

Unterrichtung

Niedersächsischer Landesrechnungshof
- 6.1-1070.0-14 -

Hildesheim, den 12.05.2014

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Kommunalbericht 2014

Anlage: 1

Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend lege ich dem Niedersächsischen Landtag den Bericht 2014 der überörtlichen Kommunalprüfung vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Richard Höptner

(Ausgegeben am 05.06.2014)

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

Kommunalbericht 2014

Übersandt an

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

Hildesheim, 12.05.2014

Az.: 6.1-1070.0-14



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Vorwort | 9 |
| 2 | Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen | 11 |
| 2.1 | Gesetzlicher Auftrag | 11 |
| 2.2 | Umfang und Durchführung | 12 |
| 2.3 | Durchgeführte Prüfungen | 12 |
| 3 | Kommunen in Niedersachsen | 13 |
| 3.1 | Gebietsstand | 13 |
| 3.2 | Steuereinnahmekraft | 13 |
| 3.3 | Umsetzung des NKR | 16 |
| 4 | Die Kommunalfinanzen in Niedersachsen | 18 |
| 4.1 | Vorbemerkungen | 18 |
| 4.2 | Finanzierungssaldo | 19 |
| 4.3 | Einzahlungen der laufenden Rechnung | 20 |
| 4.4 | Auszahlungen der laufenden Rechnung | 22 |
| 4.5 | Finanzierung von Investitionen | 23 |
| 4.6 | Schuldenstand | 24 |
| 4.7 | Ausblick | 27 |
| 5 | Prüfungsergebnisse | 29 |
| 5.1 | Prüfungsergebnisse – kompakt | 30 |
| 5.2 | Finanzstatusprüfungen – NKR immer noch nicht vollständig umgesetzt! | 32 |
| 5.3 | Kitas – Gemeinden stemmen den höchsten Finanzierungsanteil | 34 |
| 5.4 | Fachkräfte in kommunalen Kitas – Tarifrecht wird unzureichend beachtet | 38 |
| 5.5 | Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der Jugendhilfe: Mängel durch Verbesserung des Rahmenvertrags beseitigen | 42 |
| 5.6 | Baustellen bei der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche | 45 |
| 5.7 | Bibliotheken: Standortbestimmung | 48 |
| 5.8 | Stiftungen und Kommunen – Fluch oder Segen? | 50 |
| 5.9 | Die Qualität des Teilnehmungsmanagements hängt nicht zwingend von der Größe einer Kommune ab | 54 |
| 5.10 | Konstruierte Verwaltung – Beherrschen Kommunen ihre steuerlichen Gestaltungen? | 59 |
| 5.11 | Kommunale Anstalten öffentlichen Rechts – Chancen und Risiken | 60 |
| 5.12 | Kommunale Hallenbäder im Vergleich – Zahlen, Daten und Fakten | 64 |
| 5.13 | Auch kommunale Wirtschaftsförderung muss den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachten | 66 |
| 5.14 | Feuerwehrplanung – Aufstellung und Ausstattung der freiwilligen Feuerwehren | 68 |
| 5.15 | Vollstreckungsdienst – eingefahren und nicht transparent? | 72 |
| 5.16 | IKZ im Vollstreckungsbereich trotz positiver finanzieller Ergebnisse aufgelöst | 74 |
| 5.17 | Die tarifvertraglichen Bestimmungen zur leistungsbezogenen Bezahlung verfehlen ihr Ziel | 76 |
| 5.18 | Gebührenerhebung zur Refinanzierung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises | 78 |
| 6 | Quo vadis NKR? | 81 |
| 7 | Geprüfte Kommunen | 85 |

Ansichtenverzeichnis

| | |
|--|----|
| Ansicht 1: Kontrolleure der Kommunalfinanzen | 11 |
| Ansicht 2: Steuereinnahmekraft in den Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2..... | 14 |
| Ansicht 3: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung..... | 15 |
| Ansicht 4: Umsetzungsstand – Gegenüberstellung der erstellten und geprüften Bilanzen | 16 |
| Ansicht 5: Umsetzungsstand – Gegenüberstellung der erstellten und geprüften Jahresabschlüsse | 17 |
| Ansicht 6: Finanzierungssalden..... | 19 |
| Ansicht 7: Bereinigte Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen | 20 |
| Ansicht 8: Steuereinzahlungen (netto), Einzahlungen/Auszahlungen der lfd. Rechnung | 20 |
| Ansicht 9: Steuereinzahlungen | 21 |
| Ansicht 10: Auszahlungen der lfd. Rechnung..... | 22 |
| Ansicht 11: Steigerungsraten der wesentlichen Auszahlungen der lfd. Rechnung | 23 |
| Ansicht 12: Finanzierung von Investitionen | 24 |
| Ansicht 13: Stand der Liquiditätskredite je Einwohner | 25 |
| Ansicht 14: Entwicklung der Verschuldung | 26 |
| Ansicht 15: Landkarte finanzielle Leistungsfähigkeit | 28 |
| Ansicht 16: Kommunale Kitas – Aufwandsdeckungsgrade gesamt | 34 |
| Ansicht 17: Kommunale Kitas – Aufwandsdeckungsgrade durch Elternbeiträge | 35 |
| Ansicht 18: Kommunale Kitas – Zuschussbedarfe je belegten Platz | 36 |
| Ansicht 19: Tarifrecht für Kita-Beschäftigte – Erfüllungsgrad Vorbereitungs- und Qualifizierungssoll..... | 42 |
| Ansicht 20: Beteiligungsmanagement – Zusammengefasste Qualitätskennzahlen..... | 57 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|----|
| Tabelle 1: Nettoinvestitionsrate | 23 |
| Tabelle 2: Verschuldung | 24 |
| Tabelle 3: Finanzstatusprüfungen – Anzahl der Kommunen ohne geprüfte erste Eröffnungsbilanz | 32 |
| Tabelle 4: Finanzstatusprüfungen – Übersicht eingeführter Steuerungsinstrumente | 33 |
| Tabelle 5: Fallzahlen der ambulanten Eingliederungshilfen | 46 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------------|--|
| ABI. EU | Amtsblatt der Europäischen Union |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABI. EU Nr. C 115 vom 09.05.2008, S. 47) |
| ALLGO | Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen und Leistungen vom 05.06.1997 (Nds. GVBl. S. 171; berichtigt 1998, S. 501), zuletzt geändert durch Verordnung vom 10.01.2014 (Nds. GVBl. S. 19) |
| AöR | Kommunale Anstalt öffentlichen Rechts |
| BauGB | Baugesetzbuch vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11.06.2013 (BGBl. I S. 1548) |
| BedarfVO-RettD | Verordnung über die Bemessung des Bedarfs an Einrichtungen des Rettungsdienstes vom 04.01.1993 (Nds. GVBl. S. 1) |
| BFH | Bundesfinanzhof |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003, 738), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 5 des Gesetzes vom 01.10.2013 (BGBl. I S. 3719) |
| BGBl. | Bundesgesetzblatt |
| EDV | Elektronische Datenverarbeitung |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EU | Europäische Union |
| FwVO | Verordnung über die kommunalen Feuerwehren (Feuerwehrverordnung) vom 30.04.2010 (Nds. GVBl. S. 185, 284), zuletzt geändert durch Verordnung vom 17.05.2011 (Nds. GVBl. S. 125) |
| 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), zuletzt geändert durch Verordnung vom 01.02.2011 (Nds. GVBL. S. 31) |
| HGrG | Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.07.2013 (BGBl. I S. 2398) |
| HVB | Hauptverwaltungsbeamtin/Hauptverwaltungsbeamter |
| IKZ | Interkommunale Zusammenarbeit |
| KGSt | Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement |
| Kita | Kindertagesstätte |
| KiTaG | Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder vom 07.02.2002 (Nds. GVBl. S. 57), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.11.2012 (Nds. GVBl. S. 417) |
| KLR | Kosten- und Leistungsrechnung |
| KStG | Körperschaftsteuergesetz vom 15.10.2002 (BGBl. I S. 4144), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 18.12.2013 (BGBl. I S. 4318) |
| LRH | Niedersächsischer Landesrechnungshof |
| LSKN | Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (bis 31.12.2013) |
| LSN | Landesamt für Statistik Niedersachsen (ab 01.01.2014) |
| LT-Drs. | Landtagsdrucksache |

| | |
|------------|--|
| MI | Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport |
| MK | Niedersächsisches Kultusministerium |
| NBrandSchG | Niedersächsisches Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistung der Feuerwehr (Niedersächsisches Brandschutzgesetz) vom 18.07.2012 (Nds. GVBl. S. 269), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 12.12.2012 (Nds. GVBl. S. 589) |
| Nds. GVBl. | Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt |
| Nds. MBl. | Niedersächsisches Ministerialblatt |
| NGO | Niedersächsische Gemeindeordnung in der Fassung vom 28.10.2006 (Nds. GVBl. S. 473) in der bis 31.10.2011 geltenden Fassung, aufgehoben durch Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 576) |
| NKAG | Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz vom 23.01.2007 (Nds. GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18.07.2012 (Nds. GVBl. S. 279) |
| NKomVG | Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16.12.2013 (Nds. GVBl. S. 307) |
| NKomZG | Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 21.12.2011 (Nds. GVBl. S. 493), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 18.07.2012 (Nds. GVBl. S. 279) |
| NKPG | Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung (Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz) vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 638), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 629) |
| NKR | Neues Kommunales Rechnungswesen |
| NMG | Niedersächsisches Meldegesetz vom 25.01.1998 (Nds. GVBl. S. 56), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12.10.2006 (Nds. GVBl. S. 444) |
| NStiftG | Niedersächsisches Stiftungsgesetz vom 24.07.1968 (Nds. GVBl. S. 119), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.11.2004 (Nds. GVBl. S. 514) |
| NUTS | Nomenclature des unités territoriales statistiques – statistische Klassifikation der Gebietseinheiten |
| NVwKostG | Niedersächsisches Verwaltungskostengesetz vom 25.04.2007 (Nds. GVBl. S. 172), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 31.10.2013 (Nds. GVBl. S. 254) |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| Rn. | Randnummer |
| RPA/RPÄ | Rechnungsprüfungsamt/Rechnungsprüfungsämter |
| SGB VIII | Sozialgesetzbuch - Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe - (Artikel 1 des Gesetzes vom 26.06.1990, BGBl. I S. 1163) vom 11.09.2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 29.08.2013 (BGBl. I S. 3464) |
| TVöD | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst vom 13.09.2005, zuletzt geändert durch Änderungs-Tarifvertrag Nr. 8 vom 26.02.2013 |
| TVöD BT-V | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) – Besonderer Teil Verwaltung - (BT-V) - vom 13.09.2005, zuletzt geändert durch den Änderungstarifvertrag Nr. 15 vom 26.02.2013 |
| TVöD-V | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) für den Bereich Verwaltung im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände vom 07.02.2006, zuletzt geändert durch Änderungsvereinbarung Nr. 6 vom 26.02.2013 |

| | |
|---------|---|
| VKA | Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände |
| VwKostG | Verwaltungskostengesetz vom 23.06.1970 (BGBl. I S. 821) in der bis 14.08.2013 geltenden Fassung, aufgehoben durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes vom 07.08.2013 (BGBl. I S. 3154) mit Wirkung vom 15.08.2013; zur Weiteranwendung vgl. § 23 Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes (Bundesgebührengesetz - BGebG) vom 07.08.2013 (BGBl. I S. 3154) |
| VZÄ | Vollzeitäquivalente |

1 Vorwort

Mein Kommunalbericht 2014 gibt einen Überblick über die Erkenntnisse und Ergebnisse aus den überörtlichen Kommunalprüfungen des vergangenen Jahres.

Mit meinen beiden vorherigen Berichten ist es mir gelungen, eine breitere Öffentlichkeit auf kommunale Problemstellungen aufmerksam zu machen. Ich habe erfahren, dass die Mehrzahl der geprüften Einrichtungen meinen Prüfungsergebnissen offen gegenübersteht und an Hinweisen zur Wirtschaftlichkeit ihrer Aufgabenerledigung interessiert ist. Das zeigte der intensive Gedankenaustausch in den vielen vor Ort geführten Erörterungsgesprächen. Mit meinem Kommunalbericht möchte ich insbesondere (noch) nicht geprüfte Einrichtungen sensibilisieren, die Verfahrensweisen in ihren Häusern zu hinterfragen.

Wie ein roter Faden zog sich die Erkenntnis durch die Prüfungsergebnisse, dass Verwaltungshandeln zu dokumentieren und transparenter darzustellen ist. Fehlende oder nicht verfügbare Informationen erschwerten und erschweren es den Verantwortlichen, die Wirtschaftlichkeit ihrer Aufgabenerledigung zu überprüfen und Verbesserungsmöglichkeiten zu nutzen. Insofern wiederhole ich meine Feststellung des letzten Jahres: Die Steuerung der Aufgabenerledigung ist verbesserungsbedürftig.

Auch im diesem Jahr setzte ich mich im Rahmen meiner Finanzstatusprüfungen damit auseinander, inwieweit die Kommunen ihre Haushalte auf das NKR umgestellt hatten. In einer landesweiten Abfrage erhob ich einmalig den Stand der geprüften Eröffnungsbilanzen und doppischen Jahresabschlüsse bei allen niedersächsischen Kommunen. Über das Ergebnis informiert mein Berichtsteil 3.3. Ich stellte fest, dass nach Ablauf der Umstellungsfrist des NKR 60 % der Kommunen über eine geprüfte erste Eröffnungsbilanz verfügten. Bei 40 % aller Kommunen waren die Jahresabschlüsse ihrer doppischen Haushaltsjahre von den Rechnungsprüfungsämtern geprüft. Das bedeutet, dass die Haushalts- und Rechnungsunterlagen vieler Kommunen nicht ausreichend belastbar waren. Meine Erkenntnisse übermittelte ich auf entsprechenden Wunsch bereits dem Nds. Ministerium für Inneres und Sport. Ich bin mir sicher, dass das Ministerium prüft, ob und ggf. inwieweit ein Handlungsbedarf besteht. Ziel muss es sein, die Kommunen dabei zu unterstützen, so schnell wie möglich ein rechtssicheres Haushaltssaufstellungs- und Rechnungslegungsverfahren gewährleisten zu können.

Mit der Umstellung auf das NKR verfolgte der Landesgesetzgeber jedoch primär den Zweck, den Kommunen Instrumente an die Hand zu geben, ihre Haushalte outputorientiert über Ziele, Kennzahlen, KLR und Controlling steuern zu können. Dieses Ziel – so zeigten meine Prüfungen – liegt noch in weiter Ferne. Aufgrund der Erkenntnisse aus meinen Erhebungen stellt sich mir die Frage, in welchem Umfang und mit welcher Tiefe die genannten Steuerungsinstrumente angewendet werden sollten. Schließlich müssen der damit verbundene Aufwand und ein erzielbarer Nutzen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Meine Überlegungen enthält Kapitel 6.

Die Kommunalfinanzen befinden sich bundesweit im Aufwärtstrend. Das gilt auch für Niedersachsen. Insbesondere durch den enormen Anstieg der Einnahmen konnten die niedersächsi-

schen Kommunen im Jahr 2012 insgesamt einen positiven Finanzierungssaldo in der Gesamtrechnung von 105 € je Einwohner ausweisen. Dies ist das zweitbeste Ergebnis im bundesweiten Vergleich der dreizehn Flächenländer. Auch bei den Steuereinnahmen, speziell der Gewerbesteuer, bewegen sich die niedersächsischen Kommunen in der oberen Hälfte (Rang 5). Dies bedeutet jedoch lediglich einen Lichtblick für die Entwicklung der Kommunalfinanzen. Denn die Belastung der Kommunen bei den Sozialausgaben (Rang 10) und aus Liquiditätskrediten ist in Niedersachsen überdurchschnittlich hoch (Rang 9).¹ Die Altlasten aus den Haushaltsdefiziten der Vorjahre, die nach wie vor über Liquiditätskredite zwischenfinanziert werden, und die hohen Sozialausgaben belasten die niedersächsischen Kommunalhaushalte erheblich. Insbesondere eine Senkung der Sozialausgaben wird nur über die Veränderung von Strukturen zu erreichen sein. Insofern bestehen die großen Herausforderungen an die niedersächsischen Kommunen fort.



Richard Höptner

Präsident

¹ Bundesministerium der Finanzen, Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2003 bis 2012, Stand: September 2013.

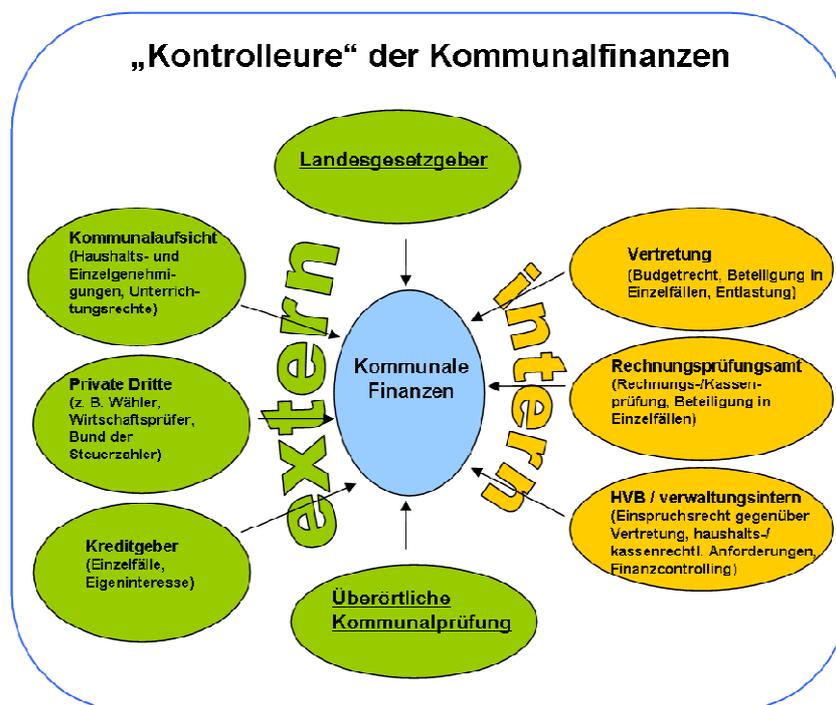
2 Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen

2.1 Gesetzlicher Auftrag

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

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 dem Land im Gesellschaftsvertrag oder in der Unternehmenssatzung ein Prüfungsrecht unter Hinweis auf das NKPG eingeräumt worden ist (§ 1 Abs. 2 NKPG).

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



Ansicht 1: Kontrolleure der Kommunalfinanzen

2.2 Umfang und Durchführung

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

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.

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

Die Prüfungsbehörde kann zu prüfende Einrichtungen und Unternehmen auf deren Verlangen in Fragen der Wirtschaftlichkeit und Organisation gegen Erstattung der Kosten beraten. Gem. § 7 Abs. 1 NKPG gibt es bei der Prüfungsbehörde einen Prüfungsbeirat. Ihm gehören zwei Vertreter des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde und jeweils zwei Vertreter der kommunalen Spitzenverbände an. Der Prüfungsbeirat ist insofern Teil der überörtlichen Kommunalprüfung, als er Empfehlungen für die Ausrichtung und Durchführung der Prüfungsplanung beschließt und bei der Prüfungsplanung beratend mitwirkt. In dieser Funktion hatten die Mitglieder des Prüfungsbeirats bei der Vorbereitung dieses Kommunalberichts Gelegenheit zur Stellungnahme. Soweit dies erforderlich war, habe ich die mir mitgeteilten Anregungen in diesem Bericht berücksichtigt.

Der Beirat tagte bisher insgesamt neun Mal, zuletzt am 23.04.2014.

2.3 Durchgeführte Prüfungen

Außer den in diesem Kommunalbericht dargestellten Prüfungen waren weitere Themenbereiche Gegenstand überörtlicher Kommunalprüfungen:

- Schulentwicklungsplanung für allgemeinbildende Schulen des Sekundarbereichs I und II (9 Kommunen),
- Organisation, Kosten und Erlöse der unteren Bauaufsichtsbehörden (5 Kommunen),
- Refinanzierung von Erschließungs- und Straßenausbaumaßnahmen (5 Kommunen),
- Wirtschaftlichkeit von Samtgemeinden im Vergleich zu Einheitsgemeinden (30 Samtgemeinden und 30 Einheitsgemeinden in drei Größenklassen) und
- Strukturen und Organisation des kommunalen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements (2 Kommunen - als Orientierungsprüfung).

Über wesentliche Erkenntnisse aus diesen Prüfungen werde ich im Kommunalbericht 2015 informieren.

3 Kommunen in Niedersachsen

3.1 Gebietsstand

Die überörtliche Kommunalprüfung erstreckt sich auf alle Kommunen Niedersachsens. Öffentlich-rechtliche Ausgliederungen bzw. Zusammenschlüsse der Kommunen gehören ebenfalls zum Aufgabenfeld der überörtlichen Kommunalprüfung. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts und Zweckverbände.

Infolge des Zukunftsvertrags² und sonstiger Initiativen reduzierte sich die Gesamtzahl der niedersächsischen Kommunen. Seit meinem letzten Kommunalbericht fusionierten je zwei kreisangehörige Städte und Samtgemeinden. Außerdem wandelten sich drei Samtgemeinden in Einheitsgemeinden um. Als Folge verringerte sich die Gesamtzahl der Mitgliedsgemeinden. Aktuell steht die erste Fusion auf Kreisebene im südniedersächsischen Raum an. Auch andere Großkommunen diskutieren über mögliche Zusammenschlüsse.

Zum 01.01.2014 setzte sich die kommunale Landschaft Niedersachsens aus 1.155 Kommunen zusammen. Es handelte sich dabei um die Landeshauptstadt Hannover, die Region Hannover, 37 Landkreise, 8 kreisfreie Städte, 7 große selbständige Städte und 1 Stadt mit Sonderstatus. Zu den zu prüfenden kreisangehörigen Städten und Gemeinden zählten 59 selbständige Gemeinden, 212 Einheitsgemeinden und 126 Samtgemeinden einschließlich 3 selbständiger Samtgemeinden. Hinzu kamen 703 Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden.

Die niedersächsischen Kommunen waren (Mit-)Gesellschafterinnen in fast 800 privatrechtlichen Gesellschaften. Diese Gesellschaften wurden von ihren Trägerkommunen mit teilweise erheblichen Finanzmitteln ausgestattet. Von daher messe ich meiner Prüfung des Beteiligungsmanagements besondere Bedeutung bei.

3.2 Steuereinnahmekraft

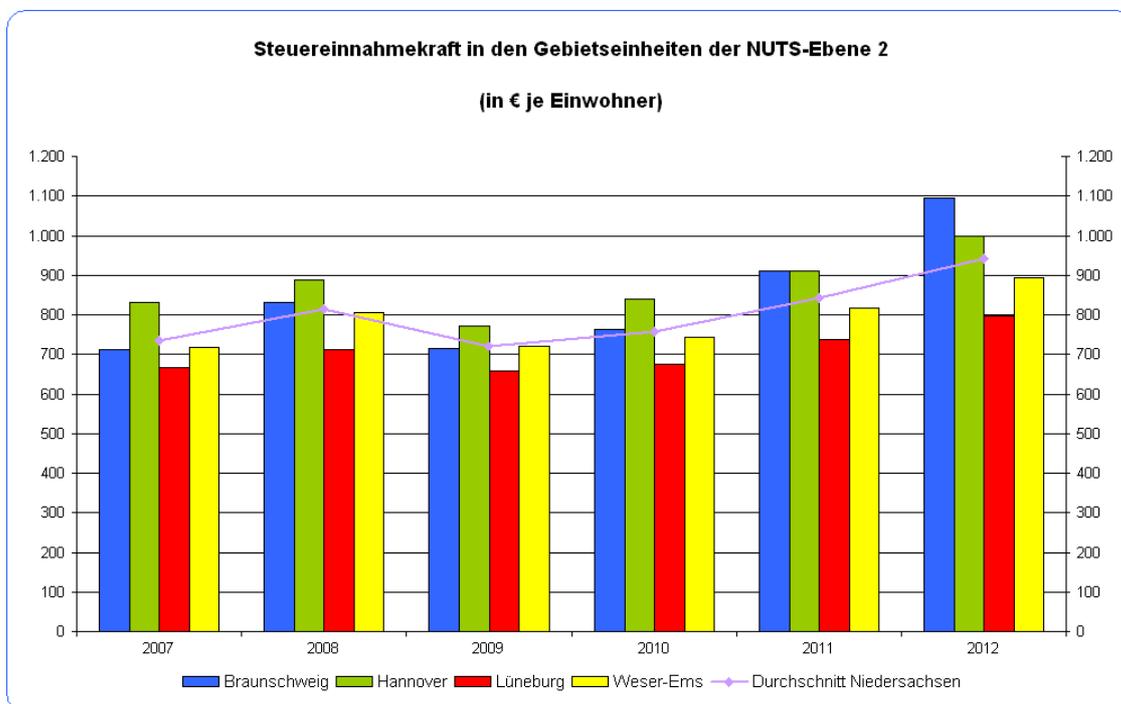
Die Kommunalstrukturen im Flächenland Niedersachsen unterscheiden sich in den vier Gebiets-einheiten der NUTS-Ebene 2 erheblich.³ Die Kommunen müssen im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür sorgen, dass sich diese Unterschiede nicht ausweiten.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit von Kommunen, ihre Aufgabenstruktur und ihre Entwicklungschancen werden durch die Bedingungen ihres Umfeldes maßgeblich beeinflusst. In dieser Hinsicht wesentliche Faktoren sind Gemeindetyp und Bevölkerungsstruktur, Gewerbeansiedlungen sowie Gebiets- und Infrastruktur.

² Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und der Niedersächsischen Landesregierung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen (Zukunftsvertrag) vom 17.12.2009.

³ Die europäische Statistik unterteilt die Staatsgebiete in drei NUTS-Ebenen. Niedersachsen umfasst auf der NUTS-Ebene 2 die Gebietseinheiten Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser-Ems (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)).

Die Bewertung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune sowie Vorschläge zu ihrer Verbesserung sind Ziel und Inhalt meiner Prüfungen. Ein wichtiges Merkmal bei der Beurteilung der Finanzkraft einer Gebietskörperschaft bildet die Steuereinnahmekraft⁴. Sie spiegelt u. a. die strukturellen Unterschiede in Niedersachsen wider.



Ansicht 2: Steuereinnahmekraft in den Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2

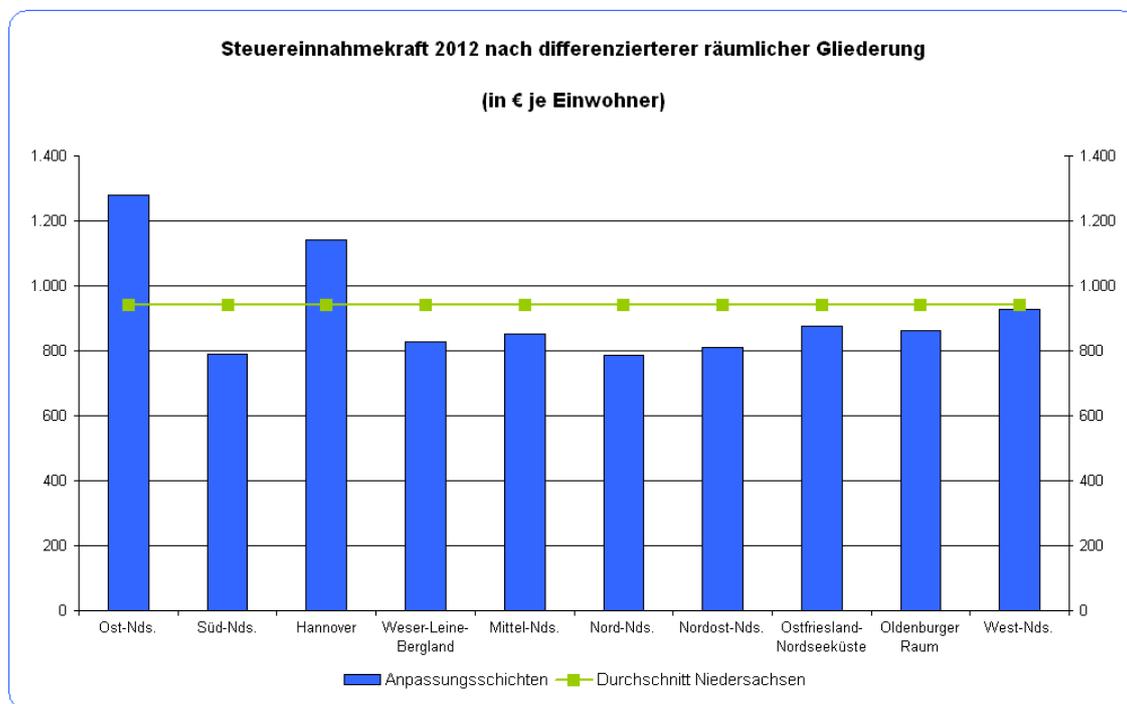
In den statistischen Gebieten werden Kommunen mit hoher und niedriger Steuereinnahmekraft zusammengefasst. Das bedeutet am Beispiel des statistischen Gebiets Braunschweig, dass die Finanzschwäche des südniedersächsischen Raums (Harzregion) durch die weit überdurchschnittliche Finanzkraft des Wirtschaftsstandorts Wolfsburg nivelliert wird. Im Gebiet Hannover stützt die überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft der Landeshauptstadt ihr Umfeld.

