungen und Unternehmen mit zum Teil unterschiedlichen Rechnungslegungsvorschriften wahrgenommen werden. Indem der konsolidierte Gesamtabschluss alle wirtschaftlichen Aktivitäten einer Kommune zusammenfasst, stellt er die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Kommunen so dar, als ob es sich um eine einzige wirtschaftliche Einheit handeln würde.

Im konsolidierten Gesamtabschluss werden der Jahresabschluss der Kommune und die Jahresabschlüsse der nachgeordneten Aufgabenträger zu einem Gesamtabschluss als eine einzige Rechnungslegung über alle Aktivitäten einer Kommune verbunden und dabei zwischen der Kommune und den nachgeordneten Aufgabenträgern (auch wechselseitig) wirtschaftliche Verflechtungen „herausgerechnet“ (konsolidiert).

Werden die Jahresabschlüsse des Kernhaushalts und der im Konsolidierungskreis befindlichen Aufgabenträger lediglich nebeneinander gelegt, lässt sich hierdurch – neben der Unübersichtlichkeit, die aus der Anzahl der Aufgabenträger resultiert – auch aus folgenden Gründen kein Überblick über die gesamte Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage gewinnen:

Zum einen vermittelt die Addition der Nettoposition des Kernhaushalts und des Eigenkapitals der verselbständigten Aufgabenträger einen falschen Eindruck über die Höhe des diesbezüglich tatsächlich im Konsolidierungskreis zur Verfügung stehenden Betrags. Der konsolidierte Gesamtabschluss führt die Summe aus der Nettoposition und den Eigenkapitalien auf ihre tatsächliche Höhe zurück. Zudem können die Forderungen und Schulden durch innerhalb des Konsolidierungskreises bestehende Geschäftsbeziehungen aufgebläht werden. Ist das der Fall, korrigiert dies der konsolidierte Gesamtabschluss. Entsprechendes gilt für Erträge und Aufwendungen, die durch innerhalb des

Konsolidierungskreises bestehende Geschäftsbeziehungen entstanden. Hierdurch werden im konsolidierten Gesamtabchluss korrespondierende Posten und damit ggf. auch Transaktionen bereinigt, die innerhalb des Konsolidierungskreises aus bilanzpolitischen Gesichtspunkten erfolgten.

Bedeutung erlangt der konsolidierte Gesamtabchluss zudem dadurch, dass die Kommunen Aufgaben aus der Kernverwaltung in einem unterschiedlichen Umfang auf hier- von rechnerisch oder rechtlich verselbständigte Aufgabenträger auslagerten. Die von den Kommunen für ihre Kernhaushalte erstellten Jahresabschlüsse sind somit nur eingeschränkt vergleichbar. Der konsolidierte Gesamtabchluss stellt die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage einer Kommune dagegen unabhängig von den Aufgabenverlagerungen dar. Er kann somit einem Vergleich zugrunde gelegt werden.

Die Schaffung einer Gesamtübersicht war eines der Kernziele der Reform des kommunalen Haushaltsrechts. Ungeachtet dessen musste die überörtliche Kommunalprüfung im Rahmen ihrer Finanzstatusprüfungen bisher feststellen, dass gegenwärtig nur wenige Kommunen zeitnah konsolidierte Gesamtabchlüsse vorlegen können.

Erfahrungsgemäß bedarf es eines gewissen Zeitraums, bis sich neue Instrumente, wie der konsolidierte Gesamtabchluss, etablieren. Gleichwohl sollten die Kommunen den konsolidierten Gesamtabchluss somit nicht „nur“ erstellen, um der Rechtslage zu genügen, sondern um zudem dessen Informationen zu nutzen. Um seine Informationen sinnvoll nutzen zu können, ist eine deutlich zügigere Aufstellung des konsolidierten Gesamtabchlusses als bisher in der Praxis beobachtet wünschenswert.

Im Kommunalbericht 2018 wird die überörtliche Kommunalprüfung den Schwerpunkt auf das Thema „Wahrnehmung kommunaler Aufgaben durch Dritte“ und damit auch auf verselbständigte Aufgabenträger legen.

*Zeitnahe
Aufstellung
Gesamtab-
schluss
wichtig für
seinen Infor-
mationswert*