Um dies zu verdeutlichen, stellt das nachstehende Diagramm die Steuereinnahmekraft der einzelnen Räume des Landes im Vergleich zum Landesdurchschnitt im Haushaltsjahr 2012 dar. Dafür verwendete ich die sogenannten „Anpassungsschichten“ als untere Regionalebene. Diese statistische Größe wurde für die Auswertung des Zensus 2011 gebildet.

- Ostniedersachsen: Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie Landkreise Gifhorn, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel
- Südniedersachsen: Landkreise Göttingen, Goslar, Northeim und Osterode am Harz
- Hannover: Landeshauptstadt und Region
- Weser-Leine-Bergland: Landkreise Hameln-Pyrmont, Hildesheim und Holzminden

⁴ 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.

| | |
|----------------------------|---|
| Mittelniedersachsen: | Landkreise Diepholz, Nienburg (Weser) und Schaumburg |
| Nordniedersachsen: | Landkreise Cuxhaven, Harburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme) und Stade |
| Nordostniedersachsen: | Landkreise Celle, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Heidekreis, Uelzen und Verden |
| 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. |



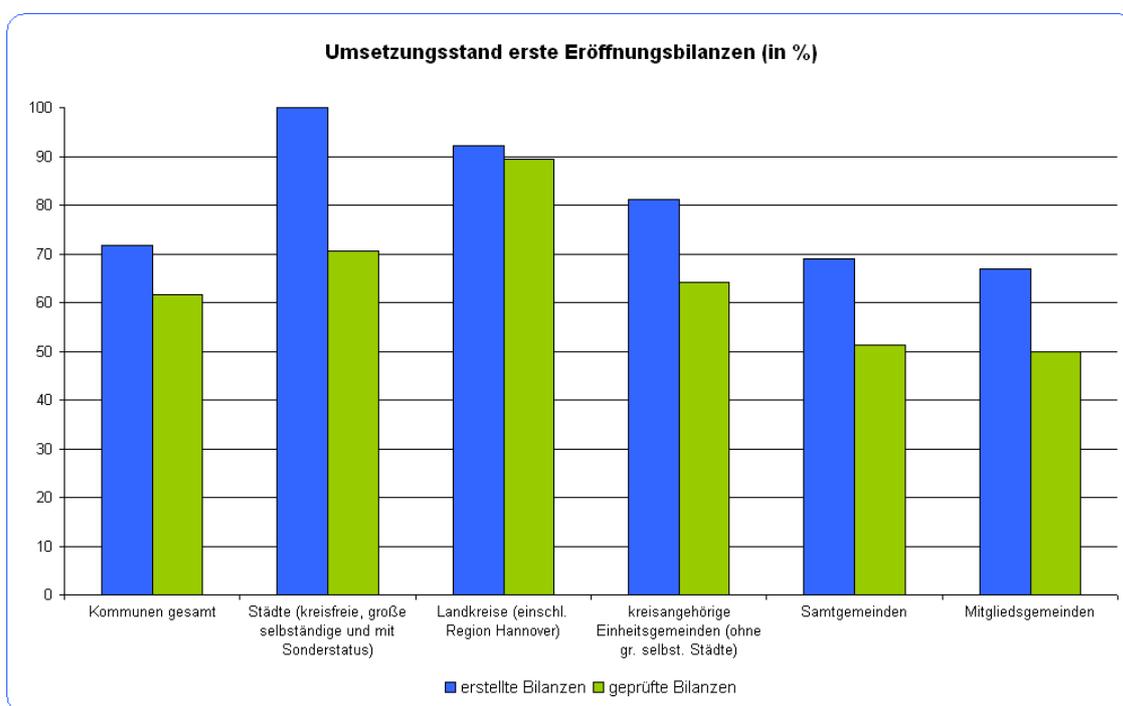
Ansicht 3: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung

3.3 Umsetzung des NKR

Das Land Niedersachsen regelte im Rahmen der NGO-Novelle des Jahres 2005, dass alle Kommunen des Landes spätestens ab dem Haushaltsjahr 2012 ihre Haushalte nach dem NKR zu führen haben. Für das Haushaltsjahr, in dem die Haushaltswirtschaft umgestellt wurde, war eine erste Eröffnungsbilanz aufzustellen. Sie erforderte im Vorfeld die erstmalige Bewertung des gesamten Vermögens und der Schulden. Die erste Eröffnungsbilanz ist von besonderer Bedeutung für die doppische Haushaltsführung, denn sie ist Grundlage aller weiteren Haushaltsplanungen und Rechnungslegungsverfahren. Ohne die vom zuständigen RPA geprüfte erste Eröffnungsbilanz können Kommunen keine verbindlichen Jahresabschlüsse fertigen und nicht das gesetzlich vorgeschriebene Entlastungsverfahren durchführen.

Offensichtlich wegen der langen Übergangsfrist traf ich während meiner örtlichen Prüfungserhebungen häufig Kommunen an, die noch keine geprüfte erste Eröffnungsbilanz vorweisen konnten. Diese Sachlage erschwerte es mir, belastbare und vergleichbare Prüfungsergebnisse herzustellen.

Ich führte daher zum Stichtag 01.11.2013 eine landesweite Abfrage bei den Kommunen durch. Für meine weitere Prüfungsplanung und im Interesse der Vergleichbarkeit meiner Prüfungsergebnisse erfragte ich, ob in den einzelnen Kommunen die erste Eröffnungsbilanz und ggf. bis wann die Jahresabschlüsse erstellt und geprüft waren.

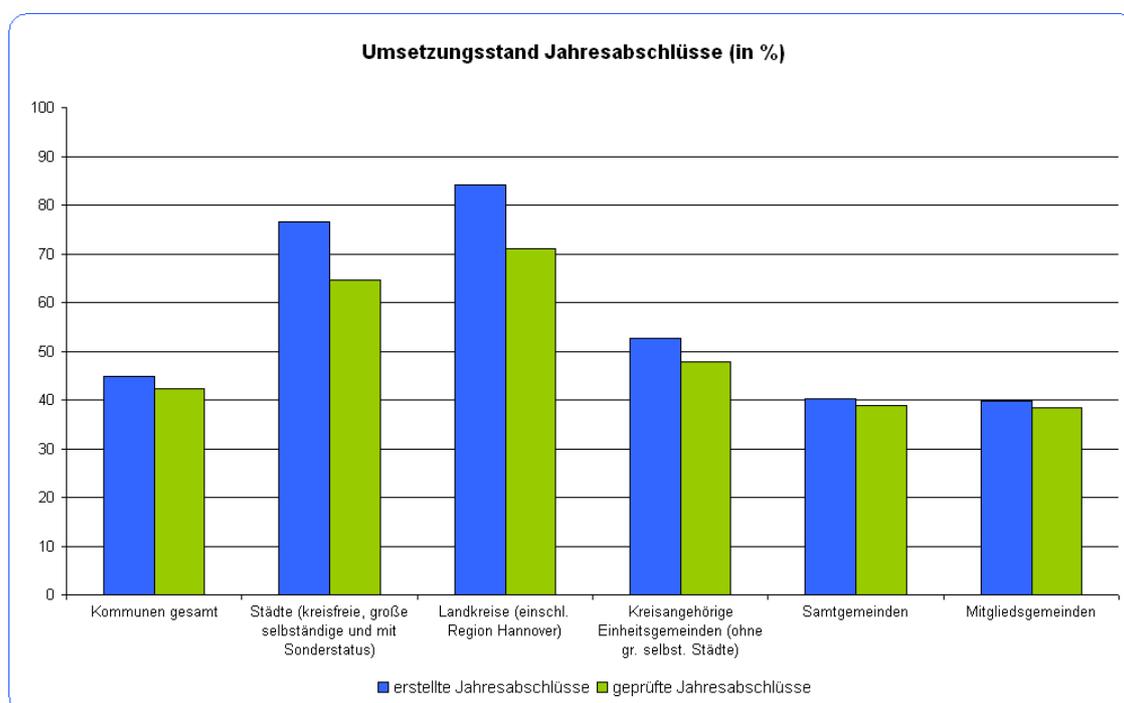


Ansicht 4: Umsetzungsstand – Gegenüberstellung der erstellten und geprüften Bilanzen

Nach dem Ergebnis meiner Abfrage verfügten zum Stichtag über 60 % der Kommunen über eine geprüfte erste Eröffnungsbilanz. Zusätzliche 10 % hatten die erste Eröffnungsbilanz bereits erstellt, diese war aber noch nicht geprüft (Ansicht 4). Deutlich schlechter stellte sich die Anzahl der geprüften Jahresabschlüsse dar. 70 % der Kommunen mit geprüfter erster Eröffnungsbilanz ver-

fügten über einen geprüften NKR-Jahresabschluss. Diese 70 % sind aber nur 42 % aller niedersächsischen Kommunen (Ansicht 5). Von den Jahresabschlüssen, die den RPÄ vorgelegt wurden, waren 95 % bereits geprüft. Allgemein wird diskutiert, dass die fehlenden ersten Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse auf erhebliche Arbeitsrückstände in den RPÄ zurückzuführen seien. Das widerlegt das Ergebnis meiner Abfrage.

Insgesamt gelange ich zu der Auffassung, dass die Kommunen den Aufwand für die vorbereitenden Arbeiten der NKR-Umstellung und die Bilanzerstellung unterschätzten. Das Fehlen von geprüften Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen begründet sich, jedenfalls teilweise, in einer zu knappen Zeit- und Ressourcenplanung. Es überrascht insofern nicht, dass der Umstellungsprozess in Großkommunen mit höherer Verwaltungskraft weiter fortgeschritten ist als in kleineren Kommunen.



Ansicht 5: Umsetzungsstand – Gegenüberstellung der erstellten und geprüften Jahresabschlüsse

Die Analyse der Abfragedaten ergibt, dass ein Drittel der niedersächsischen Kommunen noch keine erste Eröffnungsbilanz fertig gestellt hatte. Diesen Zustand bewerte ich als nicht zufriedenstellend im Hinblick auf die Verbindlichkeit der Haushaltsergebnisse. Damit meine ich nicht nur, dass die zeitnahe Entlastung der HVB während ihrer Amtszeit gefährdet ist. Vielmehr stellt sich die Frage: Lassen sich nach mehreren Haushaltsjahren ohne verlässliche Jahresabschlüsse in den Folgejahren die richtigen Prognosen und Entscheidungen für die Haushaltsaufstellung und bei der Haushaltsbewirtschaftung treffen?

Die uneinheitliche Lage in den Kommunen gefährdet letztendlich auch die Vergleichbarkeit meiner Prüfungsergebnisse.

4 Die Kommunalfinanzen in Niedersachsen

4.1 Vorbemerkungen

Die verwendeten Grafiken beruhen auf den mir vom LSN mitgeteilten Daten der jährlichen Kas- sen- und Schuldenstatistik der Jahre 2007 bis 2012 und darauf basierenden eigenen Berechnun- gen. Sie sind nach gesamtwirtschaftlichen Ordnungskriterien zusammengestellt und beinhalten die Ergebnisse aller kommunalen Haushalte. Zum Zeitpunkt des Berichts lagen die statistischen Daten des Haushaltsjahres 2013 noch nicht vollständig vor.

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

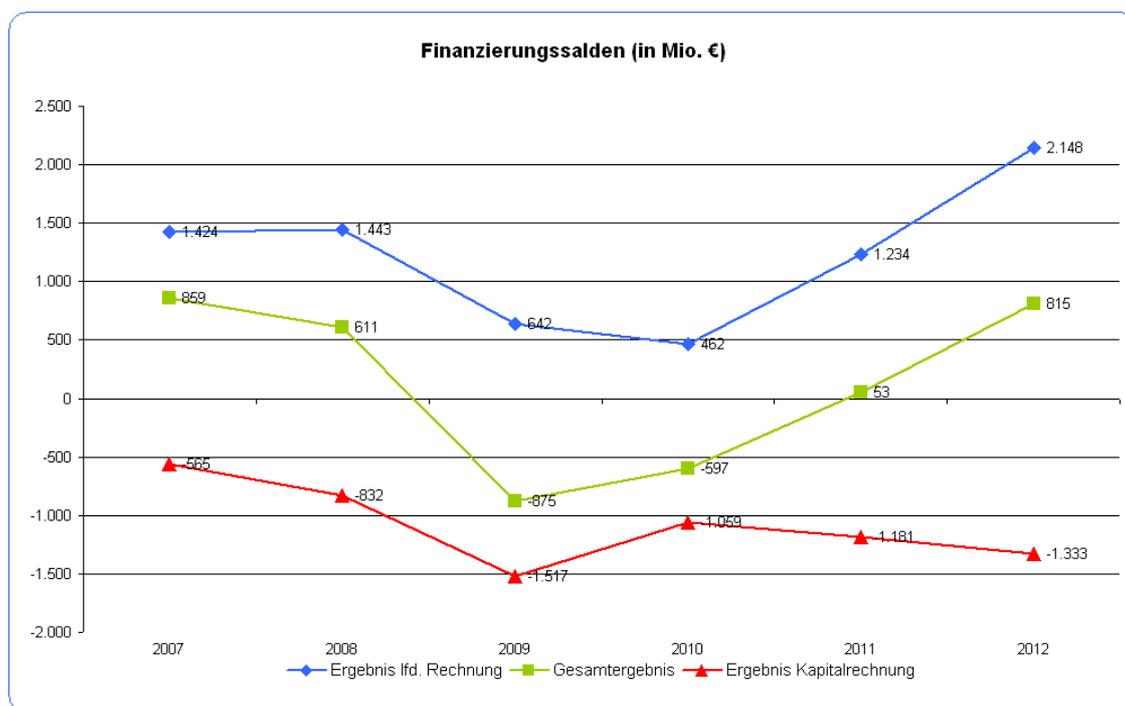
Im Übrigen werden die dem laufenden Verbrauch dienenden Finanzvorfälle von den auf eine Vermögensveränderung hinzielenden Einzahlungen und Auszahlungen getrennt. Im ersten Fall werden sie der laufenden Rechnung, im zweiten Fall der Kapitalrechnung zugeordnet. Die we- sentlichen Einzahlungen der laufenden Rechnung sind die Steuereinzahlungen (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage), Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke sowie Gebühren und Entgelte. Bei den Auszahlungen umfasst die laufende Rechnung Personalauszahlungen, laufen- den Sachaufwand, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke und Sozialleistungen. Zur Kapitalrechnung zählen die Einzahlungen aus der Veräußerung von Vermögen, aus Vermögens- übertragungen, aus Darlehensrückflüssen und aus Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich. Die Auszahlungen enthalten die Sachinvestitionen, den Erwerb von Beteiligungen, Vermögensüber- tragungen sowie die Gewährung von Darlehen und die Schuldentilgung im öffentlichen Bereich.

Ab dem Haushaltsjahr 2012 sind alle kommunalen Haushalte nach dem NKR aufzustellen. Die statistischen Angaben für die Jahre 2007 bis 2011 beziehen sich sowohl auf kameral als auch doppisch geführte Kommunalhaushalte, ab dem Jahr 2012 ausschließlich auf doppisch geführte Kommunalhaushalte. Die kommunale Doppik liefert mit der Finanzrechnung (Istrechnung) jedoch eine Datengrundlage, die es zulässt, eine belastbare Zeitreihe in Fortführung der kameralen Da- ten zu bilden. Allerdings hat sich der Inhalt der Schuldenstatistik erweitert. Ab dem Berichtsjahr 2010 umfassen die Ergebnisse der jährlichen Schuldenstatistik der öffentlichen Haushalte die Kern- und Extrahaushalte sowie die sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unterneh- men.⁵ Insofern sind die Verschuldungsdaten in der Zeitreihendarstellung bis 2009 und ab 2010 vergleichbar. Ein direkter Vergleich der Daten der Jahre 2009 und 2010 verbietet sich.

⁵ LSKN, Statistische Berichte Niedersachsen, Schulden des Landes, der Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreise sowie der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen am 31. Dezember 2011, L III 1 - j / 2011, S. 6.

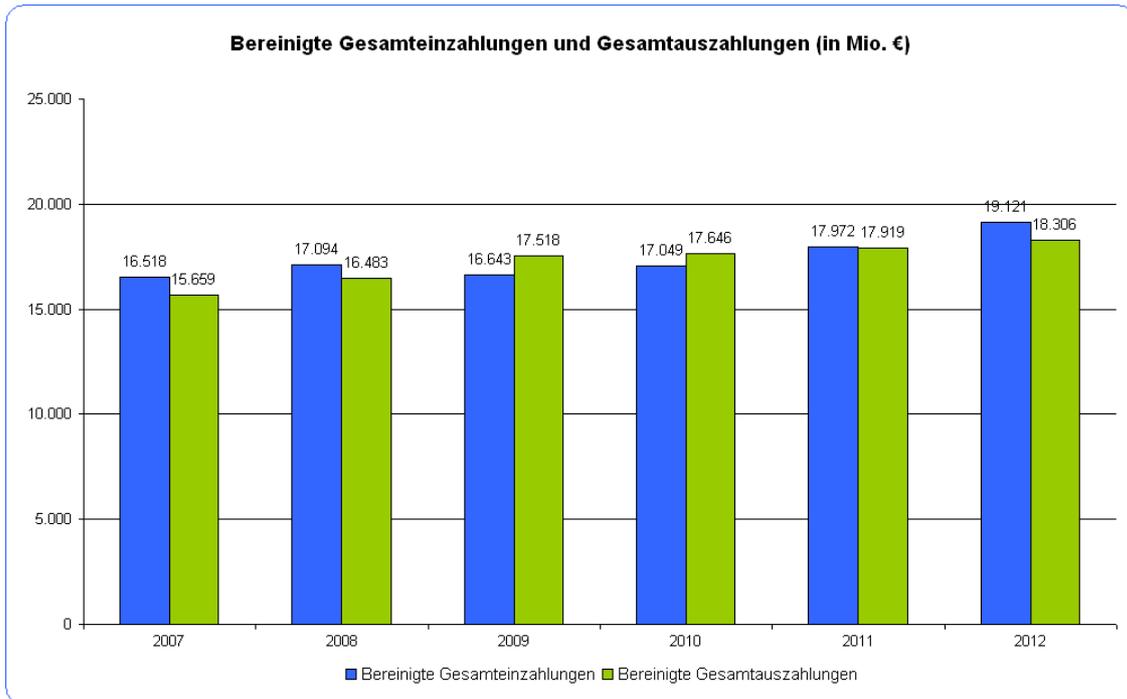
4.2 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo ist eine der wichtigsten Kennziffern zur kommunalen Haushaltssituation. Er bezeichnet die Differenz zwischen den bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen. Das nachfolgende Diagramm stellt die Finanzierungssalden der laufenden Rechnung, der Kapitalrechnung und der Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen (Gesamtergebnis) in den genannten Jahren dar.



Ansicht 6: Finanzierungssalden

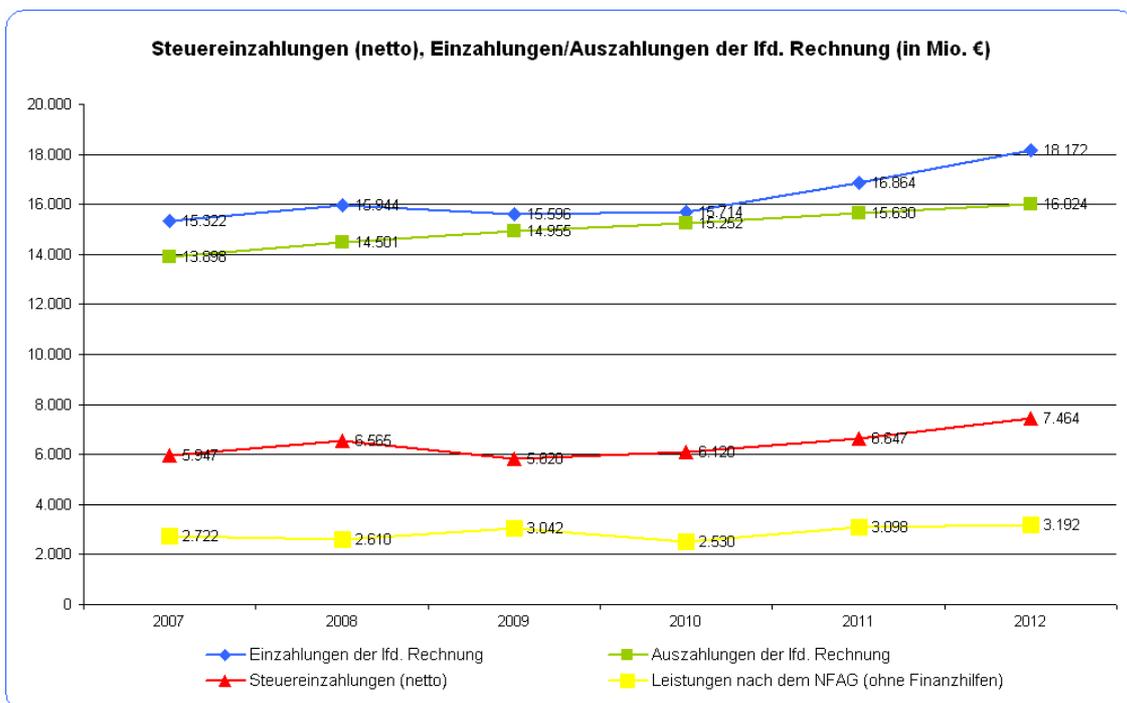
Die kommunalen Haushalte litten in den Jahren 2009 und 2010 unter den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise. Die Folge waren deutlich negative Gesamtergebnisse. Erst 2011 konnte in der Gesamtbetrachtung aller kommunalen Haushalte wieder ein – geringer – positiver Finanzierungssaldo ausgewiesen werden. Dieser Aufwärtstrend setzte sich im Haushaltsjahr 2012 fort. Gegenüber dem Vorjahr verbesserte sich das Gesamtergebnis um rd. 760 Mio. € auf einen positiven Finanzierungssaldo von rd. 815 Mio. € (Ansicht 6). Im Jahr 2013 setzte sich diese Entwicklung weiter fort. Sie wird sich – ausgehend von den aktuellen Meldungen über die Entwicklung der Steuereinzahlungen – auch im Haushaltsjahr 2014 verstetigen. Nach wie vor gilt, dass das positive Ergebnis auf dem Anstieg der Gesamteinzahlungen basiert. Den 2012 gegenüber dem Vorjahr um 1,149 Mrd. € (6,4 %) gestiegenen Gesamteinzahlungen steht eine Steigerung der Auszahlungen um rd. 2 % gegenüber (Ansicht 7).



Ansicht 7: Bereinigte Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen

4.3 Einzahlungen der laufenden Rechnung

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 Länder abzuführenden Gewerbesteuerumlagen.

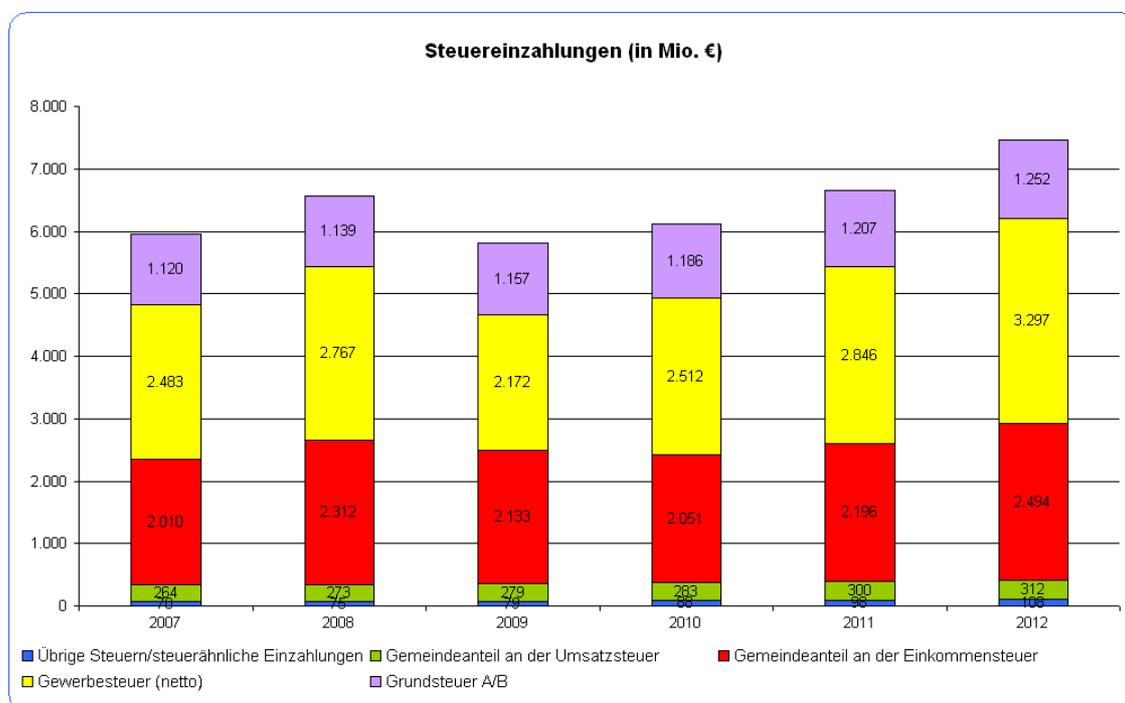


Ansicht 8: Steuereinzahlungen (netto), Einzahlungen/Auszahlungen der lfd. Rechnung

Die Höhe von Steuereinnahmen kann bei der Grund- und Gewerbesteuer von den Kommunen über die Festlegung ihrer Hebesätze beeinflusst werden. Diese Möglichkeit nutzte im Haushaltsjahr 2012 annähernd ein Fünftel der niedersächsischen Kommunen und erhöhte die Gewerbesteuerhebesätze. 14 Kommunen senkten sie.

Unbeschadet dessen setzte sich die seit 2009 zu verzeichnende positive Entwicklung aller kommunalen Einnahmen im Jahr 2012 fort (Ansicht 8). Diese Entwicklung wird maßgeblich von dem neuerlichen Zuwachs bei den Gewerbesteuereinzahlungen getragen (Ansicht 9). Das Gewerbesteueraufkommen erhöhte sich 2012 im Vergleich zu 2011 um 451 Mio. € (15 %). Die Steigerungsrate des Vorjahres wurde damit um einen Prozentpunkt übertroffen. Aber auch alle übrigen kommunalen Einnahmearten weisen nunmehr den Höchstwert des Betrachtungszeitraums aus. Besonders auffällig ist die Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, der zweitbedeutsamsten Steuereinnahmequelle der Kommunen. Auch diese Einzahlungen erhöhten sich gegenüber dem Jahr 2011, und zwar um 298 Mio. €. Die Steigerungsrate von 13,5 % übertrifft die des Vorjahres um 6,5 %-Punkte. Dies ist ein Indikator für eine verbesserte Beschäftigungslage und eine konjunkturelle Stabilisierung.

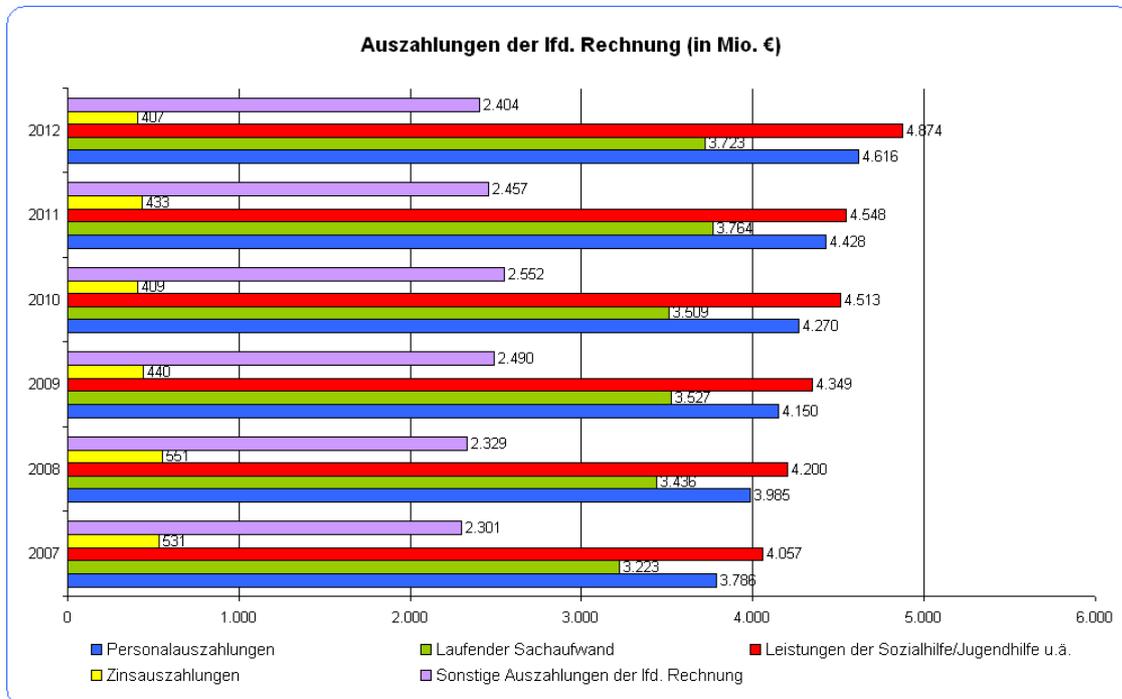
Auch die Finanzausgleichszuweisungen aus der Steuerverbundmasse nahmen weiter zu. Die Zahlungen an die Kommunen erhöhten sich um 3 %. Die Mehreinnahmen aus dem Finanzausgleich beliefen sich auf 97 Mio. €. Im konsumtiven Bereich, der in der laufenden Rechnung abgebildet wird, ergibt sich insgesamt eine Steigerung der Einzahlungen um 7,8 % auf 18,172 Mrd. €. Sie überstiegen die Auszahlungen der laufenden Rechnung um 2,148 Mrd. €.



Ansicht 9: Steuereinzahlungen

4.4 Auszahlungen der laufenden Rechnung

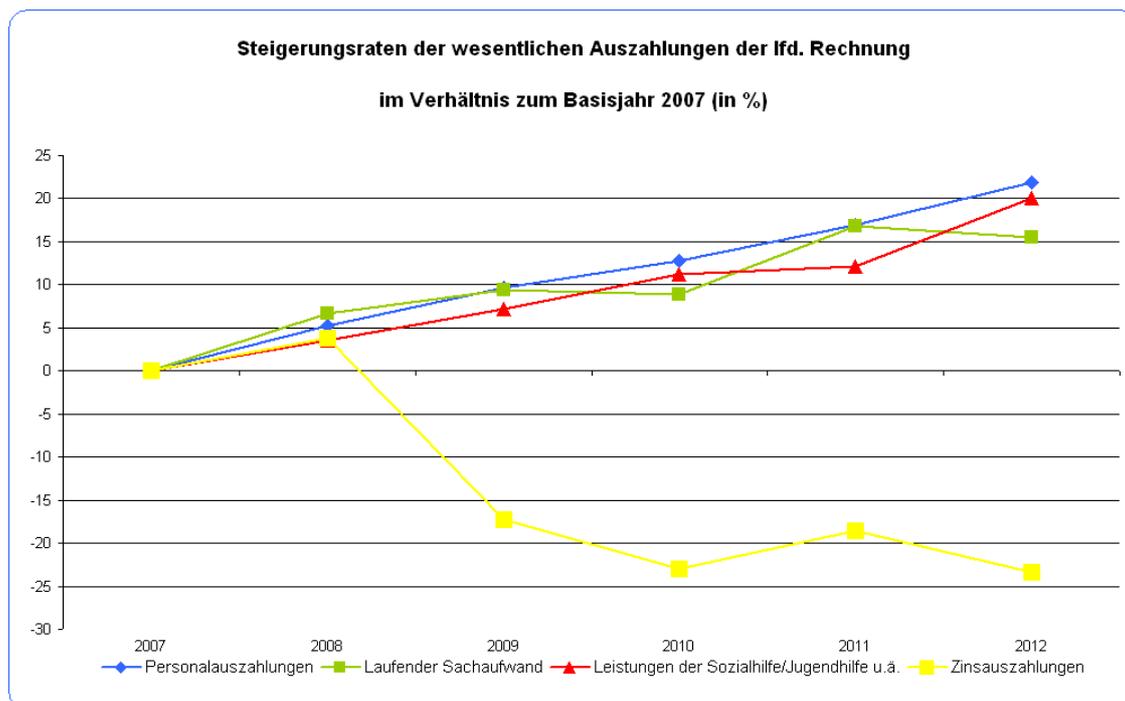
Im Haushaltsjahr 2012 entfielen 83,8 % der bereinigten Gesamtauszahlungen auf die laufende Rechnung (Vorjahr 87,2 %). Die Gesamtsumme der konsumtiven Auszahlungen betrug 16,024 Mrd. €. Sie erhöhten sich gegenüber 2011 um 394 Mio. € (2,5 %). Die Steigerungsrate blieb damit konstant.



Ansicht 10: Auszahlungen der lfd. Rechnung

Die Personalauszahlungen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 188 Mio. € (4,25 %). Die Steigerungsrate ist höher als die des Vorjahres (3,7 %) und lässt sich nicht allein mit Mehrkosten aufgrund von Tarif- und Besoldungserhöhungen begründen. Die Auszahlungen für den laufenden Sachaufwand gingen im Jahr 2012 leicht zurück. Allerdings hatte sich der laufende Sachaufwand im Haushaltsjahr 2011 schlagartig vermehrt. Ich führte dies im Kommunalbericht 2013 u. a. auf Buchungserfordernisse infolge der Umstellung der kommunalen Haushalte auf die Doppik zurück. Diese Annahme bestätigt sich, da die Auszahlungen für den laufenden Sachaufwand auf dem hohen Niveau stagnierten.

Mit 326 Mio. € erhöhten sich die Auszahlungen im sozialen Bereich erheblich. Die Auszahlungen für die Leistungen der Sozialhilfe, Jugendhilfe u. Ä. zählen neben den Personalauszahlungen zu den prägenden Positionen der kommunalen Haushalte. Die Steigerung begründete sich auch in der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets für bedürftige Kinder und dem Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige. Diesen Kosten standen entsprechende Einzahlungen aus Erstattungsleistungen des Bundes gegenüber, die nur bei einer Betrachtung der kommunalen Nettobelastung deutlich werden. Eine weitere Entlastung erfuhren die Kommunalhaushalte durch die schrittweise steigende finanzielle Beteiligung des Bundes an den Leistungen für die Grundversicherung im Alter.



Ansicht 11: Steigerungsraten der wesentlichen Auszahlungen der lfd. Rechnung

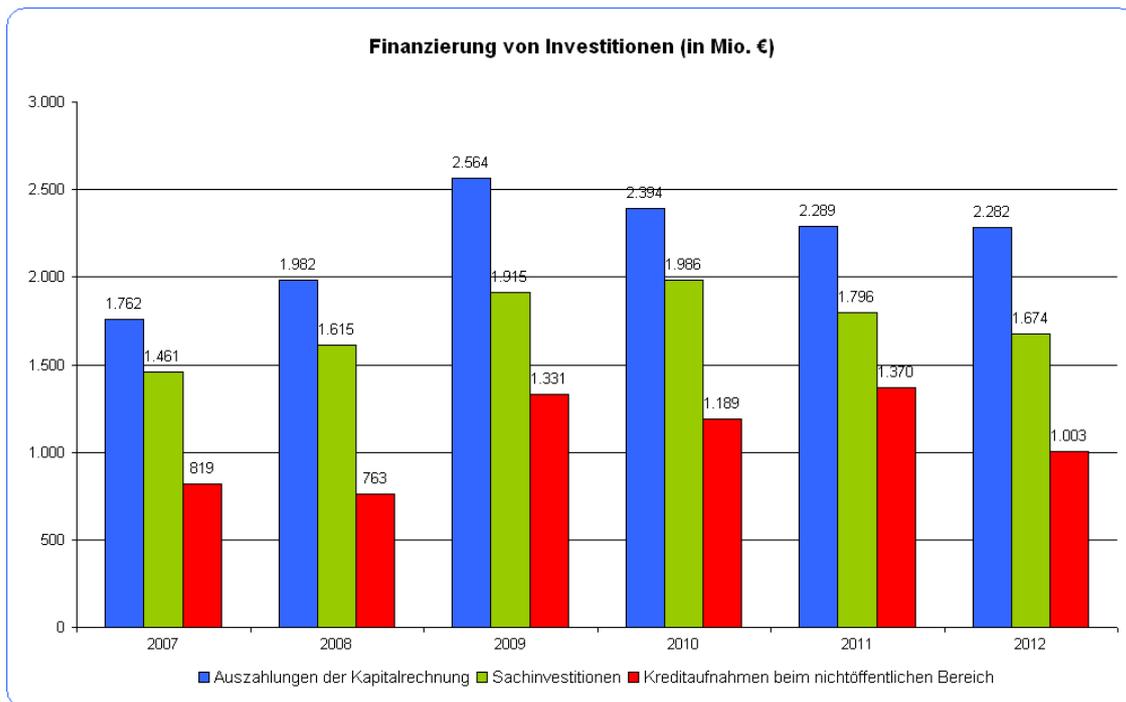
4.5 Finanzierung von Investitionen

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

| Nettoinvestitionsrate (in Mio. €) | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Ergebnis der laufenden Rechnung | 1.424 | 1.443 | 642 | 462 | 1.234 | 2.148 |
| Tilgung von Wertpapierschulden und Krediten beim nichtöffentlichen Bereich | 976 | 1.019 | 1.131 | 1.043 | 1.003 | 913 |
| Nettoinvestitionsrate | 448 | 424 | -489 | -582 | 231 | 1.235 |

Tabelle 1: Nettoinvestitionsrate

In der zusammengefassten Betrachtung aller kommunalen Haushalte führten das gute Ergebnis der laufenden Rechnung und eine geringere Tilgungsrate zu einer überaus positiven Entwicklung der Nettoinvestitionsrate. Im Jahr 2012 standen den niedersächsischen Kommunen rechnerisch 1,235 Mrd. € für Investitionen zur Verfügung. Dennoch waren für die Finanzierung der Sachinvestitionen (1,674 Mrd. €) Langfristkredite in Höhe von rd. 1 Mrd. € notwendig, weil weiterhin viele niedersächsische Kommunen Überschüsse der laufenden Rechnung für den Abbau der kumulierten Defizite aus Vorjahren einzusetzen hatten. Da sie vorrangig um die Wiederherstellung ihrer Liquidität bemüht sein müssen, standen diesen Kommunen grundsätzlich keine erwirtschafteten Eigenmittel für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung. In diesen Fällen wurde die Aufnahme von Investitionskrediten erforderlich.



Ansicht 12: Finanzierung von Investitionen

4.6 Schuldenstand

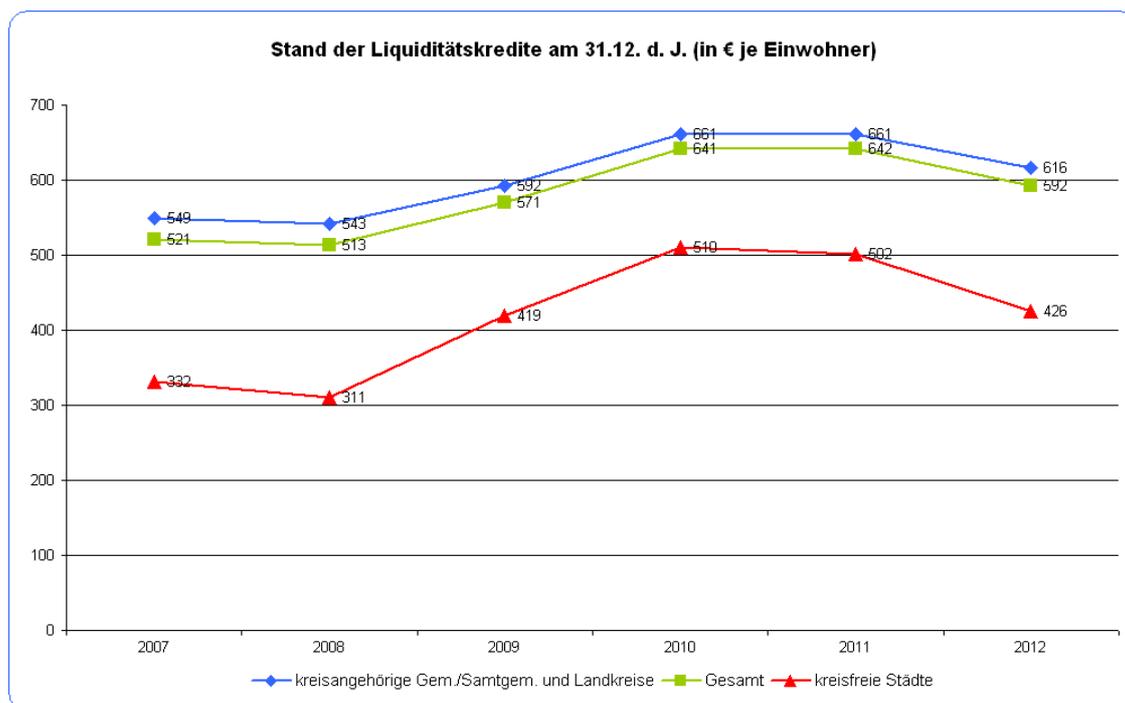
Die Schuldenstatistik enthält seit 2010 auch die Schulden der Extrahaushalte. In der nachstehenden Tabelle wird für die Jahre 2010 bis 2012 vorrangig die Verschuldung der Kernhaushalte und nachrichtlich die Verschuldung einschl. der Extrahaushalte benannt, um den Zeitreihenvergleich zu ermöglichen. Die anschließend abgebildeten Diagramme stellen auf die Gesamtverschuldung ab und berücksichtigen ab dem Jahr 2010 die Verschuldungsanteile der Extrahaushalte. Für das Jahr 2011 wurden die veränderten Einwohnerzahlen verwendet, wie sie sich aus dem Zensus 2011 ergeben. Daher weichen die Darstellungen dieses Berichts von den Darstellungen meines Vorjahresberichts geringfügig ab.

| Verschuldung (in Mio. €) | | | | | | |
|---------------------------|--------|--------|--------|----------|----------|----------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Investitionskredite | 7.670 | 7.407 | 7.601 | 7.701 | 8.116 | 8.606 |
| (einschl. Extrahaushalte) | - | - | - | (8.939) | (9.012) | (9.173) |
| Liquiditätskredite | 4.164 | 4.091 | 4.534 | 5.047 | 4.981 | 4.585 |
| (einschl. Extrahaushalte) | - | - | - | (5.088) | (4.994) | (4.608) |
| Schulden insgesamt | 11.834 | 11.498 | 12.134 | 12.748 | 13.097 | 13.191 |
| (einschl. Extrahaushalte) | - | - | - | (14.027) | (14.006) | (13.781) |

Tabelle 2: Verschuldung

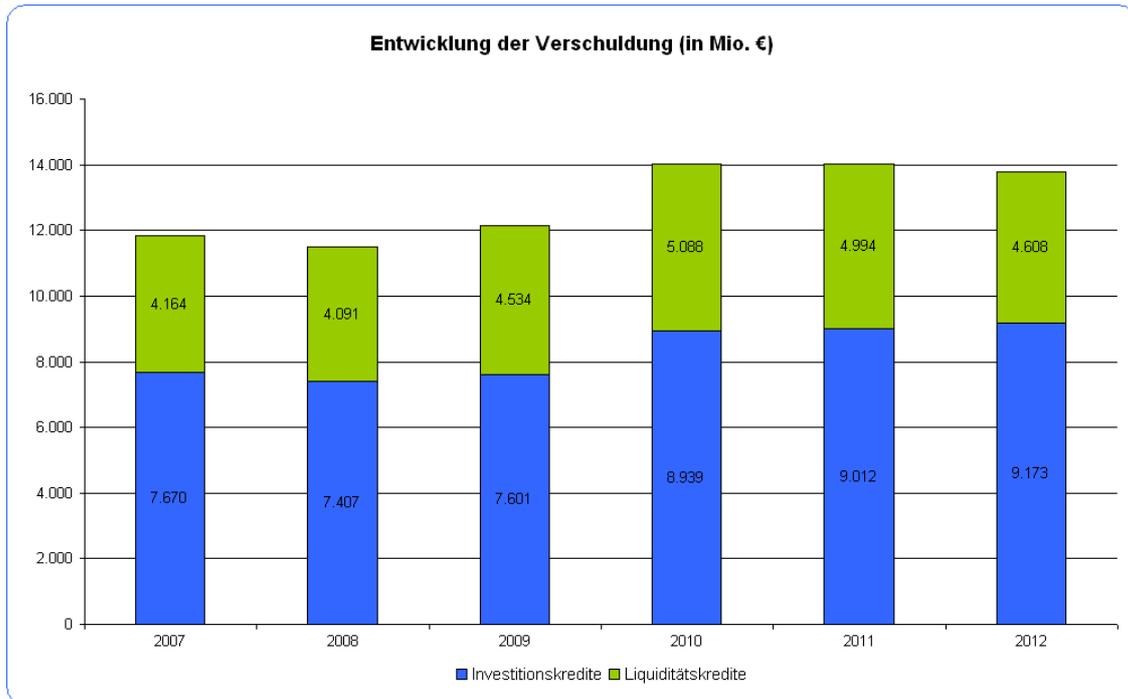
Zum Ende des Jahres 2012 betrug die Verschuldung aller kommunalen Kernhaushalte aus Investitions- und Liquiditätskrediten fast 13,2 Mrd. €. Sie nahm gegenüber dem Vorjahr um rd. 100 Mio. € zu. Betrachtet man auch die Finanzierung der ausgegliederten Aufgaben in den Extrahaushalten, ist jedoch ein Rückgang der Gesamtverschuldung zu verzeichnen. Für die Entwicklung der Gesamtverschuldung im Haushaltsjahr 2012 war jedoch die Verschuldungsentwicklung in den Kernhaushalten ausschlaggebend. Hier verringerte sich zwar die Verschuldung aus Liqui-

ditätskreditum um knapp 400 Mio. €. Dagegen erhöhte sich die Verschuldung aus Investitionskrediten in den Kernhaushalten um annähernd 500 Mio. €. Dies bleibt mittel- bis langfristig eine Folge der Gegenfinanzierung der in Anspruch genommenen Förderung im Rahmen des Konjunkturpakets II durch Investitionskredite. In ihren Extrahaushalten minderten die Kommunen Investitionskredite so weit, dass sich die Verschuldung der Kommunalhaushalte insgesamt reduzierte. Die Höhe der Liquiditätskredite in den Extrahaushalten war mit insgesamt knapp 23 Mio. € von untergeordneter Bedeutung.



Ansicht 13: Stand der Liquiditätskredite je Einwohner

Der erfreuliche Rückgang der Liquiditätskreditverschuldung darf nicht zu einer Verharmlosung der angespannten Haushalts- und Finanzlage vieler Kommunen führen. Schließlich begründet sich die verbesserte Situation zu einem großen Anteil in einer sehr positiven Ertragslage. Der Gesamtbetrag der Verschuldung aus Liquiditätskrediten betrug zum 31.12.2012 annähernd 4,6 Mrd. €. Zum 31.12.2013 sank er auf unter 3,8 Mrd. €. Dennoch belasten die daraus resultierenden Zinszahlungen insbesondere die Haushalte finanzschwacher Kommunen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund des aktuell günstigen Zinsniveaus. Letztendlich sind nach wie vor viele der Kommunen in Niedersachsen gezwungen, Teile ihrer konsumtiven Ausgaben über weitere (zweckwidrige) Liquiditätskredite zu finanzieren.



Ansicht 14: Entwicklung der Verschuldung

4.7 Ausblick

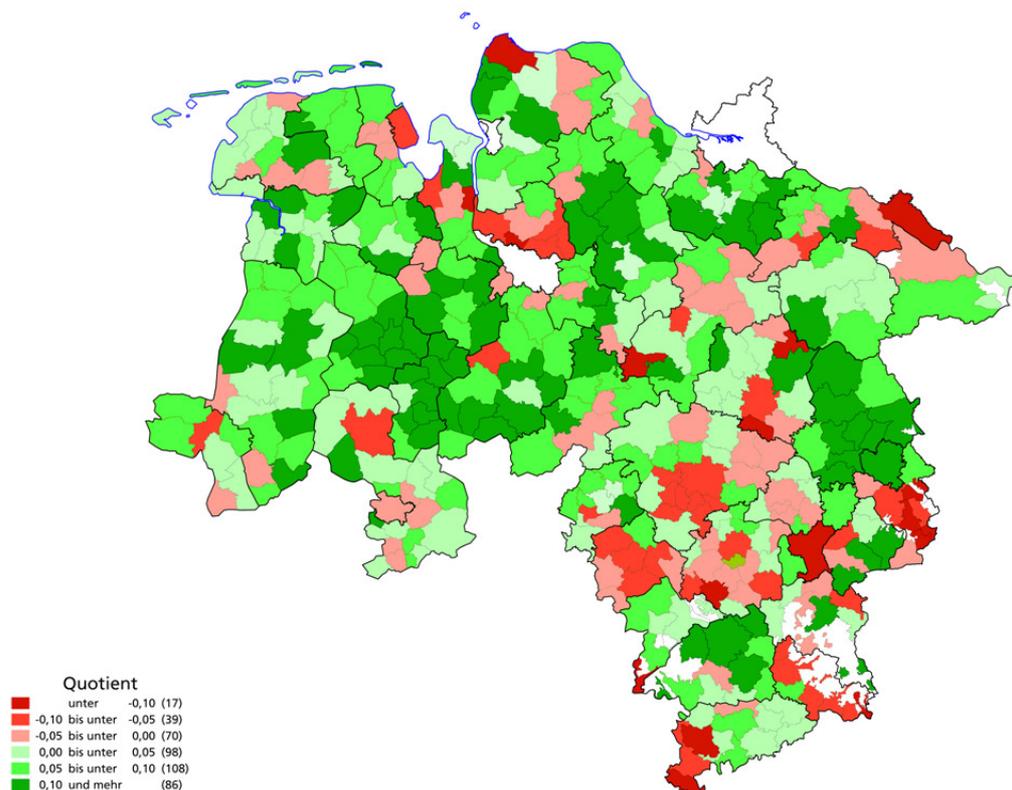
Die Kommunalfinanzen entwickelten sich im Haushaltjahr 2012 weiterhin vorteilhaft. Dieser Trend zeigte sich auch im Haushaltsjahr 2013 und wird sich – nach dem jetzigen Kenntnisstand – 2014 festigen. Ich wiederhole an dieser Stelle, dass günstige Lage und Prognose weitgehend auf der sehr günstigen konjunkturellen Entwicklung beruhen, die den Kommunen Rekordeinnahmen bei den Einzahlungen mit hoher Konjunkturabhängigkeit bescherte (und beschert). Dabei sehe ich insbesondere das erhöhte Einkommensteueraufkommen, an dem die Kommunen partizipieren, als Indiz für eine sich verfestigende Entwicklung. Auch wenn nicht auf Dauer mit den derzeitigen Einnahme-Steigerungsraten kalkuliert werden kann, kann doch von einer verbesserten Planungssicherheit für kommunale Haushalte ausgegangen werden. Diesbezüglich darf von einer Entlastung der Kommunalhaushalte gesprochen werden. Dies alles darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Bewertung nur für die Gesamtschau aller kommunalen Haushalte in Niedersachsen gilt. Bei der Betrachtung einzelner Haushalte zeichnet sich ein anderes Bild. Dieses Bild wird durch die nachfolgende Grafik zur Verteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit unterstützt. Etliche Kommunen haben sich weiterhin mit großen Strukturproblemen auseinandersetzen, die dazu führen, dass sie trotz der verbesserten Rahmenbedingungen ihre Ergebnishaushalte nicht ausgleichen können. Zudem haben insbesondere diese Kommunen aufgelaufene Altdefizite abzubauen. Bis das gelingt werden aufgelaufene Verluste weiterhin mit Liquiditätskrediten finanziert. Dieser Umstand führt dazu, dass sich die Verschuldung aus Liquiditätskrediten nicht in dem Umfang reduzierte, wie es die Einnahmezuwächse erwarten ließen. Hinzu treten im bundesweiten Vergleich der Flächenländer überdurchschnittlich hohe Sozialausgaben. Ich gehe derzeit davon aus, dass sich die Spreizung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen dauerhaft verstetigt, wenn die grundlegenden Strukturprobleme nicht gemildert werden.

Ob der zwischen dem Land Niedersachsen und den kommunalen Spitzenverbänden geschlossene Zukunftsvertrag sein Ziel erreicht, zur nachhaltigen Stabilisierung der Kommunalfinanzen beizutragen, bleibt abzuwarten. Er war jedoch Anreiz für die Kommunen, über mögliche Fusionen und Kooperationen mit ihren Nachbargemeinden nachzudenken. Viele Kommunen haben diese Gelegenheit genutzt (s. Kapitel 3) und sollten nun in der Lage sein, dauerhaft ein ihrer Finanzkraft entsprechendes Angebot an kommunalen Leistungen anzubieten.

Aber auch für die übrigen Kommunen gilt, dass sie alles tun müssen, um ihre Finanzkraft auch ohne außerordentliche Zuweisungen zu verbessern. Gleichzeitig müssen sie ihr Leistungsangebot an sich verändernde gesellschaftliche Erwartungen anpassen. Dies trotz möglicherweise großer Strukturprobleme und den Herausforderungen der demografischen Entwicklung. Insofern bewerte ich positiv, dass in den Haushaltsjahren 2012 und 2013 jeweils rund ein Fünftel der niedersächsischen Gemeinden die Hebesätze der Gewerbesteuer erhöhte und damit ihre Steuereinnahmen überproportional steigerte. Dabei haben auch Kommunen diese Möglichkeit genutzt, deren Gewerbesteuersätze bereits über dem Landesdurchschnitt lagen. Einige sogar in beiden Haushaltsjahren. Dies waren nicht nur finanzschwache Gemeinden und zudem Gemeinden aller Größenklassen. Ich erkenne in der Vorgehensweise eine verantwortungsbewusste Einnahmestaltung, wenn gleichzeitig auf der Grundlage einer strategisch ausgerichteten Aufgabenkritik

ein bedarfsgerechtes Leistungsangebot entwickelt wird. Schließlich ist gerade die finanzielle Eigenverantwortung ein wesentliches Merkmal der kommunalen Selbstverwaltung.

Die sehr unterschiedliche Verteilung der Finanzkraft in Niedersachsen verbildliche ich in der nachstehenden Grafik. Sie stellt das Verhältnis des Überschusses der laufenden Rechnung abzüglich der Tilgungsleistungen für Investitionskredite zu den Einnahmen der laufenden Rechnung im Fünfjahresdurchschnitt dar (Betrachtungszeitraum 2009 bis 2013).



Ansicht 15: Landkarte finanzielle Leistungsfähigkeit⁶

⁶ Quelle: LSN, Statistikdaten der Kommunalfinanzen – Gesamtwirtschaftliche Darstellung (im Auftrag des Präsidenten des LRH erstellt).

5 Prüfungsergebnisse

Die nachfolgenden Prüfungsbeiträge spiegeln die Ergebnisse der letztjährigen Prüfungstätigkeit wider, soweit die Kommunen Gelegenheit hatten, zum Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen. Erkenntnisse aus durchgeführten Prüfungen, die diesen Sachstand zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht aufwiesen, wird der Kommunalbericht 2015 enthalten.

Zum Teil waren meine Prüfungen als vergleichend angelegte Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen speziell an dem Thema „Kinder, Jugend, Bildung und Berufseinstieg“ ausgerichtet. Die übrigen Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen beschäftigten sich mit der Erledigung anderer Fachaufgaben. Bei den fortgesetzten Finanzstatusprüfungen handelte es sich um klassische Ordnungsmäßigkeitsprüfungen.

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

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

5.1 Prüfungsergebnisse – kompakt

Wie in den letzten Jahren habe ich den **Finanzstatus** verschiedener Kommunen geprüft. Deren finanzielle Leistungsfähigkeit war aus meiner Sicht größtenteils gegeben. Gleichwohl war das NKR noch nicht vollständig umgesetzt. Dies erschwerte mir die vergleichende Betrachtung kommunaler Haushaltszahlen. (5.2)

Schwerpunkt meiner Betrachtung war der Bereich „**Kinder, Jugend, Bildung und Berufseinstieg**“ mit folgenden Erkenntnissen:

Zur **Finanzierung von Kindertageseinrichtungen** untersuchte Städte und Gemeinden trugen den überwiegenden Anteil der Betriebskosten dieser Einrichtungen. Anteilige Elternbeiträge lagen deutlich unter 20 %. Die Gebühren für einen Kindergartenplatz differierten bei vergleichbaren Familien- und Einkommensverhältnissen von Gemeinde zu Gemeinde erheblich. (5.3)

Das **Tarifrecht für Beschäftigte der Kindertagesstätten** wurde von den untersuchten Kommunen nicht oder nur unzureichend beachtet. Dies führte zu fehlerhaften Entgeltzahlungen. (5.4)

Ein großer Teil der geprüften **Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der Jugendhilfe** wiesen Mängel auf. Auf der Grundlage meines Prüfungsergebnisses empfehle ich den Kommunen zu prüfen, ob sie durch die Bildung von Kommissionen oder Zusammenschlüssen die Qualität der abzuschließenden Vereinbarungen verbessern können. (5.5)

Die Fallzahlen bei der **Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche** stiegen um bis zu 39 % an. Der Löwenanteil entfiel dabei auf ambulante Eingliederungshilfen. In den geprüften Fällen enthielten mehr als die Hälfte der ärztlichen bzw. psychotherapeutischen Stellungnahmen (Entscheidungsgrundlagen) nicht alle gesetzlich geforderten Angaben. (5.6)

Des Weiteren untersuchte ich die **Wirtschaftlichkeit von Bibliotheken**. Der Aufwandsdeckungsgrad lag in allen Fällen unter 12,3 % und war damit sehr gering. Die Personalaufwendungen betragen bis zu 3,62 € je Entleihung. Die Kommunen sind aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit ihrer Bibliotheken zu erhöhen. (5.7)

Die nachfolgenden Prüfungsergebnisse beziehen sich auf die übrigen kommunalen Aufgaben.

Meine Prüfung der **Wahrnehmung kommunaler Aufgaben durch Stiftungen** ergab, dass die Kommunen mit den Ausschüttungen ihrer Stiftungen freiwillige Leistungen unterstützen können. Dennoch sind Verbesserungen im Verwaltungsprozess notwendig. Eine Vereinfachung des Stiftungsrechts wäre hilfreich. Die aktuelle Tiefzinsphase erschwert es zunehmend, Stiftungsvermögen zu erhalten. (5.8)

Der Gesamtvergleich meiner Prüfungsreihe zum **Beteiligungsmanagement** zeigte, dass eine erfolversprechende und gesetzeskonforme Beteiligungssteuerung nicht zwingend von Größe und Wirtschaftskraft einer Kommune abhängt. (5.9)

In meinem Beitrag **Konstruierte Verwaltung** weise ich auf Risiken hin, die sich aus komplexen gesellschaftsrechtlichen Modellen zur steuerlichen Optimierung ergeben. (5.10)

Den geprüften **Anstalten öffentlichen Rechts** fehlte es überwiegend an einer strukturierten Vorgehensweise, um **Vorstandsgehälter** sachgerecht festzusetzen. (5.11)

Meine Prüfung **Wirtschaftlichkeit kommunaler Bäder** zeigte abnehmende Besucherzahlen und hohe Zuschussbedarfe. (5.12)

Die Träger von drei großen Gewerbegebieten beachteten die Anforderungen des nationalen und europäischen Rechts an die **Wirtschaftsförderung bei Infrastrukturmaßnahmen** nicht ausreichend. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Vorfeld der Realisierung von Gewerbegebieten sind zu vertiefen. (5.13)

Keine der geprüften Kommunen konnte nachvollziehbar nachweisen, dass sie eine leistungsfähige **freiwillige Feuerwehr** aufgestellt und ausgerüstet hatte. Tagsüber war die Einsatzbereitschaft der freiwilligen Feuerwehren eingeschränkt. (5.14)

Beim **kommunalen Forderungsmanagement** sehe ich Verbesserungs- und Kostensenkungspotenzial. Die geprüften Kommunen setzten sich nicht genügend mit ihrem Beitreibungsaufwand im Vollstreckungsdienst auseinander. Ein interkommunaler Erfahrungsaustausch könnte hilfreich sein. (5.15)

Konstruktive, partnerschaftliche Zusammenarbeit der Kommunen ist wesentlich für das Gelingen einer **IKZ im Vollstreckungsbereich**. Schwierigkeiten dabei dürfen nicht dazu führen, dass die Zusammenarbeit beendet wird. (5.16)

Bei der **leistungsorientierten Entgeltzahlung nach § 18 TVöD (VKA)** wichen geprüfte Kommunen von den tarifvertraglichen Vereinbarungen ab. Aus meiner Sicht ist fraglich, ob das System überhaupt geeignet ist, um die gewünschten Ziele zu erreichen. (5.17)

Meine Prüfung der **Refinanzierung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises** ergab, dass die geprüften Kommunen die Möglichkeit, Gebühren zu erheben, nicht ausreichend nutzten. (5.18)

5.2 Finanzstatusprüfungen – NKR immer noch nicht vollständig umgesetzt!

Bei den geprüften Kommunen war größtenteils von der dauernden Leistungsfähigkeit auszugehen. Allerdings beachteten sie häufig nicht haushaltsrechtliche Vorschriften. Sie hatten das NKR auch Jahre nach dessen Einführung nicht vollständig umgesetzt.

Inhalte der Finanzstatusprüfungen

Die Finanzstatusprüfungen orientieren sich am gesetzlichen Auftrag des § 2 S. 1 NKPG. Danach hat der Präsident des LRH zu prüfen, ob die Kommunen das Haushalts- und Kassenwesen ordnungsgemäß und wirtschaftlich führen.

Im Jahr 2013 führte ich bei insgesamt 15 Kommunen Finanzstatusprüfungen durch. An meine Prüfungen im Jahr 2012 anknüpfend, prüfte ich zunächst sechs weitere Samtgemeinden. Danach bezog ich einen Landkreis sowie seine acht kreisangehörigen Kommunen in die Erhebungen ein. Der Prüfungszeitraum umfasste die Haushaltsjahre 2009 bis 2011 bzw. 2010 bis 2012. Alle geprüften Kommunen hatten auf das doppische Rechnungswesen umgestellt.

Ergebnisse

Bei 14 der 15 geprüften Kommunen war für den Prüfungszeitraum von der dauernden Leistungsfähigkeit gem. § 110 Abs. 1 und 4 NKomVG in Verbindung mit § 23 GemHKVO auszugehen.

Gemäß § 114 Abs. 1 NKomVG ist die von der Vertretung beschlossene Haushaltssatzung mit ihren Anlagen der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen. 14 der geprüften 15 Kommunen hielten diese Vorlagefrist nicht ein. Diese Kommunen mussten bis zur Genehmigung der Haushaltssatzung die Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung anwenden.

Zum 01.01. des Jahres, in dem die Kommune erstmals ihre Haushaltswirtschaft nach den Regelungen des NKR führt, hat sie eine erste Eröffnungsbilanz aufzustellen. Bei den 15 Kommunen stellte sich die Situation wie folgt dar:

| Jahr der Umstellung auf das NKR | Anzahl der geprüften Kommunen | Anzahl der geprüften Kommunen ohne geprüfte erste Eröffnungsbilanz |
|---------------------------------|-------------------------------|--|
| 2005 | 1 | - |
| 2009 | 4 | 2 |
| 2010 | 10 | 4 |

Tabelle 3: Finanzstatusprüfungen – Anzahl der Kommunen ohne geprüfte erste Eröffnungsbilanz

Demnach verfügten 40 % der geprüften Kommunen über noch keine geprüfte erste Eröffnungsbilanz. Dieses Ergebnis bestätigt meine Feststellungen, die ich in den Kommunalberichten der Jahre 2012 und 2013 veröffentlichte.

Die Kommunen haben für jedes Haushaltsjahr einen Jahresabschluss nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung aufzustellen. Nur 2 der 15 Kommunen hatten geprüfte Jahresabschlüsse vorliegen – eine für das erste und zweite und die andere für alle Prüfungsjahre. Die anderen 13 Kommunen hatten keine geprüften Jahresabschlüsse. Sie konnten gegenüber der jeweiligen Vertretung keine Rechenschaft über die Haushaltswirtschaft der vorangegangenen Jahre ablegen. Die Vertretung konnte nicht über die Entlastung der HVB beschließen. Ohne die Jahresabschlüsse fehlen der Vertretung verlässliche Grundlagen für die haushalterischen Entscheidungen. Das Fehlen der Jahresabschlüsse schränkte die Budget- und Kontrollrechte der Vertretung ein.

Nach § 21 GemHKVO haben die Kommunen insbesondere die KLR und das Controlling mit einem unterjährigem Berichtswesen einzusetzen. Sie sollen Ziele und Kennzahlen zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle ihres Haushalts machen. Die Kommunen müssen die Steuerungsinstrumente entsprechend den örtlichen Bedürfnissen nur dort einsetzen, wo sie diese benötigen, insbesondere bei den wesentlichen Produkten.

Die folgende Übersicht zeigt, inwieweit die geprüften Kommunen die vorgesehenen Steuerungsinstrumente einführen:

| | Ziele vorhanden? | Wesentliche Produkte bestimmt? | KLR vorhanden? | Controlling eingerichtet? | Berichtswesen vorhanden? |
|-----------|------------------|--------------------------------|----------------|---------------------------|--------------------------|
| Ja | 3 | 7 | 0 | 1 | 2 |
| Nein | 9 | 8 | 1 | 2 | 2 |
| geplant | 1 | 0 | 7 | 8 | 7 |
| teilweise | 2 | 0 | 7 | 4 | 4 |
| Summe | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 |

Tabelle 4: Finanzstatusprüfungen – Übersicht eingeführter Steuerungsinstrumente

Keine der 15 geprüften Kommunen setzte die Steuerungsinstrumente vollständig um.

Sowohl der Betrieb der Kassen als auch die Kassenaufsicht erfolgten im Regelfall bei allen 15 geprüften Kommunen ordnungsgemäß. Die mit der Umstellung auf das NKR erforderlichen neuen Dienstanweisungen für die Kasse waren jedoch bis auf einen Fall noch optimierungsbedürftig.

Fazit

Bei 14 von 15 Kommunen habe ich die dauernde Leistungsfähigkeit zum Zeitpunkt meiner Prüfung festgestellt.

Die überörtliche Kommunalprüfung soll die Prüfung nach dem NKPG so ausrichten, dass die Ergebnisse vergleichbar sind. Die von mir erhobenen Kennzahlen sind grundsätzlich dazu geeignet, eine vergleichende Prüfung vorzunehmen. Allerdings haben der Stand der Umsetzung des NKR sowie die fehlenden Bilanzen und Jahresabschlüsse einen vergleichenden Bericht bisher nicht zugelassen.

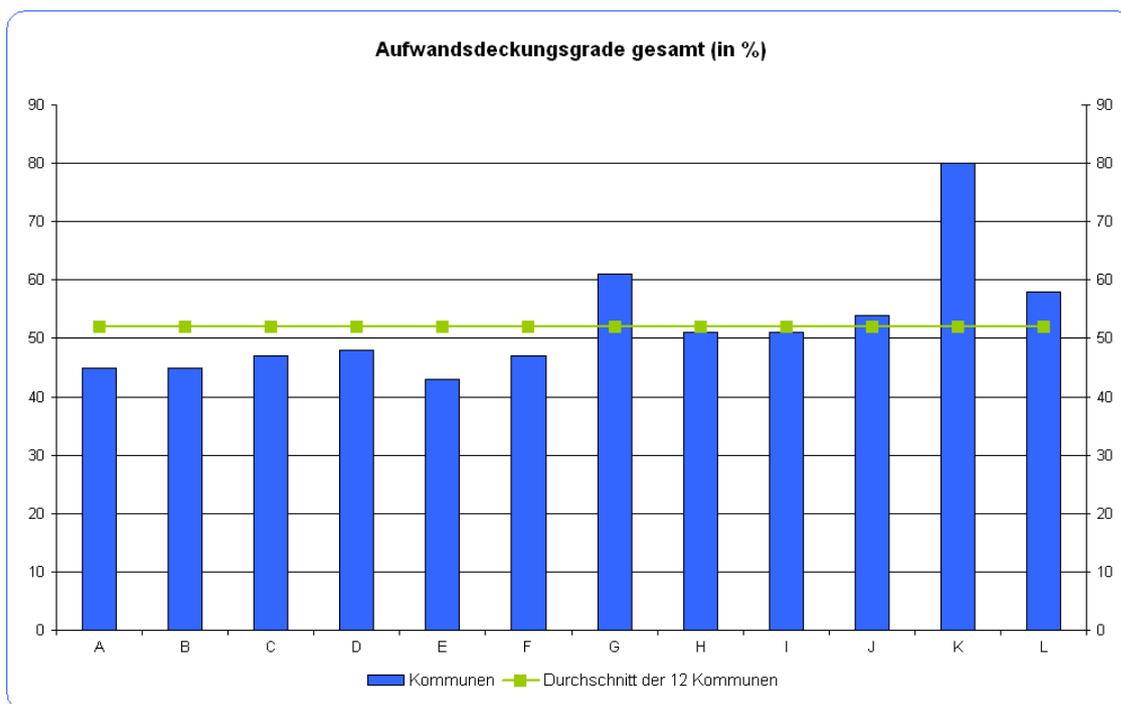
Nach der Prüfung des Landkreises und seiner acht kreisangehörigen Kommunen habe ich begonnen, den Finanzstatus von 19 der insgesamt 37 Landkreise in einem Vergleichsring zu prüfen. Die Ergebnisse dieser Prüfungen werde ich im Kommunalbericht 2015 vorstellen.

5.3 Kitas – Gemeinden stemmen den höchsten Finanzierungsanteil

Die in die Prüfung einbezogenen Gemeinden trugen den überwiegenden Anteil der Betriebskosten. Der Anteil der Elternbeiträge lag deutlich unter 20 %. Gebührenkalkulationen fehlten. Die Gebühren für einen Kindergartenplatz differierten bei vergleichbaren Familien- und Einkommensverhältnissen von Gemeinde zu Gemeinde erheblich.

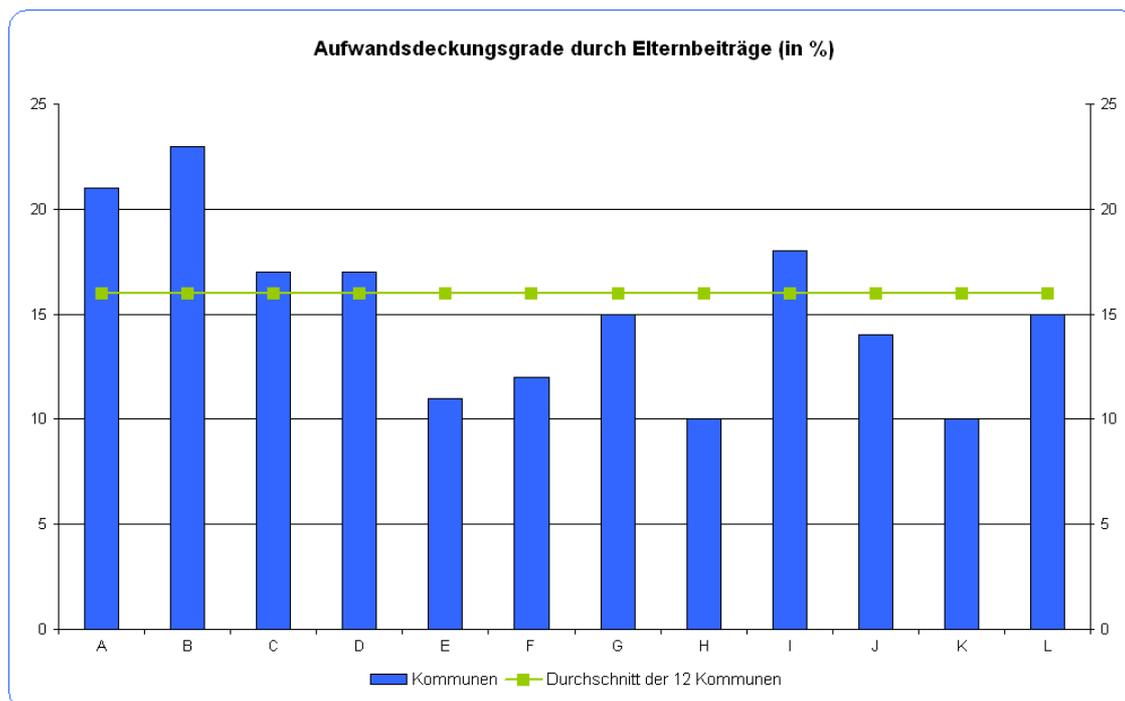
Ich beurteilte die Ertragslage der Kitas von zwölf Städten und Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern in verschiedenen Landkreisen und der Region Hannover. Grundlage waren die zumeist vorläufigen Ergebnisrechnungen der Haushaltsjahre 2010 bis 2012, aus denen ich einen Jahresdurchschnitt bildete. Die Kostenbeteiligung der Eltern betrachtete ich gesondert.

Finanzierungsanteile bei kommunalen Kitas



Ansicht 16: Kommunale Kitas – Aufwandsdeckungsgrade gesamt

52 % der Aufwendungen für die eigenen Einrichtungen waren im Durchschnitt durch Mittel Dritter gedeckt. Real lag der Deckungsgrad unter 50 %, da Aufwendungen für Abschreibungen bei dem Vergleich nicht berücksichtigt werden konnten. Die Gemeinde K unterhielt überwiegend integrative Gruppen und bekam entsprechend hohe Zuweisungen.



Ansicht 17: Kommunale Kitas – Aufwandsdeckungsgrade durch Elternbeiträge

Die Benutzungsgebühren deckten durchschnittlich 16 % der Betriebsaufwendungen. Der Finanzierungsanteil der Eltern lag real ebenfalls niedriger (vgl. oben). Er reduzierte sich weiter dadurch, dass die Landkreise bzw. die Region Hannover Gebühren ganz oder teilweise aus Mitteln der wirtschaftlichen Jugendhilfe übernahmen.

Als „Faustregel“ galt nach Einführung des beitragsfreien Kindergartenjahres, dass 25 % der Gesamtkosten über Elternbeiträge gedeckt werden.⁷ Dieser Anteil wird nach dem Ergebnis meiner überörtlichen Prüfung, bei der Kapitalkosten u. a. nicht berücksichtigt wurden, deutlich unterschritten. Nur zwei der geprüften zwölf Kommunen wiesen Anteile von mehr als 20 % auf. Die Deckungslücken müssen durch Landeshilfen und kommunale Mittel finanziert werden.

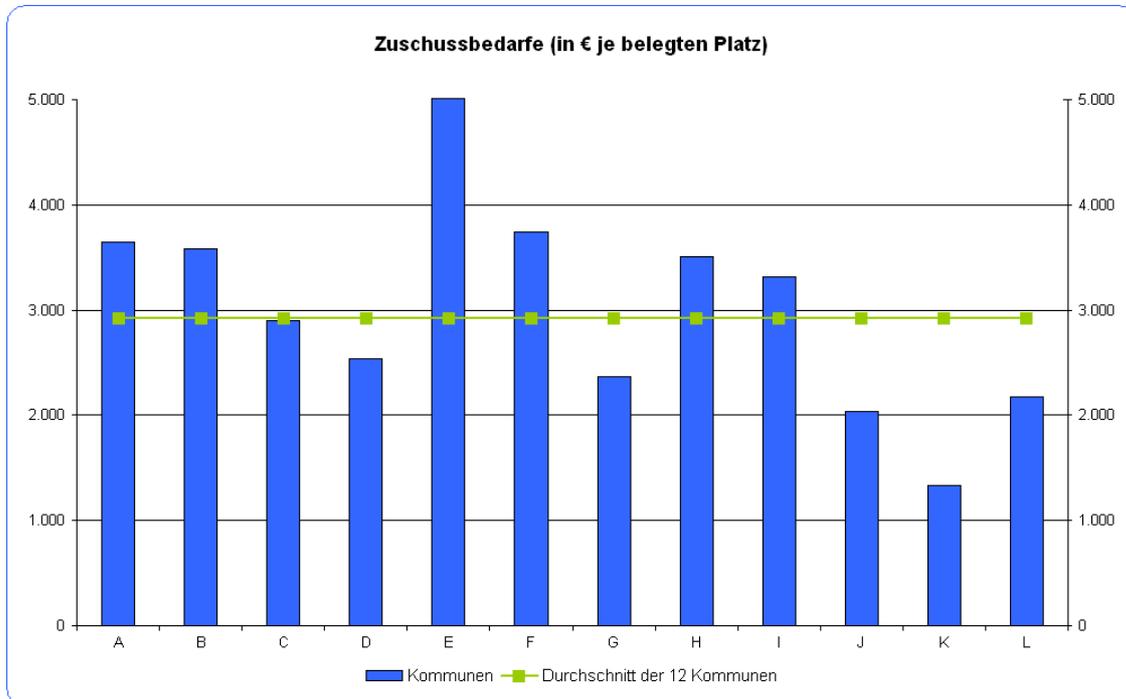
Der Anteil der Landeshilfen nach dem KiTaG lag mit durchschnittlich 22 % über dem der Elternbeiträge. Die Entwicklung der Erträge aus den Landeshilfen von 2010 bis 2012 zeigte bei den geprüften Kommunen kein einheitliches Bild (Rückgänge bis zu erheblichen Steigerungen). Kommunen berichteten über Verzögerungen bei den Anträgen auf Finanzhilfe nach Einführung des webbasierten Verfahrens. Im Durchschnitt stiegen die Erträge aus Landeshilfen wie die aus Elternbeiträgen von 2010 auf 2012 um annähernd 18 %.

Neun von zwölf Landkreisen (einschließlich der Region Hannover) als örtliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe und „originäre“ Träger der Kitas zahlten einen allgemeinen Betriebskostenzuschuss. Ein weiterer Landkreis hatte mit den kreisangehörigen Gemeinden einen Betriebskostenzuschuss ab dem Jahr 2013 vereinbart. Die Zuweisungen waren unterschiedlich gestaltet und

⁷ Vgl. „Erklärung der Niedersächsischen Landesregierung und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens über die Umsetzung der Vereinbarungen des Krippengipfels am 2. April 2007“, abgedruckt in NLT 5-6/2008, S. 221 f.

nicht vergleichbar (z. B. Personal- oder Sachkostenzuschüsse, Zuschüsse nur für Krippen oder nicht beschränkt).

Zuschussbedarfe der Kommunen je Kita-Platz



Ansicht 18: Kommunale Kitas – Zuschussbedarfe je belegten Platz

Die Städte und Gemeinden bezuschussten jeden in ihren Einrichtungen zur Verfügung gestellten Platz mit durchschnittlich fast 2.600 € pro Jahr. Bei Kitas in Trägerschaft Dritter lag der Zuschussbedarf leicht geringer. Die Zuschüsse je betreuten Kind (belegten Platz) betragen bei den kommunalen Kitas rd. 2.900 € und bei Kitas in Trägerschaft Dritter rd. 2.700 €. Die Differenz zwischen den zur Verfügung gestellten Plätzen (gemäß Betriebserlaubnis) und den belegten Plätzen wies den Grad der Auslastung aus. Bei den eigenen Einrichtungen waren durchschnittlich 12 % der Plätze nicht belegt, bei den „fremden Einrichtungen“ 8 % (Stichtag 01.10.). Dies drückte sich in dem höheren Zuschussbedarf je belegten Platz aus. Die jeweiligen Zuschussbedarfe variierten bei einzelnen Kommunen erheblich.

Der Jahresfehlbetrag lag im gesamten Kita-Bereich (Produktgruppen 361 und 365) bei durchschnittlich rd. 1,2 Mio. € je Gemeinde mit entsprechender Auswirkung auf den jeweiligen Gesamthaushalt. Die Fehlbeträge stiegen bei den geprüften zwölf Kommunen von 2010 bis 2012 im Durchschnitt um 9,4 %.

Die Kommunen werden auf eine möglichst hohe Auslastung der Kitas hinwirken und ggf. organisatorische Maßnahmen treffen müssen.

Keine Gebührenkalkulationen

Die Kommunen kalkulierten die Kita-Gebühren nicht nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen (§ 5 Abs. 2 NKAG). Nur vereinzelt legten sie eine öffentliche Interessenquote⁸ fest.

Die Gebühren und Entgelte für den Besuch von Kitas sind so zu bemessen, dass die wirtschaftliche Belastung für die Sorgeberechtigten zumutbar ist (§ 20 Abs. 1 KiTaG). Dies befreit die Kommunen nicht von der Pflicht, die Grundsätze des kommunalen Gebührenrechts zu beachten. Der Gebührenbedarf sollte wegen unterschiedlicher Kostenstrukturen für die verschiedenen Betreuungsformen, -zeiten und für die Sonderöffnungszeiten getrennt ermittelt werden. Auf eine aufwändige, bis in die letzten Kostenanteile gehende Kostenermittlung kann die Kommune hingegen aufgrund der im Kita-Bereich vergleichsweise hohen öffentlichen Interessenquote verzichten.

Bunte Gebührenpalette

Die Kommunen gestalteten ihre Gebührensatzungen entsprechend den örtlichen Gegebenheiten. Die Regelungen unterschieden sich teilweise erheblich. Dies erschwerte deren Vergleichbarkeit für Prüfungszwecke.

Die Spanne reichte z. B. von „Einheitsgebühren“ bis zu zwölf nach Einkommen gestaffelten Gebührensätzen.

Die Gebühren für eine vierstündige Betreuung lagen im Durchschnitt zwischen 79 € und 127 € in Kindergärten sowie zwischen 96 € und 160 € in Krippen (Monatsgebühren bezogen auf die niedrigste und die höchste Gebührenstufe).

Alle Kommunen mit Gebührenstaffeln ermittelten das maßgebliche Einkommen unterschiedlich. Für eine „Musterfamilie“ mit zwei Kindern und einem Jahreseinkommen von 50.000 € brutto errechnete ich je nach Kommune zu zahlende Gebühren zwischen 87 € und 160 € pro Monat bei vierstündiger Betreuung im Kindergarten. Für eine Stunde Sonderöffnungszeiten ergaben sich Gebühren zwischen 0 € und 44 € pro Monat.

Einige Kommunen entlasteten Familien mit Kindern mehrfach, indem sie parallel das Einkommen minderten bzw. die Einkommensgrenzen erhöhten, die Zahl der Haushaltsangehörigen bei den Gebührenstaffelungen berücksichtigten und Geschwisterermäßigungen gewährten. Ich empfehle, solche Mehrfachbegünstigungen zu überdenken.

⁸ Grad des öffentlichen Interesses an der Nutzung der öffentlichen Einrichtungen und an einer allgemeinen Gebührenermäßigung.

5.4 Fachkräfte in kommunalen Kitas – Tarifrecht wird unzureichend beachtet

Nur eine von fünf Kommunen prüfte die tariflichen Voraussetzungen der Eingruppierung der Leitungskräfte ihrer Kindertagesstätten und sonstigen Tageseinrichtungen (Kitas⁹) für die Jahre 2010 bis 2013 tarifkonform. Vier Kommunen prüften die tariflichen Voraussetzungen gar nicht, nicht tarifkonform oder nicht jährlich. Dadurch kam es zu fehlerhaften Entgeltzahlungen.

Bei der Eingruppierung der Zweitkräfte in den Kita-Gruppen berücksichtigten nicht alle Kommunen die übertragenen und auszuübenden Tätigkeiten. Stattdessen richteten sie sich nach den tatsächlich ausgeübten und eventuell nicht wirksam übertragenen Aufgaben.

Keine Kommune hielt die Vorgaben des Tarifvertrags zu den verbindlich festgeschriebenen Vorbereitungs- und Qualifizierungszeiten ein.

Ausgangssituation

Am 01.11.2009 traten neue Entgelt- und Eingruppierungsregelungen für die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst in Kraft (TVöD BT-V, Abschnitt VIII Sonderregelungen VKA). Ich prüfte die Umsetzung der tarifvertraglichen Regelungen für das pädagogische Personal der Kita in kommunaler Trägerschaft bei fünf Kommunen mittlerer Größenordnung (zwischen 15.000 und 54.000 Einwohnern).

Eingruppierung der Kita-Leitungskräfte wird gar nicht bzw. nicht tarifkonform überprüft

Kita-Leiterinnen¹⁰ und deren Stellvertreterinnen sind automatisch auf Basis der Durchschnittsbelegung der Kita eingruppiert. Die Kommunen müssen deren tarifgerechte Eingruppierung jeweils zum Jahresbeginn überprüfen. Die Zuordnung zu einer Entgeltgruppe richtet sich nach den in der Kita je Tag maximal gleichzeitig belegbaren und vom 1. Oktober bis 31. Dezember des vorangegangenen Kalenderjahres im Durchschnitt tatsächlich vergebenen Plätzen.

Nur eine der fünf Kommunen überprüfte die Eingruppierung der Kita-Leitungskräfte für die Jahre 2010 bis 2013 tarifkonform.

Vier Kommunen zahlten Entgelte, obwohl sie die tariflichen Voraussetzungen gar nicht oder nicht tarifkonform geprüft hatten. Im Jahr 2013 erhielten bei diesen vier Kommunen insgesamt zehn Leiterinnen und acht Stellvertreterinnen übertarifliche Entgelte. Dort waren auch Eingruppierungen von Kita-Leitungskräften für die Jahre 2009 bis 2012 fehlerhaft (bei drei Kommunen zu hoch, bei einer Kommune sowohl zu hoch als auch zu niedrig).

⁹ Kindertagesstätten (Krippen, Kindergärten, Horte) und sonstige Tageseinrichtungen (Kinderspielkreise) i. S. v. § 1 Abs. 2 KiTaG.

¹⁰ Ich verwende zur besseren Lesbarkeit ausschließlich weibliche Bezeichnungen.

Zahlt eine Kommune Gehälter nicht entsprechend der tarifautomatischen Eingruppierung, ist sie zur Berichtigung verpflichtet. Allerdings kann sie die zu viel gezahlten Entgelte nach Ablauf der 6-monatigen Ausschlussfrist (§ 37 TVöD-V) nicht mehr zurückfordern. Den vorgenannten vier Kommunen ist mit Ablauf der Frist ein Schaden entstanden.

Tarifmerkmale werden falsch angewandt

Die überhöhten Eingruppierungen der Kita-Leitungskräfte waren oft darauf zurückzuführen, dass Kommunen das Tarifmerkmal „gleichzeitig belegbare Plätze“ falsch anwandten. Dieses war insbesondere bei Leitungskräften größerer Einrichtungen mit Kita-Gruppen mit unterschiedlich langen Betreuungszeiten der Fall.

Beispiel:

In einer Kita sind nach der Betriebserlaubnis folgende Plätze belegbar:



Der Höchstwert der belegbaren Plätze wird zwischen 13:00 und 14:00 Uhr erreicht.

Im IV. Quartal sind von diesen je Tag gleichzeitig belegbaren Plätzen folgende Plätze tatsächlich vergeben:

| | vergebene Plätze | vergebene Plätze | vergebene Plätze | Durchschnitt IV. Quartal | gleichzeitig vergebene Plätze | | |
|-------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------------------|-------------------------------|-----------------|--------------|
| | 01.10. | 01.11. | 01.12. | | 8:00-13:00 Uhr | 13:00-14:00 Uhr | ab 14:00 Uhr |
| Kindergartengruppe A | 23 | 24 | 25 | 24,0 | 62 | 78 | 53,3 |
| Kindergartengruppe B | 24 | 25 | 25 | 24,7 | | | |
| Krippengruppe C | 12 | 13 | 15 | 13,3 | | | |
| Hortgruppen D+E | 40 | 40 | 40 | 40 | | | |
| <u>insgesamt</u> vergebene Plätze = | | | | 102,0 | | | |

Für die Leitungskräfte richtet sich die Eingruppierung nach der höchsten tatsächlichen Belegung, also in diesem Beispielfall nach den zwischen 13:00 und 14:00 Uhr vergebenen, gleichzeitig belegbaren 78 Plätzen.

Das Beispiel macht die Bedeutung des Tarifmerkmals „gleichzeitig belegbare Plätze“ deutlich. Berücksichtigen die Kommunen wie im Beispielfall dieses Merkmal nicht und gehen von 102 insgesamt in dieser Kita vergebenen Plätzen aus, wären die Leitungskräfte zu Unrecht in eine höhere Entgeltgruppe eingruppiert.

Tarifrechtlich sind Kommunen verpflichtet, die Belegungsdaten des IV. Quartals des Vorjahres jährlich wie folgt zu ermitteln und das Ergebnis zu dokumentieren:

- Insgesamt belegbare Plätze der Kita nach der aktuellen Betriebserlaubnis,
- Anzahl der davon je Tag maximal gleichzeitig belegbaren Plätze,
- Anzahl der am 01.10., 01.11. und 01.12. des vorangegangenen Jahres tatsächlich vergebenen Plätze und Ermittlung des rechnerischen Durchschnitts.

Auf dieser Datengrundlage müssen Kommunen die Eingruppierung der Kita-Leitungskräfte jeweils zum Jahresbeginn überprüfen und die tarifautomatischen Folgen der gestiegenen oder gesunkenen Kita-Belegung in Form von Höher- oder Herabgruppierungen umsetzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Unterschreitung der maßgeblichen je Tag gleichzeitig belegbaren Plätze von nicht mehr als 5 % nicht zur Herabgruppierung führt. Eine Unterschreitung aufgrund vom Arbeitgeber verantworteter Maßnahmen (z. B. Qualitätsverbesserungen) führt ebenfalls nicht zur Herabgruppierung. Hiervon bleiben organisatorische Maßnahmen infolge demografischer Handlungsnotwendigkeiten unberührt.

Rückläufige Belegungszahlen zwingen Kommunen zum Handeln

In vielen Kommunen sinken die Kinderzahlen in Folge demografischer Veränderungen. Der Trend der rückläufigen Kita-Belegung wird momentan durch den Ausbau der Plätze für unter Dreijährige aufgefangen.

Wenn zukünftig Kita-Gruppen nicht mehr voll belegt sind, müssen Kommunen reagieren. Kita-Leitungskräfte sind bei Unterschreiten der in der jeweiligen Entgeltgruppe mindestens erforderlichen Zahl der vergebenen, gleichzeitig belegbaren Plätze entsprechend der tarifautomatischen Herabgruppierung zu bezahlen. Hierzu bedarf es keiner Änderungskündigung.

Zweitkräfte – Qualifikation und Aufgaben

Für die zweiten Fach- oder Betreuungskräfte in den Kita-Gruppen (Zweitkräfte) kommen je nach Qualifikation und Aufgabenzuweisung unterschiedliche Eingruppierungen in Betracht.

Demzufolge unterschied sich die Einstellungs- und Eingruppierungspraxis der geprüften Kommunen deutlich. Als Zweitkräfte beschäftigten die Kommunen Kinderpflegerinnen, Sozialassistentinnen oder Erzieherinnen und gruppierten diese in die Entgeltgruppen S 3, S 4 oder S 6 ein.

Bei den Tarifmerkmalen der Entgeltgruppen S unterscheidet der TVöD zwischen den Ausbildungsberufen „Kinderpflegerin“ und „Erzieherin“. Außerdem ist das Tarifmerkmal „und entsprechender Tätigkeit“ bei der Eingruppierung zu berücksichtigen.

Tarifrechtlich ist es möglich, einer ausgebildeten Erzieherin Aufgaben zu übertragen, die dem Berufsbild einer Kinderpflegerin entsprechen. Diese Beschäftigte ist in die Entgeltgruppe S 3 eingruppiert. Werden der Zweitkraft mit der Qualifikation „Erzieherin“ hingegen überwiegend pädagogisch-erzieherische Aufgaben übertragen, ist sie in die Entgeltgruppe S 6 eingruppiert.

Die bei den Kommunen vorgefundenen Unterschiede der Eingruppierungspraxis bei den Zweitkräften sind demzufolge nach dem Tarifrecht nicht zu beanstanden.

Nach dem Willen des Gesetzgebers soll eine Zweitkraft in der Regel Erzieherin mit staatlicher Anerkennung sein; sie kann auch Kinderpflegerin oder Sozialassistentin sein (§ 4 Abs. 3 KiTaG). Das Gesetz legt damit die Qualifikation fest, regelt jedoch nicht die Frage der zu übertragenen Tätigkeiten.

Die Begründung des Gesetzentwurfs¹¹ lässt jedoch darauf schließen, dass die Zweitkräfte in den Gruppen überwiegend pädagogisch-erzieherische Aufgaben ausüben sollen. Kinderpflegerinnen dürfen zwar aus personalwirtschaftlichen Gründen als Zweitkräfte eingesetzt werden, in der Regel sind entsprechende Tätigkeiten aber Erzieherinnen zu übertragen.

Eingruppierung der Zweitkräfte – auszuübende Tätigkeiten festschreiben, Aufgabenzuweisung regeln

Nur eine verbindliche Aufgabenzuweisung und die Bestimmung des Personenkreises, der tarifwirksam zur Übertragung von Aufgaben berechtigt ist, sind Grundlage für eine tarifgerechte Beschäftigung.

Bei einer der geprüften Kommunen lagen für die Zweitkräfte durchgängig keine Arbeitsplatzbeschreibungen vor. Eine andere Kommune gruppierte Erzieherinnen, die als Zweitkräfte eingesetzt waren, in die Entgeltgruppe S 6 ein. Sie legte jedoch nicht in Arbeitsplatzbeschreibungen fest, dass deren auszuübende Tätigkeiten dem Berufsbild einer Erzieherin entsprechen.

Die übrigen drei Kommunen gruppierten einzelne Zweitkräfte mit einer Ausbildung als Kinderpflegerin in die Entgeltgruppe S 4 ein. Sie dokumentierten jedoch nicht, dass die auszuübenden Tätigkeiten über das Berufsbild „Kinderpflegerin“ hinausgehen. In diesen Fällen war auch nicht immer nachprüfbar, ob eine zur Übertragung befugte Stelle (Personalabteilung) die höherwertigen Tätigkeiten wirksam übertragen hatte.

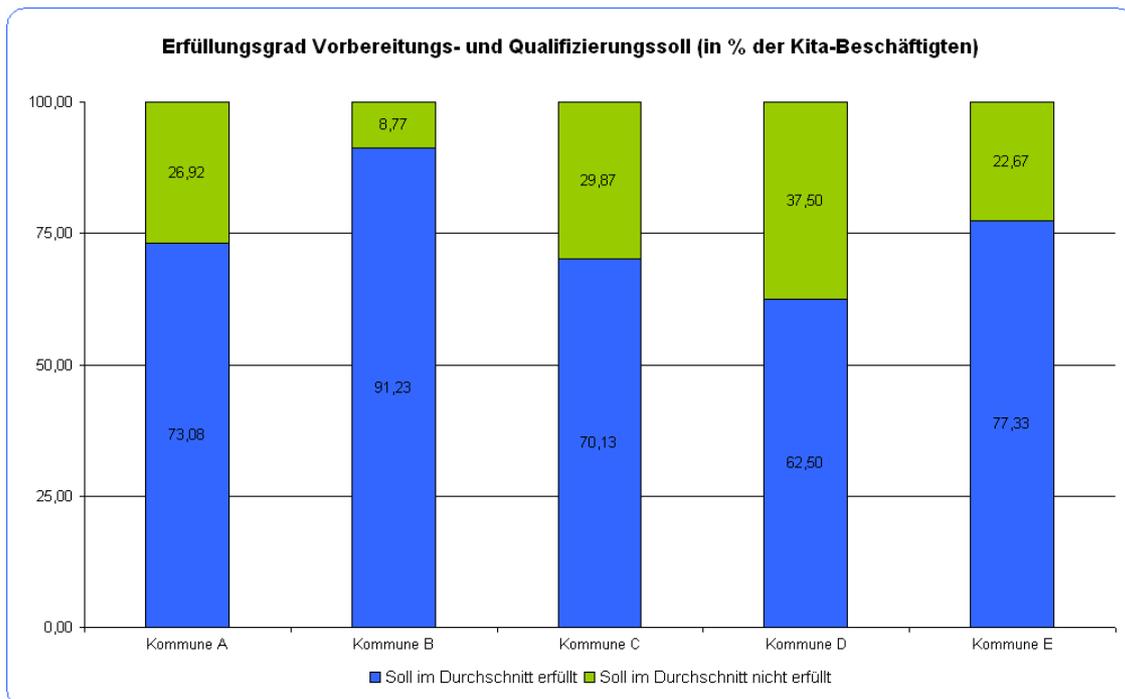
Tarifliches Vorbereitungs- und Qualifizierungssoll nicht erfüllt

Nach dem Tarifrecht sind für Vollzeitkräfte im Kalenderjahr 19,5 Stunden für Zwecke der Vorbereitung und Qualifizierung zu verwenden. Es handelt sich um tarifvertraglich bindende Zeiten.

Nur eine der geprüften Kommunen konnte für die Jahre 2009 bis 2012 eine Gesamtübersicht der jährlich geleisteten Vorbereitungs- und Qualifizierungszeiten vorlegen. Bei dieser Kommune erreichten über 90 % aller Kita-Beschäftigten im Schnitt der geprüften Jahre das Soll an erforderlichen Vorbereitungs- und Qualifizierungszeiten.

Die anderen Kommunen dokumentierten Vorbereitungs- und Qualifizierungszeiten nicht durchgängig. Die fehlenden Gesamtübersichten erstellte ich im Rahmen der örtlichen Erhebungen. Ich stellte fest, dass diese Kommunen die Vorgabe des Tarifvertrags nur unzureichend erfüllten:

¹¹ LT-Drs. 12/3280.



Ansicht 19: Tarifrecht für Kita-Beschäftigte – Erfüllungsgrad Vorbereitungs- und Qualifizierungssoll¹²

Die Kommunen müssen die tariflichen Vorgaben zur Vorbereitung und Qualifizierung der Kita-Beschäftigten beachten.

5.5 Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen in der Jugendhilfe: Mängel durch Verbesserung des Rahmenvertrags beseitigen

Von den insgesamt 88 geprüften Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen litten 65 an verschiedenen Fehlern.

Die Vertragspartner des neuen Rahmenvertrags verbesserten einige Regelungen im Vergleich zum alten Rahmenvertrag. Dennoch besteht weiterer Handlungsbedarf, damit der neue Rahmenvertrag seiner Orientierungs-, Vorbild-, Entlastungs- und Konsensfunktion gerecht wird.

Ausgangssituation

Wird eine Leistung der öffentlichen Jugendhilfe ganz oder teilweise in einer Einrichtung erbracht, so ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe gem. § 78b Abs. 1 SGB VIII zur Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten verpflichtet, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband¹³ Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abgeschlossen worden sind.

¹² Bei der Kommune E konnte ich nur Unterlagen für die Jahre 2011 und 2012 auswerten.

¹³ Im Folgenden: Einrichtung.

Die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene schließen gemäß § 78f SGB VIII mit den Verbänden der Träger der freien Jugendhilfe und den Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer¹⁴ auf Landesebene Rahmenverträge über den Inhalt der Vereinbarungen. Den zum 01.01.1999 geschlossenen Rahmenvertrag¹⁵ kündigten die kommunalen Spitzenverbände zum 31.12.2010. Mit Wirkung vom 01.06.2012 schlossen die Vertragspartner auf Landesebene einen neuen Rahmenvertrag.¹⁶

Ich prüfte bei vier örtlichen Trägern der Jugendhilfe insgesamt 88 Vereinbarungen. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2010 und 2011. Die vier Kommunen und ihre Einrichtungen waren dem alten Rahmenvertrag beigetreten, d. h. die Regelungen des alten Rahmenvertrags waren verbindlich. Die örtlichen Träger wendeten die Regelungen des alten Rahmenvertrags bei allen 88 Vereinbarungen auch in der rahmenvertragslosen Zeit von Januar 2011 bis Ende Mai 2012 an.

Leistungsvereinbarungen

Nach dem alten Rahmenvertrag musste die Einrichtung die Leistungen konkret beschreiben und die Elemente für die Entgeltkalkulation angeben. Die Angaben aus der Leistungsbeschreibung mussten mit denen aus der Entgeltkalkulation übereinstimmen.

Eine Kommune erfüllte diese Vorgaben bei allen geprüften Vereinbarungen. Die übrigen drei Kommunen akzeptierten bei insgesamt elf Leistungsangeboten unstimmmige und unvollständige Angaben.

Entgeltvereinbarungen

Nach dem alten Rahmenvertrag waren Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote von dem zuständigen örtlichen Träger, in dessen Bereich die Einrichtung lag, und der Einrichtung gemeinsam festzulegen. Dieser örtliche Träger musste folglich die Entgelte verhandeln und die geforderten Entgelte auf Plausibilität prüfen. Ein anderer örtlicher Träger belegte eine Einrichtung in der Erwartung, dass der zuständige örtliche Träger für diese Leistung ein leistungsgerechtes Entgelt verhandelt hat.

Die Kommunen verhandelten bei 86 der insgesamt 88 geprüften Vereinbarungen die Entgelte.

Bei 40 Vereinbarungen dokumentierten die örtlichen Träger jedoch nicht, wie sie die Plausibilität der Entgelte geprüft hatten.

Qualitätsentwicklungsvereinbarungen

Der alte Rahmenvertrag unterscheidet bei der Qualitätsentwicklung zwischen Eingangs-, Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität.

¹⁴ Im Folgenden: Vertragspartner.

¹⁵ Im Folgenden: alter Rahmenvertrag.

¹⁶ Vgl. auch NLT-Information 4/2012, S. 99.

Bei 64 der geprüften Vereinbarungen gingen die Einrichtungen in ihren Leistungsangeboten nicht auf alle Kriterien ein. Nur eine der geprüften Kommunen vereinbarte in einer Arbeitsgemeinschaft gem. § 78 SGB VIII mit ihren Einrichtungen Standards für die Prozess- und Ergebnisqualität.

Vergleichbarkeit von Leistungen

Grundlage für die Leistungsvereinbarung ist gem. § 78b SGB VIII i. V. m. dem alten Rahmenvertrag das Leistungsangebot der Einrichtung. Bei vergleichbaren Leistungsangeboten könnte ein örtlicher Träger für einen jungen Menschen unter mehreren Einrichtungen eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Wahl treffen.

Von den 88 geprüften Vereinbarungen wiesen nur zwei vergleichbare Leistungsangebote auf.

Ich empfehle den örtlichen Trägern daher, mit ihren Einrichtungen einheitliche Standards bei den Leistungsangeboten zu vereinbaren.

Optimierung des neuen Rahmenvertrags

Dem Rahmenvertrag auf Landesebene kommt eine erhebliche Orientierungs-, Vorbild-, Entlastungs- und Konsensfunktion für die einrichtungsbezogenen Einzelvereinbarungen nach § 78e SGB VIII zu¹⁷ und damit für die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zu. Der Rahmenvertrag sollte deren Standards vorgeben.

Auch der neue Rahmenvertrag gibt keine verbindlichen Kategorien und Standards vor. Aufgrund der Ergebnisse meiner Prüfungen empfehle ich, die genannten Kriterien für einen Leistungsvergleich zu entwickeln. Zudem sollte der Rahmenvertrag regeln, dass die Einrichtungen den örtlichen Trägern nachvollziehbar erläutern müssen, wie sie ihr Gesamtpersonal auf ihre Leistungsangebote verteilen. Die Vertragspartner sollten des Weiteren einheitliche Standards für die Prüfung der Plausibilität der Sachkosten festlegen. Darüber hinaus sollte der Rahmenvertrag regeln, welche Unterlagen die Einrichtungen vorlegen müssen, damit die örtlichen Träger die Plausibilität und Angemessenheit der Overheadkosten bewerten können. Nicht zuletzt empfehle ich den Vertragspartnern, sich auf eine einheitliche Dokumentation der Angemessenheits- und Plausibilitätsprüfung zu verständigen.

Bildung regionaler oder landesweiter Kommissionen

Nach § 78e Abs. 3 SGB VIII können die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene und die Verbände der Träger der freien Jugendhilfe sowie die Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer im jeweiligen Land regionale oder landesweite Kommissionen bilden. Die Kommissionen können im Auftrag der Mitglieder Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen schließen.

¹⁷ Vgl. Baltz, Jochen u. a., SGB VIII, Kommentar, August 2004, § 78 f Erläuterung 3; Kröger, Rainer, Die Funktion und Bedeutung der Rahmenverträge nach § 78 f SGB VIII, in SGB VIII – Online Handbuch (<http://www.sgbviii.de/S46.html>, abgerufen am 07.04.2014).

In den Bundesländern Bayern, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen bildeten die kommunalen Spitzenverbände mit den freien Trägern Kommissionen nach § 78e Abs. 3 SGB VIII. In Niedersachsen haben die Spitzenverbände keine Kommissionen gebildet.

Die Einrichtungen sind oft überregional tätig und verfügen über ein auf Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen spezialisiertes Personal. Eine Kommission könnte die Fachkompetenz der einzelnen örtlichen Träger bündeln. Ohne eine Kommission fehlt es häufig an einer „Waffengleichheit“ der Verhandlungspartner.

Ich empfehle den örtlichen Trägern gemeinsam mit ihren kommunalen Spitzenverbänden zu prüfen, ob sie durch die Bildung einer landesweiten oder mehrerer regionaler Kommissionen nach § 78e SGB VIII die Qualität der abzuschließenden Vereinbarungen verbessern können. Möglich wäre auch ein Zusammenschluss von Kommunen, um gemeinsam ihre Vereinbarungen zu verhandeln und abzuschließen.

5.6 Baustellen bei der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche

Bei den geprüften Kommunen erhöhten sich die Fallzahlen der Eingliederungshilfen vom Jahr 2010 auf das Jahr 2012 um eine Spanne zwischen 18 % und 39 %. Zwischen 71 % und 91 % der Fallzahlen entfielen auf ambulante Eingliederungshilfen.

In bis zu 52 % der geprüften Fälle entsprachen die ärztlichen oder psychotherapeutischen Stellungnahmen nicht den Vorgaben des § 35a Abs. 1a S. 1 bis 3 i. V. m. Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII.

Die Kommunen dokumentierten in 43 % der geprüften Fälle nicht, ob und ggf. in welchen Lebensbereichen bei dem Kind oder Jugendlichen eine Teilhabebeeinträchtigung vorlag bzw. eine solche zu erwarten war.

Das MK sollte die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Schwierigkeiten im Lesen, Rechtschreiben oder Rechnen durch die Schulen erneut schriftlich regeln.

Ausgangssituation

Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

Die Aufwendungen der örtlichen Träger für diese Aufgabe stiegen in Niedersachsen in den Jahren 2009 bis 2011 von rd. 65 Mio. € auf rd. 82 Mio. €, d. h. um rd. 26 %.¹⁸ Die Fallzahlen stiegen landesweit in den Jahren 2009 bis 2011 von 3.265 auf 4.602 Fälle, d. h. um rd. 41 %.¹⁹ Ich habe daher bei vier Landkreisen und einer kreisfreien Stadt die Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII geprüft.

Transferaufwendungen je ambulantem Fall und Fallzahlen

Die geprüften Kommunen leisteten im Jahr 2012 zwischen rd. 1.500 € und 5.700 € Transferaufwendungen je ambulanter Eingliederungshilfe. Die durchschnittlichen Transferaufwendungen lagen bei rd. 3.500 €.

Die Fallzahlen der geprüften Kommunen für ambulante, teilstationäre und stationäre Eingliederungshilfen erhöhten sich im Zeitraum 2010 bis 2012 um eine Spanne zwischen 18 % und 39 %. Zwischen 71 % und 91 % der Fallzahlen entfielen auf ambulante Eingliederungshilfen. Die Fallzahlen der ambulanten Eingliederungshilfen stiegen wie folgt:

| | Fallzahlen - 2010 - | Fallzahlen - 2012 - | Anstieg der Fallzahlen | |
|-----------|------------------------|------------------------|------------------------|----------------|
| | | | - absolut - | - in Prozent - |
| Kommune A | 102 | 156 | 54 | 53 % |
| Kommune B | 71 | 102 | 31 | 44 % |
| Kommune C | 66 | 78 | 12 | 18 % |
| Kommune D | 357 | 441 | 84 | 24 % |
| Kommune E | 64 | 162 | 98 | 153 % |

Tabelle 5: Fallzahlen der ambulanten Eingliederungshilfen

Ärztliche oder psychotherapeutische Stellungnahme

Nach § 35a SGB VIII hat der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hinsichtlich der Abweichung der seelischen Gesundheit die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder eines psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, einzuholen. Der Arzt bzw. Psychotherapeut muss in seiner Stellungnahme gem. § 35 a Abs. 1 und 1 a S. 1 SGB VIII darlegen, ob die seelische Gesundheit des Kindes oder Jugendlichen mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für sein Lebensalter typischen Zustand abweicht. Die Stellungnahme ist auf der Grundlage der internationalen Klassifikation der Krankheiten zu erstellen. Dabei ist auch darzulegen, ob die Abweichung Krankheitswert hat oder auf einer Krankheit beruht.

In bis zu 52 % der insgesamt 150 geprüften Fälle enthielten die ärztlichen bzw. psychotherapeutischen Stellungnahmen nicht alle nach § 35 a SGB VIII geforderten Angaben.

¹⁸ Vgl. LSKN, Statistische Berichte Niedersachsen, Jugendhilfe 2009, K I 3-j/09, S. 44 und Jugendhilfe 2011, K I 3-j/2011, S. 44.

¹⁹ Vgl. a.a.O., S. 35.

Teilhabebeeinträchtigung

Hat ein Arzt bzw. Psychotherapeut die Abweichung der seelischen Gesundheit bei dem Kind oder Jugendlichen festgestellt, hat der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe anschließend gem. § 35a Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII zu prüfen, ob das Kind oder der Jugendliche daher in seiner Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

Das Gesetz selbst legt nicht fest, anhand welcher Indikatoren der örtliche Träger die Teilhabebeeinträchtigung des Kindes oder Jugendlichen feststellen kann.

Gleichwohl sollte der örtliche Träger dokumentieren, ob und ggf. in welchen Lebensbereichen das Kind oder der Jugendliche in seiner Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist bzw. eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

In 43 % der geprüften Fälle fehlte eine entsprechende Dokumentation.

Hilfeplan

Die Fachkräfte des Jugendamts sollen gem. § 36 Abs. 2 S. 2 SGB VIII als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe zusammen mit dem Personensorgeberechtigten und dem Kind oder Jugendlichen einen Hilfeplan aufstellen. Der Hilfeplan ist das Instrument, den Hilfeprozess zeit- und zielgerichtet zu steuern.²⁰

In 67 % der geprüften Fälle fehlte der erste Hilfeplan für die bewilligte Eingliederungshilfe.

Abgrenzung der Eingliederungshilfe von den Aufgaben der Schulen

Insbesondere im Hinblick auf Lernschwierigkeiten, die eine seelische Behinderung zur Folge haben können, kann es zu einer Konkurrenz zwischen den Maßnahmen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und den Aufgaben der Schulen kommen. Dies gilt insbesondere für Formen der Legasthenie und Dyskalkulie. In diesen Fällen gehört es zu den Aufgaben der Schule, durch besondere Fördermaßnahmen entsprechende Hilfe zu leisten. Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII sind insoweit nachrangig.²¹ Die Kinder- und Jugendhilfe muss aber als „Ausfallbürge“ eintreten, soweit die Schulen ihrer vorrangigen Förderpflicht nicht nachkommen.

Der Erlass, mit dem das MK die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit den o. a. Lernschwierigkeiten durch die Schulen geregelt hatte, ist zum 31.12.2012 außer Kraft getreten. Das MK teilte mir mit, dass die Landesschulbehörden die Schulen davon unterrichten sollten, den außer Kraft getretenen Erlass weiterhin anzuwenden. Dieses sei nicht schriftlich geregelt. Ich empfehle, die Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Schwierigkeiten im Lesen, Rechtschreiben oder Rechnen erneut schriftlich zu regeln.

²⁰ Vgl. Wiesner, Reinhard: SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar, 4. Auflage, § 36 Rn. 94.

²¹ Vgl. a.a.O., § 10 Rn. 23.

Bezüglich der Qualität bei der Unterrichtsversorgung durch das Land im Primarbereich verweise ich auch auf meinen diesjährigen Jahresberichtsbeitrag „Kurze Beine, kurze Wege – um jeden Preis“.²²

5.7 Bibliotheken: Standortbestimmung

Die Aufwandsdeckungsgrad der Bibliotheken in den geprüften Kommunen lag zwischen 4,0 % und 12,3 %.

Bei den Kommunen mit älteren Gebührensatzungen war die Jahresgebühr niedriger und damit der Zuschussbedarf höher.

Die Personalaufwendungen je Entleiher lagen zwischen 0,86 € und 3,62 €.

Ausgangssituation

In Niedersachsen gibt es nach der Deutschen Bibliotheksstatistik rd. 800 öffentliche Bibliotheken.²³ Sie bieten ihren Nutzern ein vielfältiges Angebot im Bereich Bildung und Kultur.

Die Zuschussbedarfe für die Bibliotheken gehören bei den Kommunen zu den größten Positionen im Kulturbereich. Im Jahr 2010 betrug der Anteil des Zuschussbedarfs für Bibliotheken rd. 8,7 % des Gesamtzuschussbedarfs aller freiwilligen Aufgaben der Kommunen.²⁴ Da es sich um freiwillige Leistungen handelt, müssen die Kommunen in besonderem Maß auf einen wirtschaftlichen Einsatz der Ressourcen achten.

Ich prüfte die Bibliotheken von acht selbständigen Gemeinden mit 20.000 bis 30.000 Einwohnern. Da eine Kommune die Zahlen der Bibliothek nicht von denen ihrer Kreisbildstelle abgegrenzt hatte, bezog ich ihre Werte nicht in den Vergleich ein.

Aufwandsdeckungsgrad

Der Aufwandsdeckungsgrad gibt den Anteil der Aufwendungen für die Bibliotheken an, der durch Erträge gedeckt wird. Er betrug bei den Bibliotheken der sieben Kommunen zwischen 4,0 % und 12,3 %. Dabei handelt es sich um den Durchschnittswert der geprüften Jahre 2009 bis 2011.

Gebührenanpassungen

Ziel der Kommunen sollte es sein, mit den von ihnen erhobenen Gebühren den Zuschussbedarf für die Bibliothek zu verringern. Die von mir geprüften Bibliotheken verfügten jeweils über eine Gebührensatzung bzw. -ordnung. Die Spanne der Jahresgebühr für Erwachsene reichte von 2,50 € bis 24,00 €.

²² LT-Drs. 17/1570 - Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2014.

²³ http://www.hbz-nrw.de/dokumentencenter/produkte/dbs/aktuell/auswertungen/oeb_laender_11.pdf (abgerufen am 04.10.2012).

Die Gebührenregelungen waren unterschiedlich alt. Bei vier Kommunen bestanden sie seit dem Jahr 2004. Zwischen dem Alter der Gebührenregelungen und der Höhe der Gebühren bestand ein Zusammenhang: Je älter die Gebührenregelung war, desto geringer war die Jahresgebühr. In der Folge war bei den Kommunen mit älteren Gebührensätzen auch der Zuschussbedarf höher. Zudem war bei drei von vier Kommunen mit älteren Gebührensätzen der Aufwandsdeckungsgrad vergleichsweise niedrig.

Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen gehören bei den Bibliotheken zu den größten Aufwandspositionen. Die Stellenanteile bei vier Kommunen lagen mit 2,68 bis 3,00 VZÄ über dem Mittelwert von 2,35 VZÄ. Eine Kommune setzte mit 0,95 VZÄ die geringsten Stellenanteile ein. Je höher die Stellenanteile sind, desto eher ist theoretisch eine Ausweitung der Öffnungszeiten möglich. Diese Chance wurde aber nur bedingt genutzt: Obwohl die Bibliotheken zweier Kommunen mit jeweils 3,00 VZÄ über die höchste Stellenzahl verfügten, lagen ihre Jahresöffnungszeiten je 1.000 Einwohner mit 44 bzw. 46 unter dem Mittelwert von 49 Stunden.

Der Mittelwert der Personalaufwendungen²⁵ je Entleiher lag bei 2,13 €, die Spitzenwerte lagen bei 3,50 € bis zu 3,62 €. Damit lagen sie mehr als 60 % über dem Mittelwert. Ursächlich für die hohen Personalaufwendungen je Entleiher waren geringe Entleiherzahlen bzw. eine Kombination aus vergleichsweise hohen Personalaufwendungen und geringen Entleihungen.

Bibliotheksprofil

Bibliotheken können sich eine strategische Ausrichtung über ein Bibliotheksprofil erarbeiten. In diesem werden beispielsweise Ziele, Umfeldanalysen und Definitionen der Zielgruppen zusammengestellt. Außerdem sollte es gesellschaftliche Entwicklungen und Prognosen enthalten. Ein Bibliotheksprofil dient dazu, den Auftrag und das Aufgabenprofil der Bibliotheken zu schärfen und mit den politischen Entscheidungsträgern die zukünftige Weichenstellung der Bibliotheken einvernehmlich abzustimmen. Beispielsweise hat die Büchereizentrale Niedersachsen gemeinsam mit ausgewählten Kommunen entsprechende Bibliotheksprofile erarbeitet.

Keine der geprüften Kommunen verfügte über ein entsprechendes Bibliotheksprofil.

²⁴ LSN: Internet: www.statistik.niedersachsen.de; Themenbereich: Finanzen, Steuern, Personal - Tabelle: Zuschussbedarf nach Aufgabenkategorien in den niedersächsischen Kommunen 2010 (abgerufen am 07.04.2014).

²⁵ Vgl. KGSt[®], Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2008/2009), KGSt[®]-Materialien Nr. 7/2008, Köln 2008, Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2009/2010), KGSt[®]-Materialien Nr. 2/2009, Köln 2009 und Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2010/2011), KGSt[®]-Materialien Nr. 8/2010, Köln 2010.

5.8 Stiftungen und Kommunen – Fluch oder Segen?

Die Kommunen unterstützten mit den Mitteln der von ihnen verwalteten Stiftungen die Erledigung ihrer freiwilligen Aufgaben. Die notwendigen Entscheidungsprozesse für die Wahrnehmung einer Aufgabe durch eine Stiftung fanden nicht immer statt.

Darüber hinaus stellte sich der für den Werterhalt des Finanzvermögens erforderliche Inflationsausgleich als problematisch dar.

Die Verwaltung der Stiftungen verursachte Kosten. Die Kommunen ermittelten diese nicht immer oder unvollständig. Obschon eine Erstattungsmöglichkeit bestand, forderten sie die notwendigen Kosten nur teilweise ein.

Einige RPÄ führten ohne rechtliche Grundlage Jahresabschlussprüfungen bei allgemeinen Stiftungen durch.

Die Komplexität der stiftungsrechtlichen Regelungen erschwerte den Kommunen die Verwaltung ihrer Stiftungen und die Beurteilung von Handlungsalternativen bei ihrer Gründung und Übernahme. Vereinfachungen im Stiftungs- und Kommunalrecht wären hilfreich.

Ausgangssituation

Seit Jahrhunderten werden mithilfe von Stiftungen und deren Erträgen zumeist gemeinnützige Aufgaben erfüllt und überwiegend sozial schwächere Gesellschaftsgruppen unterstützt. Die Stiftungslandschaft ist in ihrer Rechtsnatur vielfältig ausgeprägt. Je nach Rechtsform finden sich Regelungen im BGB, im NStiftG und im NKomVG.

Ich prüfte die Stiftungsverwaltung von sechs Städten, einem Landkreis und einem Zweckverband. Die Kommunen verwalteten 26 kommunale Stiftungen des Privatrechts, 7 Stiftungen des öffentlichen Rechts und 36 nicht rechtsfähige Stiftungen. Darüber hinaus betreuten sie 15 allgemeine Stiftungen. Fast alle Stiftungen waren durch private Dritte errichtet worden. Eine der geprüften Kommunen gründete im geprüften Zeitraum eine Stiftung und setzte kommunale Haushaltsmittel ein.

Meine Prüfung erstreckte sich auf die rechtmäßige Verwaltung der Stiftungen, insbesondere die Beachtung von Stifterwillen und Stiftungszweck sowie den Erhalt des Stiftungsvermögens. Ich betrachtete ferner die Organisation der Stiftungsverwaltung. Ein weiterer Schwerpunkt meiner Prüfung war der Einsatz kommunaler Ressourcen für die Stiftungsverwaltung.

Allein die von mir betrachteten Stiftungen erwirtschafteten in den Jahren 2010 bis 2012 zusammen einen durchschnittlichen Jahresertrag von 29,4 Mio. €. Damit unterstützten sie dem Stiftungszweck entsprechende Projekte oder Personenkreise. Sie stellten Gebäude, insbesondere Alten- und Pflegeheime sowie weitere Infrastruktur zur Verfügung und entlasteten dadurch die kommunalen Haushalte.

Bei der Prüfung traf ich folgende wesentliche Feststellungen:

Stiftungsgründungen

Stiftungsgründungen waren überwiegend testamentarisch veranlasst. Nur zwei der betrachteten Stiftungen wurden von der Kommune ins Leben gerufen, um konkrete Ziele der Kommune zu erreichen.

Jede Kommune unterliegt dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 110 Abs. 2 NKomVG). Hiernach muss sich die Kommune vor der Übernahme von Verwaltungsaufgaben für testamentarisch veranlasste Stiftungen oder vor eigenen Stiftungsgründungen fragen, ob sie mit dem zu erwartenden Personal- und Ressourceneinsatz und der gewählten Organisationsform die geplanten Ziele am wirtschaftlichsten erreichen kann. In den Fällen, in denen kommunales Vermögen wie Gebäude und Grundstücke unentgeltlich in allgemeine²⁶ Stiftungen eingebracht werden soll, ist darüber hinaus die Vorgabe des § 125 Abs. 1 S. 2 NKomVG zu beachten, wonach Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden dürfen.

Entsprechende Entscheidungs- und Abwägungsprozesse konnte ich nicht in allen Fällen feststellen.

Vermögenserhalt

Das Stiftungsvermögen ist gem. § 6 Abs. 1 S. 1 NStiftG für rechtsfähige Stiftungen des Privatrechts ungeschmälert in seinem Bestand zu erhalten. Dies gilt auch für nicht rechtsfähige kommunale Stiftungen (§ 135 Abs. 2 S. 1 NKomVG). Hiernach erachte ich es für notwendig, den realen Werterhalt des Stiftungsvermögens sicherzustellen. Die Höhe des Stiftungskapitals ist somit entsprechend der allgemeinen Inflationsrate regelmäßig aufzustocken. Soweit es Gebäude, Betriebsanlagen oder Sammlungen umfasst, ist für deren Erhaltung und Instandsetzung zu sorgen.²⁷ Der Aufstockung des Stiftungskapitals setzt die Abgabenordnung bei gemeinnützigen Stiftungen Grenzen.

Gemeinnützige Stiftungen müssen die Stiftungserträge zeitnah für ihre steuerbegünstigten satzungsgemäßen Zwecke verwenden. Höchstens ein Drittel der Überschüsse aus der Vermögensverwaltung darf steuerunschädlich zur Kapitalaufstockung eingesetzt werden. Bei einer gemeinnützigkeitskonformen Ausschüttung der Stiftungserträge kann der Inflationsausgleich bei sinkenden Stiftungserträgen kaum erfolgen.

Oberste Prämisse der Stiftungsverwaltungen ist die Erfüllung des Stifterwillens. Dieser umfasst regelmäßig, den Bestand des Stiftungsvermögens zu erhalten und Ausschüttungen im Sinne des Stiftungszwecks vorzunehmen. Aus den vorgenannten Gründen kann sich in zinsschwachen

²⁶ Siehe dazu bzgl. kommunaler Stiftungen Freese, Herbert in Blum, Peter u. a., NKomVG, Kommentar, Nov. 2011, § 135 Rn. 32 und Bockamp, Guido/Tesfaiesus, Awet: Die Gebietskörperschaft als Stifterin, in Kommunaljurist 2009, Heft 3, S. 88.

²⁷ Siehe auch Hof, Hagen in Freiherr von Campenhausen, Axel u. a., Stiftungsrechts-Handbuch, 3. Auflage 2009, § 9 Rn. 62.

Phasen hieraus ein Zielkonflikt ergeben. Ein nicht geleisteter Inflationsausgleich ist mittel- bis langfristig nachzuholen. Der Anspruch auf eine Verwaltungskostenerstattung tritt dahinter zurück.

Der Verzicht auf einen Ausgleich, die geplanten Maßnahmen zur Sicherung des Vermögens sowie Zeitpunkt und Höhe der entsprechenden Rücklagenbildung sollten dokumentiert werden.

Meine Prüfung zeigte, dass bei Stiftungen mit Anlagevermögen, Einrichtungen oder gemischtem Vermögen der Anteil der Erträge an den Bilanzsummen fast viermal höher war als bei reinen Geldstiftungen. Insofern verlangt Bestandserhaltung grundsätzlich auch Vermögensumschichtungen, deren Zulässigkeit in der Satzung vorsorglich festgeschrieben werden sollte.²⁸ Zu beachten ist dabei, dass im Falle von Geldanlagen auf eine ausreichende Sicherheit geachtet wird. Ein angemessener Ertrag ist zweitrangig zu verfolgen.²⁹

Erstattung der Verwaltungskosten

Es ist stiftungsrechtlich zulässig, bei rechtsfähigen Stiftungen die Verwaltungskosten aus den Erträgen des Stiftungsvermögens zu decken (§ 6 Abs. 4 NStiftG). Die geprüften Kommunen nahmen die Erstattung der Verwaltungskosten uneinheitlich vor. Ich fand eine Kommune vor, die Verwaltungskosten verursachungsgerecht und in tatsächlicher Höhe geltend machte. Die übrigen Kommunen wählten eine teilweise pauschalierte Abrechnung oder nahmen keine Kostenerstattung vor.

Es ist zulässig, die notwendigen persönlichen und sächlichen Verwaltungskosten aus den Erträgen des Stiftungsvermögens zu decken. Dies setzt dem Grunde nach eine verursachungsgerechte Ermittlung der Kosten voraus.

Ich verkenne nicht, dass eine pauschalierte Abrechnung wirtschaftlicher sein kann, wenn die Ermittlung eines individuellen Erstattungsbetrags aufwändiger wäre als der zu leistende Betrag. Um eine solche Aussage treffen zu können, muss aber zunächst der Verwaltungsaufwand konkret ermittelt werden. Dabei ist der betriebswirtschaftliche Grundsatz der verursachungsgerechten Kostenzuordnung³⁰ zu beachten. Dieser steht einer pauschalen Betrachtung der entstandenen Verwaltungskosten unabhängig von Größe, Vermögen und Aufwand für die Stiftungen entgegen. Eine konkrete Ermittlung fand ich in den Kommunen nicht vor.

Jahresabschlussprüfung der allgemeinen Stiftungen

In zwei Kommunen prüften die örtlichen RPÄ die Jahresabschlüsse der allgemeinen Stiftungen.

Das örtliche Prüfungswesen regeln die §§ 153 - 158 NKomVG. Hier findet sich eine Möglichkeit, dass das RPA stiftungsbezogene Aufgaben wahrnimmt: Gemäß § 155 Abs. 2 Nr. 3 NKomVG kann die Vertretung dem RPA weitere Aufgaben übertragen, insbesondere die Prüfung der Wirtschaftsführung der kommunalen Stiftungen. Die Möglichkeit, Jahresabschlussprüfungen bei

²⁸ ebenda.

²⁹ Groseck, Oliver in Blum, Peter u. a., NKomVG, Kommentar, Juli 2013, § 124 Rn. 2.

³⁰ Siehe z. B. <http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/kostenzurechnungsprinzip/kostenzurechnungsprinzip.htm> (abgerufen am 21.11.2013).

kommunalen Stiftungen durchzuführen, ist den RPÄ nicht – im Gegensatz zu den Eigenbetrieben und privatrechtlichen Unternehmen – eingeräumt. Für allgemeine Stiftungen haben die RPÄ keine Prüfungsrechte.

Heterogene Rechtslandschaft

Das Recht der kommunalen Stiftungen ist gekennzeichnet durch das Zusammenspiel von Vorschriften des Stiftungsrechts und des Kommunalrechts.³¹ Die Prüfung zeigte, dass die Stiftungsverwaltungen sehr unterschiedliche Ansätze hinsichtlich der anzuwendenden Regelungen gefunden hatten.

Ich rege folgende Klarstellungen an, die ich zunächst mit dem MI als oberste Stiftungs- und Kommunalaufsicht erörtern werde:

- Anforderungen an die Errichtung kommunaler rechtsfähiger Stiftungen des Privatrechts mit kommunalem Vermögen,
- Prüfungszuständigkeiten der RPÄ hinsichtlich rechtsfähiger kommunaler Stiftungen,
- Pflicht zur Verwaltung von rechtsfähigen Stiftungen durch Kommunen und
- Möglichkeit der Errichtung rechtsfähiger kommunaler Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Fazit

Durch die Bereitstellung von Stiftungsvermögen, die häufig für soziale oder kulturelle Zwecke einzusetzen sind, zeigt sich bürgerschaftliches und gesellschaftliches Engagement. Es spiegelt die Identifikation von Bürgerinnen und Bürgern mit ihren Kommunen wider. Stiftungen bieten Möglichkeiten und Chancen für die Gestaltung des kommunalen Lebens.

Soweit Kommunen ihre Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten nutzen und ihnen der für die Stiftungsverwaltung entstehende Aufwand bewusst ist, stellen Stiftungen grundsätzlich einen Segen dar. Der zweckgerichtete und auf Dauer angelegte Einsatz des Stiftungsvermögens ist eine nachhaltige Bereicherung für die kommunale Infrastruktur.

Unterstützen Kommunen jegliche Stiftungsidee ohne Argwohn und bringen sich ohne wirtschaftliche Betrachtungsweisen in die Stiftungsverwaltung ein, können Stiftungen auch zur Belastung werden.

³¹ Kritischer sieht es Werner, Rüdiger in: Kommunale Stiftungstätigkeit und ihre Schranken, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2013, Heft 23, S. 1520: „Sowohl die Stiftung als solche als auch kommunale Unternehmen sind juristische Zwitterwesen, die durch eine unübersichtliche Gemengelage aus öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Normen reguliert werden. Dies gilt erst recht für kommunale Stiftungen.“

5.9 Die Qualität des Beteiligungsmanagements hängt nicht zwingend von der Größe einer Kommune ab

Auch Kommunen mittlerer Größe kamen der Koordinierungs- und Überwachungspflicht ihrer Unternehmen und Beteiligungen mit unterschiedlicher Intensität nach – Teil 2 der Prüfungsreihe zum Beteiligungsmanagement.

Nach einer Erhebung, die ich im Zeitraum der Jahre 2011 bis 2013 bei den Kommunen durchführte und in einer Datenbank verarbeitete, gab es in Niedersachsen ca. 800 privatrechtliche Gesellschaften, an denen niedersächsische Kommunen unmittelbar beteiligt waren, davon 305 Eigengesellschaften (100 %), 106 Gesellschaften mit einem Beteiligungsanteil von über 50 % einer Kommune und 65 weitere Gesellschaften mit mehr als 50 % kommunaler Beteiligung. Bei 322 Gesellschaften übten die Kommunen keinen beherrschenden Einfluss aus.

Die dankenswerterweise umfangreichen Rückmeldungen der Kommunen zeigen unter anderem, dass nicht nur große Kommunen ab 100.000 Einwohnern, sondern auch eine Vielzahl von kleineren Kommunen zur Erledigung ihrer Aufgaben Unternehmen und Einrichtungen in einer Privatrechtsform errichtet oder sich an diesen beteiligt haben. Vereinzelt verfügten Kommunen mittlerer Größe über ein vielfältigeres Beteiligungsportfolio als große Kommunen. Die Möglichkeit, in der zuvor beschriebenen Form zu handeln, ist den Kommunen durch § 136 NKomVG eröffnet. Gleichzeitig haben sie gemäß § 150 NKomVG sicherzustellen, dass ein von ihnen eingerichtetes Beteiligungsmanagement die Unternehmen sowie ihre Beteiligungen im Sinne der von ihnen zu erfüllenden öffentlichen Zwecke überwacht und koordiniert.

Zum Beteiligungsmanagement gehören die Beteiligungspolitik und -verwaltung, das Beteiligungscontrolling sowie die Mandatsträgerbetreuung.

Aufbauend auf meiner Prüfung des Beteiligungsmanagements in fünf großen Kommunen, über die ich unter Ziffer 5.4 in meinem Kommunalbericht 2012 berichtet hatte, wählte ich nunmehr sechs Kommunen mittlerer Größe, aber mit unterschiedlichen Finanzvolumina und Beteiligungsportfolios, für eine weiterführende Prüfung aus.

Für die Bewertung des Beteiligungsmanagements nutzte ich Qualitätskennzahlen, die sich bereits in vorherigen Prüfungen größerer Kommunen bewährt hatten. Es handelt sich um Kennziffern für die Themenbereiche „Mandatsträgerbetreuung“, „Portfoliomanagement“, „Zielvereinbarungen/Controlling“ und „Haushaltssicherung/Gewinnerzielung/Defizitabdeckung“.

Die Prüfung brachte folgende Erkenntnisse:

Steuerung der Beteiligungen

Nur eine von den sechs geprüften Kommunen hatte vollständig auf das NKR umgestellt und ihre Produkte, Leistungen und Ziele dargestellt. Hier waren auch betriebswirtschaftliche Steuerungselemente im Haushaltsplan eingearbeitet, die aber noch mit strategischen Zielen und einem einheitlichen Berichtswesen verknüpft werden mussten.

Bei allen sechs Kommunen lagen keine übergeordneten vom Rat beschlossenen strategischen Ziele vor, auf deren schriftlicher Grundlage alle Beteiligungen durch Ziele hätten gesteuert werden können. Einige Kommunen führten aus, dass sie mit den Geschäftsführern der Gesellschaften mündliche Zielvereinbarungen getroffen hätten. Einzelfallbezogen vereinbarten einige Kommunen auch schriftliche Ziele mit ihren Gesellschaften, jedoch war keine Ausrichtung auf übergeordnete vom Rat beschlossene strategische Ziele erkennbar. Einer Kommune gelang es mit nachweislichem Erfolg, trotz oder gerade wegen der über Jahrzehnte gewachsenen Verschuldung, über eine direktive Steuerung ein erhebliches Einsparpotenzial bei den Beteiligungen zu heben. Bei dieser Kommune war Sparen das oberste strategische Ziel. Zwei weitere Kommunen begannen trotz ausgeglichenen Haushalts, ihre Beteiligungen hinsichtlich künftiger Einsparpotenziale zu überprüfen.

Finanzmittelflüsse

Finanzmittelflüsse zwischen den Beteiligungen und den kommunalen Haushalten stellte keine Kommune transparent im Haushaltsplan dar. Den Kommunen waren die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf ihren Haushalt nur teilweise bekannt. Hier besteht ein deutlicher Handlungsbedarf.

Beteiligungsrichtlinie

Beteiligungsrichtlinien sind wichtige Steuerungselemente zur Sicherstellung geordneter Abläufe des Beteiligungsmanagements mit den Schnittstellen innerhalb der Kommune sowie mit den Vorständen und den Geschäftsleitungen der kommunalen Unternehmen. Zwei von sechs Kommunen verfügten über entsprechende schriftliche Regelungen, die jedoch nicht den notwendigen Wirkungsgrad entfalten konnten. Mangels Ratsbeschlusses und unverbindlich gefasster „Soll“- und „Kann“-Vorschriften konnten diese nicht die beabsichtigte steuernde Wirkung entfalten. Vier Kommunen verfügten über keine schriftlichen Regelungen für ihr Beteiligungswesen. Äußerungen, dass aufgrund der übersichtlichen Anzahl der Akteure und Entscheidungsträger derartige verbindliche Festlegungen nicht notwendig seien, halte ich nicht für stichhaltig. Gerade im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung einer Kommune ist die Gemengelage wegen unterschiedlicher unternehmens-, aufgaben- und personenbezogener Interessen sowie Denk- und Verhaltensweisen sehr heterogen.

Bestehende Regelungen bieten die Gewähr, dass allen Beteiligten – auch Abwesenheitsvertretungen oder neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern – die Abläufe transparent sind. Die Regelungen sollten auf die örtlichen Bedürfnisse zugeschnitten sein und die notwendigen Standards, Berichtstermine sowie die Vorlage von Einladungen und Protokollen sowie die Beteiligung anderer Organisationseinheiten (z.B. RPA, Kämmerei, HVB-Büro) enthalten. Entstehende Beeinträchtigungen, beispielsweise bei personellen Veränderungen oder langfristigen Ausfällen, könnten durch diese Maßnahme minimiert werden. Eine Richtlinie kann auch helfen, den notwendigen Wissenstransfer von ausscheidenden langjährigen Fachleuten zu organisieren. Bei einem überschaubaren Beteiligungsportfolio und nur wenigen Verantwortlichen reicht es, eine der Praxis

angemessene und knapp gehaltene Regelung mit verbindlicher Wirkung festzulegen. Sofern Änderungen der Gesellschafterverträge anstehen, bestünde die Möglichkeit, eine derartige Regelungsgrundlage ohne zusätzlichen Kostenaufwand zu integrieren.

Vollständigkeit der Beteiligungsberichte

§ 151 S. 2 NKomVG regelt die Angaben, die ein Beteiligungsbericht insbesondere enthalten muss. Zwei der sechs Kommunen erfüllten diese gesetzliche Verpflichtung. Bei den anderen vier Kommunen fiel besonders auf, dass es an Informationen darüber fehlte, inwieweit der öffentliche Zweck erfüllt war. Eine Kommune präsentierte ihrer Vertretung einen Beteiligungsbericht minimaler Art. Dieser erfüllte die gesetzlichen Vorgaben nicht.

Einbeziehung der Beteiligungen in die Haushaltssicherung

Vier von sechs Kommunen berücksichtigten ihre Haushaltslage bei der Steuerung ihrer Beteiligungen. Trotz defizitärer Haushalte bezogen die anderen zwei Kommunen ihre Beteiligungsgesellschaften nicht vollständig in die Haushaltssicherung ein. Im Verfahren zur Haushaltssicherung stellten die Kommunen etwaige finanzstrategische Argumente, z. B. ihre Gesellschaften den Markterfordernissen anzupassen, ohne erkennbare Begründung nicht dar. Eine Abwägung zwischen der gesetzlichen Vorgabe des § 149 Abs. 1 NKomVG, einen Ertrag für den Haushalt zu erwirtschaften oder die Jahresüberschüsse aus Gemeinwohlgründen in den Beteiligungen zu belassen, war ohne eine schriftliche Dokumentation nicht nachvollziehbar.

Regelmäßige Überprüfung des Portfolios

Vier von sechs Kommunen stellten ihr Beteiligungsportfolio regelmäßig auf den Prüfstand und hinterfragten, ob und inwieweit eine wirtschaftliche Betätigung weiterhin erforderlich ist. Veränderungen des Beteiligungsportfolios hatten die Kommunen nur teilweise mit belastbaren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen unterlegt. Insbesondere Berechnungen zu Folgekosten flossen nicht immer in die notwendigen Begründungen für Beschlussvorlagen mit ein.

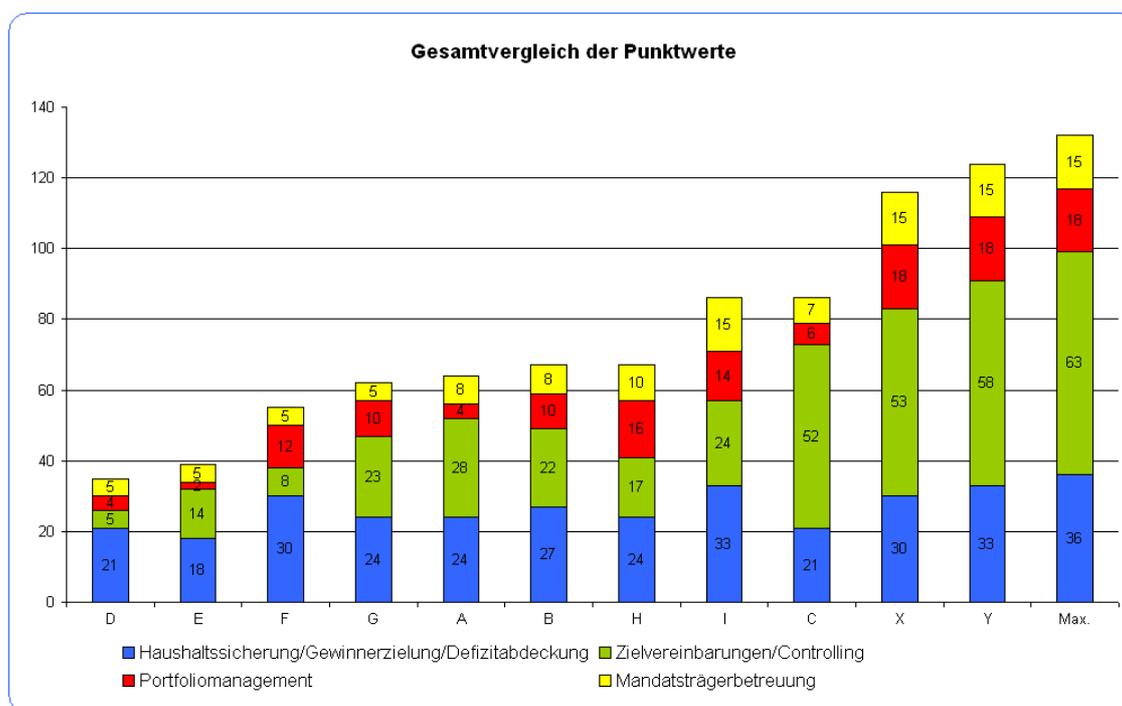
Mandatsträgerbetreuung

Zwei Kommunen betreuten ihre Mandatsträger in der Weise, dass sie die Vertreter der Verwaltung als auch die Mitglieder aus den Reihen der Vertretung regelmäßig schriftlich informierten und nachweislich auch mündlich den Kontakt hielten. Bei vier Kommunen erfolgte eine Mandatsträgerbetreuung im vorgenannten Sinne nur für Vertreter der Verwaltung. Nicht immer organisierte das Beteiligungsmanagement Fortbildungen für die Mandatsträger. Nur mit entscheidungsrelevanten Informationen aus dem Beteiligungsmanagement sowie mittels geeigneter Fortbildungen ist es für die Mandatsträger möglich, zum Wohle der Kommune verantwortlich beizutragen. Ohne eine zeitnahe fachliche Betreuung der Mandatsträger und ohne das notwendige Rüstzeug an Grundwissen für Vertreter der Kommune in Unternehmen besteht das Risiko, dass diese Mandatsträger nur erschwert die im Sinne des § 138 Abs. 1 S. 2 NKomVG geforderte Interessenvertretung der Kommune wahrnehmen können.

Gesamtvergleich der geprüften großen und mittleren Kommunen

In den Gesamtvergleich bezog ich die Kennzahlen der bisherigen geprüften sehr großen zwei Kommunen (X, Y) sowie der drei großen Kommunen (A, B, C) mit ein. Mit den Prüfungsmittelungen aus dem Jahr 2013 der sechs mittleren Kommunen (D, E, F, G, H, I) konnten somit insgesamt elf Kommunen in der nachfolgenden Grafik vergleichend aufgelistet werden.

Hiernach ergibt sich folgendes Ergebnis:



Ansicht 20: Beteiligungsmanagement – Zusammengefasste Qualitätskennzahlen

Zusammenfassung aus dem Gesamtvergleich des Beteiligungsmanagements

Aufgrund der Differenzen in der Größe der Kommunen und der Vielfalt der Portfolios kommen die möglichen Instrumente für ein Beteiligungsmanagement unterschiedlich zur Anwendung. Kleinere Organisationen bieten oftmals viel mehr Spielraum für fachliche Kreativität und Engagement. So zeigte der Gesamtvergleich deutlich auf, dass die Größe bzw. die Wirtschaftskraft einer Kommune nicht zwingend gleichbedeutend ist mit einer erfolgversprechenden und gesetzeskonformen Beteiligungssteuerung. Auch wesentlich kleinere Kommunen der mittleren Größe sind im aktiven Beteiligungsmanagement gut aufgestellt. Entscheidend ist auch der kommunale Wille zur nachhaltigen Steuerung ihrer Beteiligungen. Im Zuge der vergleichenden Betrachtung fällt zum Beispiel auf, dass zwei wirtschaftlich gut aufgestellte Kommunen nur eine geringe Punktebewertung beim Portfoliomangement erhielten.

Der Optimierungsbedarf in den einzelnen Handlungsfeldern des Beteiligungsmanagements stellt sich unterschiedlich dar. Je nach Organisationskultur der Kommune haben sich individuelle Vorgehensweisen entwickelt, teilweise mit beispielhaftem Charakter. So sind bei den unten aufgeführten Good-Practice-Beispielen insbesondere die mittleren Kommunen vertreten.

Diese Gesamtbetrachtung soll auch dazu dienen, Kommunen zu ermuntern, notwendige Veränderungen zuzulassen. Ziel muss es sein, die Beteiligungen sowohl in die Finanz- und Haushaltswirtschaft als auch in die Gesamtstrategie der Kommune hinreichend einzubeziehen.

Insgesamt stelle ich fest, dass, unabhängig von der Größenklasse oder finanziellen Ausstattung einer Kommune, entscheidend ist, welcher Stellenwert dem Beteiligungsmanagement von den Entscheidungsträgern beigemessen wird. Erst mit einem Beteiligungsmanagement, das betriebswirtschaftliche Informationen auswertet und diese für die Entscheidungsträger zielorientiert aufbereiten kann, ist eine Kommune in der Lage, ihre Beteiligungen nachvollziehbar und umfassend hinsichtlich ihrer haushalterischen und nicht monetären Ziele zu steuern.

Good-Practice-Beispiele aus den Kommunen

Ich habe damit begonnen, Good-Practice-Beispiele aus meinen Prüfungserkenntnissen auf meiner Internetseite zu veröffentlichen. Erste Erfahrungen zeigen, dass die geprüften Einrichtungen in der Regel an einem Gedankenaustausch über die Möglichkeiten zur Verbesserung der Aufgabenerledigung sehr interessiert sind. Bei diesen Beispielen handelt es sich um Empfehlungen, die die Kommunen anregen sollen, über Verfahrensweisen in den eigenen Häusern nachzudenken.

Nachfolgende Beispiele konnte ich der Beteiligungsprüfung entnehmen:

- **Aufgabenkritik im Rahmen der Haushaltssicherung**
Die Fachbereiche der Kernverwaltung als auch die Beteiligungen wurden in einen umfangreichen Prozess eingebunden, der mit internem wechselseitigem Fachpersonal die finanziellen als auch die qualitativen Auswirkungen von Einsparungen je Produkt suchte. Die kommunalpolitischen Vertreter wurden frühzeitig eingebunden und umfangreich informiert.
- **Berichtswesen zum kommunalen Haushalt und Beteiligungsmanagement**
Umfangreiche, anschauliche und aussagekräftige Darstellung in einem strukturierten Controllingverfahren.
- **Beteiligungsberichte**
Strukturierte, adressatengerechte und detailreiche Darstellung der Beteiligungen.
- **Dienstanweisung für das Beteiligungsmanagement**
Übersichtliche und kurz gehaltene Dienstanweisung mit wesentlichen Inhalten: Aufgabenverteilung des Beteiligungsmanagements wie Beteiligungsverwaltung, Mandatsbetreuung, Beteiligungscontrolling, Kennzahlen, Bilanzrechnung, KLR sowie Berichtswesen.
- **Schriftliche Ausarbeitung (Handout) für Mandatsträger**
Zum besseren Verständnis der Mandatsträger wurden die Rechte und Pflichten in verständlicher Form zusammengefasst.
- **Steuerung über Gesellschaftsvertrag**
Bestimmte Maßnahmen des Geschäftsführers, wie z. B. Einstellung von Personal, müssen vom HVB oder einer von ihm beauftragten Person genehmigt werden.

5.10 Konstruierte Verwaltung – Beherrschen Kommunen ihre steuerlichen Gestaltungen?

Gesellschaftsrechtliche Konstrukte zur steuerlichen Optimierung bringen Kommunen nicht immer den gewünschten dauerhaften Erfolg, wie zwei Beispiele aus der Prüfung kreisangehöriger Städte und Gemeinden hinsichtlich ihrer Eigenbetriebe zeigen.

Angetrieben durch eine Unternehmenssteuerreform und auf Anraten einer Steuerberatungsgesellschaft begründeten zwei Kommunen im Jahr 2000 über ihre Eigenbetriebe eine sogenannte Mehrmütterorganschaft. Dieses Rechtsinstitut ermöglichte den Kommunen auch nach der Steuerreform die Verrechnung von Verlusten ihrer Eigenbetriebe mit den anteiligen Gewinnen einer gemeinsamen Beteiligungsgesellschaft.

Voraussetzungen für die Begründung einer Mehrmütterorganschaft waren insbesondere die Errichtung einer Personengesellschaft durch die Kommunen über ihre Eigenbetriebe und der Abschluss eines Gewinnabführungsvertrags zwischen dieser Personengesellschaft und der Beteiligungsgesellschaft.

Die Mehrmütterorganschaft wurde durch die Streichung des § 14 Abs. 2 KStG³² ab dem Veranlagungszeitraum 2003 steuerlich nicht mehr anerkannt. Die von den Kommunen errichtete Personengesellschaft galt seitdem steuerlich als aufgelöst. Der Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag bestand handelsrechtlich fort, galt aber als nicht weiter durchgeführt. Dies hatte zur Folge, dass die Gewinnabführungen an die Personengesellschaft als verdeckte Gewinnausschüttungen zu qualifizieren waren und das Einkommen der Beteiligungsgesellschaft erhöhten. Die handelsrechtliche Fortführung des Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrags unterschied sich damit in ihrer steuerrechtlichen Auswirkung nicht von einer unmittelbaren Ausschüttung an die beiden Eigenbetriebe.³³

Die beiden Kommunen beabsichtigten daher im Jahr 2002, wiederum auf Anraten der Steuerberatungsgesellschaft, die Mehrmütterorganschaft zu beenden und ein Organschaftsverhältnis zwischen einer neu zu errichtenden GmbH & Co. KG und der Beteiligungsgesellschaft zu begründen. Die Organschaft konnte steuerlich vom Finanzamt nicht anerkannt werden, da zwischen diesen Gesellschaften keine wechselseitige technisch-wirtschaftliche Verflechtung im Sinne des § 4 Abs. 6 Nr. 3 KStG bestand.³⁴ Aus welchen Gründen auf die Neuordnung der Unternehmensstruktur daraufhin gänzlich verzichtet wurde, ließ sich nicht nachvollziehen.

Die in Rede stehenden Kommunen versäumten es somit zehn Jahre lang, die steuerlich nicht mehr erfolgreiche Unternehmensstruktur der Rechtsentwicklung anzupassen. Die Personengesellschaft und der Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag bergen bis heute ein unkalku-

³² KStG in der Fassung vom 15.10.2002 (BGBl. I S. 4144), zuletzt geändert durch Art. 2 Nr. 2 Buchstabe b des Gesetzes vom 16.05.2003 (BGBl. I S. 660).

³³ Vgl. Raupach, Arndt/Burwitz, Gero: Gestaltungsüberlegungen nach Abschaffung der Mehrmütterorganschaft, in: Deutsches Steuerrecht 2003, Heft 45, S. 1903.

³⁴ Abschnitt 5 Abs. 11 a Satz 4 KStR 1995.

lieberbares Risiko, da sich die Kommunen über ihre Eigenbetriebe verpflichteten, jeden bei der Beteiligungsgesellschaft entstehenden Fehlbetrag auszugleichen.

Kommunen haben sorgfältig abzuwägen, welche Gestaltungsmöglichkeiten sie für die Aufgabenerledigung wählen. Dabei haben sie zu berücksichtigen, dass sich die Rechtslage gerade im Steuerrecht stetig ändern kann und sie darauf angemessen reagieren müssen. Der dadurch entstehende Aufwand in den Kommunen kann beträchtlich ausfallen.

5.11 Kommunale Anstalten öffentlichen Rechts – Chancen und Risiken

Um bei AöR die Höhe der Vorstandsvergütung sachgerecht ermitteln zu können, bedarf es eines strukturierten Verfahrens. Gleiches gilt für die Bemessung von Geschäftsführervergütungen bei von AöR errichteten Beteiligungen.

Vor Gründung einer AöR ist die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme zu prüfen.

Die Rechtsform der gemeinsamen AöR eignet sich gut für eine interkommunale Zusammenarbeit. Eine drohende Umsatzsteuerpflicht könnte Kommunen jedoch davon abhalten, diese Organisationsform weiter zu nutzen.

Die vom Gesetzgeber ausgeschlossene Gewährträgerhaftung kann Probleme bei der Beschaffung von Finanzmitteln bereiten.

Der Beschluss des OVG Lüneburg vom 30.04.2010 - 10 ME 186/09 zur Frage, ob der Dienstvertrag des Vorstands einer kommunalen Anstalt wegen Überhöhung der darin vereinbarten Vergütung sittenwidrig ist, veranlasste mich, diese Prüfung durchzuführen. Deren Ziel war es, die Angemessenheit von Vorstandsgehältern auch anhand von Kennzahlen beurteilen zu können. Um zu einer Einschätzung zu gelangen, musste ich Erkenntnisse darüber gewinnen, auf welcher Basis und nach welchen Kriterien Vorstandsgehälter ausgehandelt wurden und wie sich ihre Höhe zusammensetzte. Hierzu betrachtete ich bei 16 AöR die dort vereinbarten Vorstandsgehälter.³⁵

Die zu prüfenden AöR wählte ich mit dem Ziel aus, einen breiten Branchenquerschnitt abzudecken. Zudem wollte ich mehrere Anstalten der gleichen Branche in unterschiedlicher Größe betrachten. Waren mehrere Kommunen Träger der AöR, fungierte die Kommune mit dem höchsten Anteil am Stammkapital als Ansprechpartnerin.

Die Prüfung diente auch dazu, Einblicke in die Rechtsform AöR zu erlangen, um allgemeingültige Aussagen über AöR in Niedersachsen treffen zu können.

³⁵ Unter dem Begriff „Vorstandsgehälter“ sind Beamtenbesoldung, tarifliches Entgelt und frei verhandelte Vergütungen zusammengefasst.

Bemessung der Vorstandsvergütung

Kommunen dürfen zur Erledigung ihrer Angelegenheiten nach den §§ 141 bis 147 NKomVG AöR errichten. Konkrete Vorgaben zu den Vorstandsbezügen enthalten die genannten Vorschriften nicht. Einen Rahmen für die Bemessung der Bezüge setzt jedoch der Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (§ 147 Abs. 1 i. V. m. § 110 Abs. 2 NKomVG).

Die Mehrzahl der betrachteten AöR bestellten ihre Vorstände aus dem vorhandenen Personalbestand der Kommune oder der Anstalt. Die Vergütungen der Vorstände orientierten sich in diesen Fällen an ihren bisherigen Gehältern. Lediglich zwei Anstalten nahmen strukturierte Verfahren zur Stellenbewertung vor. Die Vergütung stützte sich in allen übrigen Fällen auf nicht belastbare Kriterien.

Um eine angemessene Vergütung festzulegen, die dem § 110 Abs. 2 NKomVG genügt, sollten im Vorfeld von Entgeltverhandlungen mit potenziellen Vorständen geeignete Bemessungskriterien mit unternehmens-, aufgaben- und personenbezogenen Elementen zur Gehaltsermittlung festgelegt werden. Dies schließt die Durchführung einer analytischen Stellenbewertung ein.

Die Hälfte der betrachteten AöR hatten Beteiligungsgesellschaften errichtet, deren Geschäftsführer bis auf eine Ausnahme auch Vorstände der Anstalten in Personalunion waren. Nur eine AöR nahm eine Aufgabenabgrenzung der Vorstands- zur Geschäftsführertätigkeit vor. Keine Anstalt vergütete die Vorstands- und Geschäftsführervergütung entsprechend der jeweils zu erbringenden Leistungen. Die Vorstandsvergütung war in allen Fällen höher als das Geschäftsführergehalt, auch wenn die Geschäftsführertätigkeit nach Aussage der Vorstände zumeist anspruchsvoller war.

Eine Abgrenzung der zu leistenden Tätigkeiten zwischen AöR und Beteiligungsgesellschaften sowie eine Gewichtung der Verantwortlichkeiten ist notwendig, um eine funktionsgerechte Zuordnung der geschuldeten Vergütungen vorzunehmen. Nur unter dieser Voraussetzung kann das jeweilige Gehalt sachgerecht festgelegt werden.

Ich halte eine Abgrenzung von Vorstands- und Geschäftsführertätigkeit und der jeweiligen Vergütung für erforderlich.

Eine schematische Feststellung, ob die Bemessung eines Vorstandsgehalts angemessen ist, lässt sich aufgrund sehr unterschiedlicher Bedingungen vor Ort nicht pauschal treffen. Es ist jedoch eine Aussage darüber möglich, wann eine Vergütung zumindest nicht unangemessen ist. Dazu ist das Gehalt jeweils rechnerisch in einen Bezug zur Bilanzsumme, der Beschäftigtenzahl und dem Einzugsgebiet zu setzen. Wenn bei allen drei Bezugsgrößen sich der errechnete Wert im Bereich des Mittelwerts befindet, halte ich die Feststellung für zulässig, dass das Vorstandsgehalt nicht unangemessen ist. Sollten Extremwerte vorliegen ist eher vom Gegenteil auszugehen.

Für die Kennzahl „Vorstandsbezug je € Bilanzsumme“ errechnete sich ein Minimalwert von 0,00034 €, ein Maximalwert von 0,07562 € und ein Mittelwert von 0,00779 €. Bei der Kennzahl „Vorstandsbezug je Mitarbeiter“ betrug der Minimalwert 281,87 €, der Maximalwert 9.084,81 €

und der Mittelwert 1.751,32 €. Der „Vorstandsbezug je Einwohner“ wies einen Minimalwert von 0,08 €, einen Maximalwert von 8,06 € und einen Mittelwert von 2,31 € aus.

Die durchgeführte Überprüfung belegte, dass bei abnehmender Größe der AöR (geringe Bilanzsumme, geringe Beschäftigtenzahl und kleines Einzugsgebiet) die Vorstandsvergütungen im Verhältnis hierzu stiegen.

Bei Abbildung der Maximalwerte ist zudem fraglich, ob sich bei den „kleinen“ AöR die steigenden Vorstandsvergütungen rechtfertigen lassen und eine Aufgabenerfüllung in der Rechtsform der AöR überhaupt sinnvoll ist.

Bei Vorliegen von Werten im Minimum kann eine Überprüfung notwendig sein, ob hier Änderungen an Strukturen notwendig sind, z. B. im Bereich eines zu großen Einzugsgebiets oder eines nicht sachgerechten Personaleinsatzes.

Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung

Die Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit betrifft nicht nur den laufenden Geschäftsgang nach dem Gründungsakt. Zunächst hat die Kommune zu prüfen, ob die angestrebten Ziele ausschließlich durch eine Ausgliederung zu erwarten sind oder nicht durch eine geeignete Organisation selbst erbracht werden können. Sollte die Entscheidung zugunsten einer Ausgliederung fallen, muss eine geeignete Rechtsform gefunden werden. Insbesondere bei der Rechtsform AöR ist dann zu klären, ob die Finanzierung der Aufgabenerledigung gesichert ist.

Nur ein geringer Teil der untersuchten Kommunen stellte vor Errichtung seiner AöR konkrete Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bezüglich der Art der Aufgabenerledigung an. Wirtschaftliche Vorteile durch die Errichtung konnte der weit überwiegende Teil nicht belegen.

Als Ziele für die Errichtung von AöR nannten die Kommunen Effizienzsteigerung, Nutzung betriebstechnischer Spezialisierungs- und Größenvorteile, Optimierung der Auslastung, Marktpositionierung und die bewusste Schaffung einer Alternative zur Privatisierung.

Die erhofften Vorteile wurden zumeist lediglich schriftlich festgehalten – die Wirtschaftlichkeit der Ausgliederung selbst damit jedoch nicht belegt.

Interkommunale Zusammenarbeit

Fünf der betrachteten AöR hatten mehrere kommunale Träger. Der Zusammenschluss unter dem Dach von gemeinsamen AöR erfolgte nach Angaben der Trägerkommunen, um sich gegenseitig zu unterstützen, eine größere Versorgungssicherheit im Bereich der Daseinsvorsorge zu erlangen, finanzielle und fachliche Synergien zu schaffen, eine Qualitätsverbesserung durch Spezialisierung zu erlangen und eine Senkung der Overheadkosten zu erreichen.

Zwei Anstalten waren von mehreren Trägern mit dem Ziel der „Sicherstellung der Versorgung der Einwohner mit Energie“ errichtet worden. Aufgabe beider AöR war die Vergabe von Konzessionsverträgen. Die IKZ erfolgte vor dem Hintergrund, dass kleinere Kommunen Sorge hatten, wegen ihrer geringen Einwohnerzahl gar kein oder nur ein wirtschaftlich ungünstiges Angebot für

ihre Konzessionen zu erhalten. Die Trägerkommunen schlossen öffentlich-rechtliche Vereinbarungen miteinander und beauftragten die Anstalten, die Vergabe der Konzessionen vorzubereiten und in ihrem Namen durchzuführen. Eine solche Verfahrensweise war nur unter dem Dach einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform möglich.

Eine der betrachteten Anstalten hatte 22 und eine andere acht Trägerkommunen. Neben den bereits eingangs genannten Zielen war ein wichtiger Aspekt für die Anstaltsgründungen, eine umsatzsteuerneutrale Leistungserbringung für die Träger.

Hiernach scheint die gemeinsame AöR eine gute Rechtsform für die IKZ zu sein. Die Anstaltslösung bietet die Möglichkeit einer konstruktiven Zusammenarbeit auf Augenhöhe. Sie setzt allerdings klare Regelungen in den Satzungen und die Einflussnahme über den Verwaltungsrat voraus.

Auch sind AöR im Vorteil, die von einer Kommune mit einer hohen Einwohnerzahl oder mehreren Kommunen als Träger im Wege der IKZ gebildet werden.

In jüngster Vergangenheit traf der BFH³⁶ eine Vielzahl von Entscheidungen zur Umsatzsteuerpflicht für Leistungen der Kommunen, die bisher als hoheitlich und damit umsatzsteuerbefreit galten.³⁷

Die Kommunen müssen unter Umständen damit rechnen, künftig in stärkerem Umfang als bisher mit Umsatzsteuer belastet zu werden. Es bedarf also einer genauen Analyse, ob durch die kommunale Zusammenarbeit umsatzsteuerliche Auswirkungen entstehen. Dennoch sollte die Rechtsform „Gemeinsame AöR“ aufgrund vielschichtiger Nutzungsmöglichkeiten und Vorteile weiterhin in Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zur IKZ mit einbezogen werden.

Fehlende Gewährträgerhaftung erfordert andere Kreditsicherungsinstrumente

Die Hälfte der Anstaltsvorstände beklagte Probleme bei der Liquiditätsbeschaffung.

Bei den AöR in Niedersachsen hat der Gesetzgeber entgegen der in der Gesetzesbegründung³⁸ zunächst vorgesehenen Regelung in § 144 Abs. 2 NKomVG eine Gewährträgerhaftung aus vergaberechtlichen Gründen ausdrücklich ausgeschlossen.³⁹

Die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben des übertragenen oder der Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises muss gewährleistet sein. Die dafür notwendige Finanzierung sicherzustellen, ist Aufgabe der Kommune. Hat die Kommune sich entschieden, die Aufgabe mittels einer AöR zu erledigen, wird die Aufgabe zu einer gemeinsamen. Im Ergebnis kann sich die Kommune nicht der Finanzierung ihrer obliegenden Aufgaben durch Auslagerung entziehen. Ist deren mate-

³⁶ Z. B. BFH Urteil vom 10.11.2011, V R 41/10 (<http://juris.bundesfinanzhof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bfh&Art=pm&Datum=2012&nr=25446&linked=urt> (abgerufen am 13.02.2013)); Unternehmerische Tätigkeit einer Gemeinde beim Betrieb einer Sporthalle und Freizeithalle - Unmaßgeblichkeit rechtlicher Fehlvorstellungen beim Vorsteuerabzug.

³⁷ Basierend auf der EU-Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28.11.2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. EU Nr. L 347/1 vom 11.12.2006) und den darin formulierten Gedanken der Wettbewerbsneutralität des Umsatzsteuerrechts.

³⁸ LT-Drs. 14/3720.

³⁹ LT-Drs. 14/4097, S. 3 zur Vorgängervorschrift des § 113d NGO.

rielle Absicherung über die AöR nicht möglich, wird die Kommune nicht umhin können, die Aufgaben in den direkten kommunalen Verantwortungsbereich zurückzuführen und die AöR aufzulösen.

Eine gründliche Abwägung vor Gründung einer AöR, die auch Fragen der Finanzierung klärt, verringert das Risiko einer Rückabwicklung.

5.12 Kommunale Hallenbäder im Vergleich – Zahlen, Daten und Fakten

Der Zuschussbedarf der acht geprüften Hallenbäder betrug rd. 203.000 € bis rd. 837.000 € im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011. Der Aufwandsdeckungsgrad von sechs Bädern lag im Durchschnitt der geprüften Jahre deutlich unter 50 %.

In den geprüften Bädern verringerten sich die Nutzerzahlen vom Jahr 2002 bis zum Jahr 2011 um bis zu 38 %.

Der Trend zeigt, dass der Handlungsdruck der Kommunen in Bezug auf ihre Bäder steigt.

Ausgangssituation

Im Jahr 2010 betrug in allen niedersächsischen Kommunen die Einnahmen für die Badeanstalten 18 Mio. €⁴⁰ und die Ausgaben 43 Mio. €. ⁴¹ Mithin entstand ein Defizit von 25 Mio. €. Der durchschnittliche Ausgabendeckungsgrad lag bei rd. 42 %.

Die Kommunen haben bei dem Betrieb ihrer Bäder den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Dies gilt umso mehr, wenn kein Haushaltsausgleich besteht.

Ich habe acht kommunale Hallenbäder mit bis zu rd. 680 qm Wasserfläche anhand von Kennzahlen miteinander verglichen. Fünf der acht geprüften Kommunen waren für einige oder alle Jahre des Prüfungszeitraums 2009 bis 2011 zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet.

Kennzahlen

Der Aufwandsdeckungsgrad der acht Hallenbäder lag im Durchschnitt der geprüften Jahre zwischen 18 % und 75 %. Bei sechs Bädern lag er deutlich unter 50 %.

Der aus dem Betrieb aller Bäder resultierende Zuschussbedarf betrug im Durchschnitt der geprüften Jahre rd. 203.000 € bis rd. 837.000 €. Er lag somit zwischen rd. 7 € und rd. 45 € je Einwohner und Jahr. Der Zuschussbedarf war insbesondere abhängig von der Größe, dem Angebot und den Nutzungszeiten des Bades. Je größer das Bad, je vielfältiger sein Angebot und je länger die jährlichen Nutzungszeiten, desto höher war i. d. R. der Zuschussbedarf.

⁴⁰ Vgl. LSN-Online: Kommunalfinanzen, rechnermäßig, Tabelle K9500116, Unterabschnitt 57, Badeanstalten.

⁴¹ Vgl. LSN-Online: Kommunalfinanzen, rechnermäßig, Tabelle K9500115, Unterabschnitt 57, Badeanstalten.

Der Anteil des Personalaufwands am Gesamtaufwand lag im Durchschnitt der geprüften Jahre zwischen 32 % und 49 %. Der Personaleinsatz ist u. a. abhängig von der Übersichtlichkeit des Bades sowie von den Öffnungs- und Nutzungsstunden. In vier Kommunen waren die Schwimmmeister teilweise auch dann im Hallenbad tätig, wenn nur Schulen oder Vereine das Bad nutzten. Wird das Bad ausschließlich für solche Zwecke genutzt, kann ein eigenverantwortlicher Schwimmbetrieb durchgeführt werden. Ich empfehle den Kommunen, den Personaleinsatz in diesen Zeiten zu reduzieren.

Eintrittsentgelte und -ermäßigungen

Vor einer Festsetzung oder Erhöhung von Eintrittsentgelten sollten die Kommunen für ihre Bäder eine betriebswirtschaftliche Kalkulation sowie eine Markt- und Besucheranalyse durchführen. Sie sollten insbesondere darauf achten, dass das Entgelt mindestens die durch den Nutzer individuell verursachten Aufwendungen deckt.

Alle Kommunen boten verschiedene Eintrittsermäßigungen wie Mengenrabatte an. Sieben Kommunen boten auch Jahres- oder Saisonkarten an. Mit Ausnahme einer Kommune erfasste und begrenzte keine, wie oft die Inhaber dieser Karten die Bäder nutzten. Die jeweiligen Netto-Erträge ließen sich daher ungenau kalkulieren. Entsprechend bergen solche Ermäßigungen u. a. das Risiko eines unverhältnismäßig hohen Preisnachlasses pro Besuch. Ausgehend vom Eintrittspreis für einen Erwachsenen für eine Stunde führten die Eintrittsermäßigungen bei den geprüften Kommunen insgesamt zu Ertragsminderungen zwischen 20 % und 54 %. Insbesondere die Bäder mit einem geringen regulären Eintrittsgeld sollten prüfen, inwieweit ihre Ermäßigungen angemessen sind.

Trend

In sieben von acht geprüften Hallenbädern verringerten sich vom Jahr 2002 bis zum Jahr 2011 die Nutzerzahlen bzw. die Zahl der öffentlichen Besucher um 9 % bis 38 %. Durchschnittlich gingen sie um 19 % zurück. Ich verkenne nicht die Bedeutung der Bäder als Einrichtung der Daseinsvorsorge. Jedoch verdeutlicht der Trend, dass der Handlungsdruck für die Kommunen in Bezug auf ihre Bäder steigt.

5.13 Auch kommunale Wirtschaftsförderung muss den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachten

Die Wirtschaftsförderung bei Infrastrukturmaßnahmen stellt hohe rechtliche Anforderungen an die Kommunen. Sie haben sowohl haushalts- und abgabenrechtliche als auch EU-Vorschriften zu beachten. Bei drei großen Gewerbegebieten erfüllten die geprüften Träger diese Anforderungen nicht ausreichend.

Auch wirtschaftliche Betrachtungen im Vorfeld der Realisierung von Gewerbegebieten waren fehlerhaft oder überhaupt nicht vorhanden.

Im Rahmen der Prüfung wurden drei Gewerbegebiete unter einigen wesentlichen Aspekten der Wirtschaftsförderung untersucht.

Infrastrukturmaßnahmen, wie z. B. die Ausweisung von Gewerbeflächen und deren Erschließung, können nützliche Instrumente zum Erhalt und zur Stärkung kommunaler Wirtschaftskraft sein. Hierbei bestehen jedoch Risiken für die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen, wie sich aus der Prüfung von drei großen Gewerbegebieten ergab.

Kommunen sollen bei Investitionen von „erheblicher finanzieller Bedeutung“ vor der Veranschlagung im Haushalt durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermitteln (§ 12 Abs. 1 GemHKVO).

Keinem der drei Gewerbegebiete, die die geprüften Kommunen in unterschiedlichen Organisationsformen vermarkteten, lag eine vollständige und nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zugrunde. Es fehlten wesentliche Elemente oder die Berechnungen waren fehlerhaft. Eine nachvollziehbare Bewertung nicht monetärer Ziele fand nicht statt. Soweit es nachvollziehbare Konzepte gab, wurden sie nicht oder nur bruchstückhaft umgesetzt.

Flächenankauf: Erwerben um jeden Preis?

Ich stellte fest, dass zwei der geprüften drei Träger teilweise ein Vielfaches des Bodenrichtwerts für den Erwerb der Gewerbeflächen zahlten. Das war insbesondere dann der Fall, wenn die Flächen vor dem Erwerb bereits geplant waren oder die Kommunen durch Investitionen bereits Sachzwänge geschaffen hatten. In einem Fall erfolgten neben dem eigentlichen Kaufpreis weitere Zahlungen, ohne dass ein Sach- oder Rechtsgrund hierfür ersichtlich war.

Um unabhängig gegenüber Grundstückseigentümern entscheiden zu können, sollten sich die Kommunen die zu beplanenden Grundstücke vor Beginn der Planverfahren sichern. Dafür bieten sich neben frühzeitigem Erwerb beispielsweise grundbuchlich abgesicherte Optionen oder städtebauliche Instrumente nach dem BauGB an.

Flächenverkauf: Abwendbare Risiken

Beim Verkauf der Gewerbeflächen war positiv festzustellen, dass alle geprüften Träger der Gewerbegebiete ihre Veräußerungsverträge mit Rückkauf bzw. Rückfallklauseln abschlossen.

Hierdurch behielten sie Zugriff auf die Grundstücke, wenn die Erwerber die Gewerbeansiedlung nicht realisierten.

Flächenverkauf: Verzicht auf die mit dem Grundeigentum verbundenen Beiträge – Gesetzliche Anforderungen (nicht) erfüllt?

Alle Träger der Gewerbegebiete verzichteten auf eine explizite Zahlung von Beiträgen durch die Erwerber. Die Modalitäten hierbei waren unterschiedlich.

Ein geprüfter Träger veräußerte die Grundstücke voll erschlossen, inklusive Erschließungs- und Abwasserbeiträgen. Die Preisbildung war jedoch nicht nachvollziehbar, da keine Berechnung darüber vorlag, wie der Kaufpreis zustande kam.

Dabei wurde nicht beachtet, dass Vermögensgegenstände grundsätzlich zu ihrem vollen Wert zu veräußern (§ 125 Abs. 1 NKomVG) sind. Im Falle eines „voll erschlossenen“ Verkaufs ist der Wert anhand einer nachvollziehbaren Berechnung zu ermitteln. Hierbei sind Grunderwerbs-, Neben- und Erschließungskosten zu berücksichtigen. Sofern aus Gründen der Wirtschaftsförderung ein unter dem Wert liegender Kaufpreis festgesetzt werden soll, ist der Zuschuss zu beziffern. Der Vertretung obliegt unter Beachtung des § 125 NKomVG die Abwägung, zu welchem Preis eine Veräußerung erfolgen soll.

Ein weiterer Träger beschloss den Verzicht auf Erschließungsbeiträge im zuständigen Organ, jedoch ohne schlüssige Begründung. Der dritte Träger fasste nicht einmal einen entsprechenden Beschluss.

Sofern beabsichtigt ist, auf einen Erschließungsbeitrag nach § 135 Abs. 5 BauGB zu verzichten, sind die Tatbestände und die Elemente der Ermessensausübung nachvollziehbar zu dokumentieren.

Lediglich ein Träger rechnete die Abwasserbeiträge in seinen Veräußerungspreis ein. Bei einem weiteren Träger stellte ich fest, dass die Abwasserbeiträge intern durch das Produkt Wirtschaftsförderung beglichen wurden.

Sofern der Träger auf die Zahlung von Abwasserbeiträgen verzichten will, sind diese dennoch zu veranlagern. Die Übernahme der Beiträge stellt dann eine freiwillige Leistung des Produkts Wirtschaftsförderung dar. Voraussetzung ist, dass der Träger diese im Hinblick auf seine finanzielle Leistungsfähigkeit verantworten kann und einen entsprechenden Beschluss nachvollziehbar begründet gefasst hat.

Wegen der notwendigen Transparenz sollten die Beiträge in den Grundstückskaufverträgen separat – ggf. als Förderung – ausgewiesen werden.

EU-Recht nicht im Fokus!

In allen Prüfungen wurde deutlich, dass die Kommunen für die vergünstigte Abgabe von Grundstücken an Unternehmen und deren Konformität mit dem EU-Recht nicht sensibilisiert waren. Bei der Veräußerung von Grundstücken zu nicht kostendeckenden Preisen kann es sich um

„intransparente“ Beihilfen an Wirtschaftsunternehmen handeln, die gegen Artikel 107 Abs. 1 AEUV verstoßen. Es war nicht gewährleistet, dass die entsprechenden EU- und EG-Bestimmungen⁴² bei der Ansiedlung, insbesondere von konzernangehörigen Betrieben und Großbetrieben⁴³, beachtet wurden.

5.14 Feuerwehrplanung – Aufstellung und Ausstattung der freiwilligen Feuerwehren

Jede Kommune muss die Leistungsfähigkeit ihrer Feuerwehr sicherstellen. Ob diese Leistungsfähigkeit gegeben ist, können die Kommunen auf der Grundlage einer die Risiken berücksichtigenden dynamischen Planung belegen. In einer Feuerwehrplanung ermitteln Kommunen die Gefährdungspotenziale und bestimmen die erforderlichen Standorte ihrer Ortsfeuerwehren sowie den Personal- und Materialbedarf.

Die zwölf geprüften Gemeinden konnten mir nicht nachvollziehbar darlegen, wie sie die Leistungsfähigkeit ihrer Feuerwehren sicherstellen.

Viele Einsatzkräfte waren nicht tagesverfügbar und/oder nahmen nicht im ausreichenden Maß am Ausbildungs- und Übungsdienst teil, sodass auch deshalb nicht alle Ortsfeuerwehren als einsatzbereit anzusehen waren.

Die Gemeinden könnten sich finanziell entlasten, wenn sie ihre Ortsfeuerwehren und deren Ausrüstung an das vorhandene Gefahrenpotenzial anpassen und ggf. Ortsfeuerwehren zusammenlegen würden.

Nach dem NBrandSchG obliegen den Gemeinden der abwehrende Brandschutz und die Hilfeleistung in ihrem Gebiet. Operativ führen dies überwiegend ehrenamtliche Einsatzkräfte aus. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, haben die Gemeinden eine den örtlichen Verhältnissen entsprechende leistungsfähige Feuerwehr aufzustellen, auszurüsten, zu unterhalten und einzusetzen. Dazu zeigt das Gesetz die Möglichkeit auf, einen Feuerwehrbedarfsplan aufzustellen. Die „Hinweise zur Durchführung der Brandschutzbedarfsplanung in Niedersachsen“⁴⁴ sollten Leitlinie für die Entwicklung einer Feuerwehrbedarfsplanung sein.

Prüfungsgegenstand war es zu klären, wie die Gemeinden ihre Feuerwehren aufgestellt und ausgerüstet haben.

⁴² Die Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 vom 15.12.2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“- Beihilfen sieht einen allgemeinen De-minimis-Höchstbetrag von 200.000 € je Beihilfeempfänger in einem Zeitraum von drei Steuerjahren vor (ABl. EU Nr. L 379/5 vom 28.12.2006).

Die Verordnung (EU) Nr. 360/2012 vom 25.04.2012 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf „De-minimis“- Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, nimmt Beihilfen, die über einen Zeitraum von drei Steuerjahren insgesamt 500.000 € nicht übersteigen, von der Anmeldepflichtung aus (ABl. EU Nr. L 114/8 vom 26.04.2012).

⁴³ Empfehlung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 06.05.2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen, 2003/361/EG.

Gefahrenpotenzial bekannt? – Schutzziele beschlossen? – Leistungsfähigkeit belegt?

Keine der geprüften Gemeinden hatte eine belastbare Bestandsaufnahme ihrer freiwilligen Feuerwehr oder eine auf das im Gemeindegebiet vorhandene Gefahrenpotenzial ausgerichtete Feuerwehrplanung. Sie definierten keine Schutzziele. Die Gemeinden konnten daher nicht belegen, dass ihre freiwilligen Feuerwehren den Brandschutz zeitgerecht und mit den erforderlichen Funktionsträgern sicherstellen bzw. unter Berücksichtigung der Gesamtsituation organisieren und ausrüsten. Entscheidungen dabei hätten mit einer ganzheitlichen Bewertung anders ausfallen können.

Zwei Gemeinden hatten diesen Handlungsbedarf erkannt und den Entwurf eines Feuerwehrbedarfsplans erarbeitet.

Einsatzdokumentation – Grundlage der Planung

Grundlage für eine ordnungsgemäße Feuerwehrplanung sind vollständige und verlässliche Daten. Diese sind für die Überprüfung der Einhaltung der Schutzziele erforderlich. Hierfür sind die Einsätze, Übungsdienste und die Verfügbarkeit von Einsatzkräften vollständig und plausibel zu dokumentieren.

Eine der geprüften Gemeinden dokumentierte die Einsätze ihrer Feuerwehr so, dass diese als Grundlage für eine Planung der Hilfsfristen (zeitliche Randbedingungen) und der für den Einsatz benötigten Kräfte (taktische Einheiten) geeignet war.

Stützpunkt- und Schwerpunktfeuerwehren – Anzahl und Standorte begründet?

Die Anzahl von Stützpunkt- und Schwerpunktfeuerwehren, die die Gemeinden einzurichten haben, ist durch die FwVO geregelt. Der optimale Standort dieser Wehren ist durch eine Gefährdungsanalyse zu ermitteln.

Keine der geprüften Gemeinden konnte am Gefahrenpotenzial orientiert begründen, weshalb sie die Stützpunkt- und Schwerpunktfeuerwehren in ihrer Anzahl und an den betreffenden Standorten eingerichtet hatte.

Mindeststärke der freiwilligen Feuerwehr – ein zunehmendes Problem

Von den 187 betrachteten Ortsfeuerwehren erreichten 13 Grundausrüstungsfeuerwehren, 3 Stützpunkt- und 3 Schwerpunktfeuerwehren die Mindeststärke nach der FwVO nicht. Bei 8 Ortsfeuerwehren mit Grundausrüstung lag die Zahl der Einsatzkräfte laut Mitgliederliste dauerhaft unter 90 % der Mindeststärke.

Nach § 3 Abs. 2 S. 2 FwVO soll die personelle Stärke einer Ortsfeuerwehr nicht dauerhaft weniger als 90 % der Mindeststärke betragen. Um die Anforderungen an die Mindeststärke einer Ortsfeuerwehr nach § 3 FwVO zu erfüllen, reicht es nicht aus, über die entsprechende Mitgliederzahl

⁴⁴ Anlage 3 des Abschlussberichts zur „Sicherstellung des Brandschutzes in Niedersachsen unter besonderer Berücksichtigung des demografischen Wandels“ aus dem Jahr 2010, siehe http://www.ml.niedersachsen.de/portallife.php?navigation_idee=14968&article_idee=60785&psmand=33 (abgerufen am 01.04.2014).

zu verfügen. Berechnungsgrundlage sind die Angehörigen der Einsatzabteilung in den notwendigen Funktionen.

21 der geprüften 187 Ortsfeuerwehren konnten montags bis freitags zwischen 08:00 Uhr und 16:00 Uhr (Tagesverfügbarkeit) in Gruppenstärke und mit den erforderlichen Atemschutzgeräteträgern innerhalb von vier Minuten nach Alarmierung ausrücken, um dann noch eine Anfahrtszeit von vier Minuten zum Einsatzort zu haben. Trifft nicht innerhalb von acht Minuten nach Alarmierung eine Gruppe mit den erforderlichen Funktionen am Einsatzort ein, kann die freiwillige Feuerwehr die Menschenrettung bei einem zeitkritischen Notfall nicht gewährleisten.

Mit der gleichzeitigen Alarmierung von mehreren Ortsfeuerwehren versuchten die Gemeinden sicherzustellen, dass genügend Einsatzkräfte zeitgerecht am Einsatzort eintrafen. Hierdurch konnten sie jedoch nicht immer gewährleisten, dass auch genügend Atemschutzgeräteträger im Einsatz waren, um bei einem zeitkritischen Wohnungsbrand innerhalb der 1. Hilfsfrist eine ggf. notwendige Menschenrettung durchzuführen. Die Gemeinden sollten daher bevorzugt tagesverfügbare Einsatzkräfte zu Atemschutzgeräteträgern ausbilden.

Unterstützungsabteilung – ein neuer Weg

Zur Zeit meiner Prüfung nahmen von 3.261 berücksichtigten Einsatzkräften der Ortsfeuerwehren 263 Einsatzkräfte (8,1 %) gar nicht und 1.448 Einsatzkräfte (44,4 %) an weniger als 50 % der Übungs- und Einsatzdienste teil.

Angehörige der Einsatzabteilung einer freiwilligen Feuerwehr sind nach § 12 Abs. 4 NBrandSchG verpflichtet, am Ausbildungs- und Übungsdienst teilzunehmen. Andernfalls sind sie m. E. für die Einsatzabteilung nicht diensttauglich.

Die Gemeinden können nach § 11 Abs. 3 NBrandSchG neben der Einsatzabteilung weitere Abteilungen einrichten. Für Mitglieder, die nicht der Einsatzabteilung oder der Altersabteilung angehören, bietet es sich an, eine Unterstützungsabteilung zu gründen. Diese könnte die Einsatzabteilung bei nicht zeitkritischen Einsätzen und Dienstleistungen unterstützen und entlasten. Die persönliche Ausrüstung wäre an die entsprechenden Anforderungen anzupassen.

Technische Hilfeleistungssätze – wie viele sind erforderlich?

Die Gemeinden statteten 28 der insgesamt 187 Ortsfeuerwehren mit Gerätesätzen zur Durchführung der technischen Hilfeleistung bei einem Verkehrsunfall (Hilfeleistungssätzen) aus. Zehn der zwölf geprüften Gemeinden konnten nicht belegen, nach welchen Kriterien sie die Anzahl und die Standorte der Hilfeleistungssätze ausgewählt hatten.

Fahrzeuge – Anzahl, Typ und Ausstattung am Gefahrenpotenzial ausrichten

Die geprüften Gemeinden schafften für insgesamt 38 Ortsfeuerwehren unbegründet zusätzliche oder höherwertige Fahrzeuge über den Mindeststandard nach der FwVO an.

Nur eine der geprüften zwölf Gemeinden stattete alle Einsatzfahrzeuge ihrer Grundausstattungsfeuerwehren mit den erforderlichen Atemschutzgeräten aus. Eine am Gefahrenpotenzial ausge-

richtete Ausstattung unterhalb des Mindeststandards bedarf grundsätzlich der Befreiung nach der FwVO. Für die Mindestausstattung eines Einsatzfahrzeugs zur Menschenrettung in einer Grundausstattungsfeuerwehr sieht die FwVO keine Befreiungsmöglichkeit vor.

Spenden für Feuerwehrfahrzeuge – Fluch oder Segen?

Insgesamt 15 Ortsfeuerwehren verfügten über gespendete Fahrzeuge, die über die Mindestausstattung hinausgingen. Die Gemeinden trugen den Unterhaltungsaufwand.

Erhalten die Gemeinden z. B. für den Kauf eines Fahrzeugs für eine bestimmte Ortsfeuerwehr eine Zuwendung, binden sie sich mit deren Annahme an den Zweck (§ 525 BGB, § 18 GemHKVO).

Die Gemeinden sollten vor der Annahme einer Zuwendung kritisch prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie sich das „Geschenk“ leisten wollen und können.

IKZ – gemeindeübergreifende Aufgabenwahrnehmung

Die Hälfte der geprüften Gemeinden regelte die Mitalarmierung von Ortsfeuerwehren aus Nachbargemeinden für einen zeitkritischen Wohnungsbrand in ihrer Alarm- und Ausrückeordnung. Lediglich eine Gemeinde schloss eine Zweckvereinbarung zur Sicherstellung des zweiten Rettungswegs durch die Gestellung einer Drehleiter/eines Hubrettungsfahrzeugs ab.

Die Ortsfeuerwehr der Nachbargemeinde ist im Rahmen der Nachbarschaftshilfe nicht verpflichtet, innerhalb von acht Minuten mit den entsprechenden Funktionen am Einsatzort einzutreffen. Damit ist die planerische Absicherung der Schutzziele nicht gewährleistet.

Die Gemeinden könnten diese Situation durch eine Zweckvereinbarung ändern.

Fusionen von Ortsfeuerwehren dürfen nicht tabu sein

Bei einigen der geprüften Ortsfeuerwehren konnten die Gemeinden die personelle Mindeststärke nach der FwVO nicht nachweisen. In allen geprüften Gemeinden überschritten sich die Ausrückebereiche einzelner Ortsfeuerwehren. Hier kommen – bei Einhaltung der Schutzziele – Fusionen in Betracht. Sie könnten dazu beitragen, die Mindeststärke sicherzustellen und Kosten für Einsatzfahrzeuge und Feuerwehrhäuser einzusparen.

Halten Gemeinden an einer planerisch nicht erforderlichen Ortsfeuerwehr fest, nehmen sie damit eine freiwillige Aufgabe wahr.

5.15 Vollstreckungsdienst – eingefahren und nicht transparent?

Die geprüften Kommunen kannten den vollständigen Umfang ihrer Personal- und Sachaufwendungen für einzelne Leistungen im Vollstreckungsdienst und damit den Beitragsaufwand nicht. Ein aussagekräftiges Forderungsmanagement basiert insbesondere auf Statistiken und deren Auswertungen. Weder die Verwaltungsspitze noch die politischen Gremien der Geprüften forderten von ihren Vollstreckungsbehörden ein entsprechendes Controlling.

Bei den Prozessen Zahlungsabwicklung und Vollstreckungsdienst erkannte ich bei allen Kommunen Verbesserungspotenziale. Mangels Eigeninitiative der handelnden Akteure entwickelten sich die Kommunen in diesen Bereichen nicht weiter.

Ausgangssituation

Bei sechs Kommunen mit 20.000 bis 30.000 Einwohnern untersuchte ich, welche Kriterien maßgeblich sind für erfolgreiche Vollstreckung.

Professionelles Forderungsmanagement ist in der öffentlichen Verwaltung, nicht anders als in der Privatwirtschaft, von wesentlicher Bedeutung für erfolgreiche Liquiditätssicherung. Forderungen zeitnah und vollständig mit möglichst geringem Personal- und Sachaufwand beizutreiben, zeichnet wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln aus.

Dies setzt voraus, dass

- Datenbestände geordnet und vollständig erfasst sind,
- Forderungscontrolling mit aussagekräftigen Kennzahlen installiert ist,
- Vollstreckungsbehörde und Organisationseinheiten reibungslos zusammenarbeiten,
- Prozesse straff organisiert sind,
- alle Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung genutzt und
- Ansprüche rechtzeitig geltend gemacht und durchgesetzt werden.

Der Schwerpunkt der Prüfung lag darin, wirtschaftliches Handeln in der Vollstreckung anhand von Kennzahlen sowie die Prozesse Zahlungsabwicklung und Vollstreckungsdienst vergleichend zu betrachten.

Forderungscontrolling – Fehlanzeige

Den von mir angestrebten interkommunalen Vergleich der im Rahmen der Prüfung erhobenen Kennzahlen konnte ich nicht durchführen, da die vorgefundene Datenbasis bei den Kommunen nicht einheitlich bzw. unvollständig war. Betriebswirtschaftliche Auswertungen (Kennzahlen) und Entwicklungen wie beispielsweise durchschnittliche Gesamtkosten pro Fall, Kostendeckungsgrad und Erledigungsquoten lagen nicht vor. Vorgefundene Kennzahlen genügten diesen Ansprüchen

nicht. Entscheidungsrelevante Informationen fehlten somit genauso wie definierte Finanz- und Leistungsziele. Forderungscontrolling fand bei den Kommunen zum Prüfungszeitpunkt nicht statt.

Zudem stellte ich fest, dass Kasse und Vollstreckungsbehörde zum Prüfungszeitpunkt wenig Eigeninteresse hatten, Kennzahlen für den Bereich des Forderungsmanagements zu erheben. Dadurch gab es keine Datengrundlage für das Controlling. Nur mit erheblichem Einzelaufwand waren Daten zu ermitteln. Zudem forderten weder Politik noch Verwaltungsführung Kennzahlen ab, um sich ein Bild über den Sachstand machen zu können und Ansätze für eine Verbesserung der Ergebnisse zu erhalten.

Nach den gesetzlichen Vorgaben ist zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung ein Controlling mit Kennzahlen und unterjährigem Berichtswesen nach den örtlichen Bedürfnissen einzurichten (§ 21 GemHKVO). Um einen Überblick über bestehende Forderungen zu bekommen und Risiken bzw. Schwachstellen frühzeitig zu erkennen, sollten die Kommunen Forderungscontrolling zeitnah einführen. Neben dieser internen Auswertung könnten darüber hinaus auch interkommunal Kennzahlen verglichen werden, um sich weitere Verbesserungsmöglichkeiten zu erschließen.

Prozesse in der Zahlungsabwicklung – optimierungsbedürftig

Mahnläufe erfolgten in den Kommunen auf sehr unterschiedliche Weise. Überall gab es Möglichkeiten zur Optimierung. Ich empfehle, Fälligkeiten durch die Fachbereiche auf wenige, vorgegebene Termine im Monat zu bündeln oder Fälligkeiten mehrerer Tage durch die Kasse zusammenzufassen und die Mahnläufe nicht auf Einnahmekreise zu beschränken.

Auf Vollstreckungsankündigungen zahlten 50 % bis 60 % der Schuldner, wenn diese deutlich auf Konsequenzen (z. B. Kontopfändung, Lohnpfändung, Ventilwächter⁴⁵, Besuch des Vollstreckungsbeamten etc.) bei Nichtzahlung hingewiesen wurden. Lediglich eine Kommune versandte Vollstreckungsankündigungen bereits, bevor sie die Aufträge für den Vollstreckungsbeamten erstellte. Alle Kommunen sollten so verfahren. Dadurch reduziert sich die Zahl der Vollstreckungsaufträge und der kostenintensive Vollstreckungsdienst wird entlastet.

Prozesse im Vollstreckungsdienst – eingefahren

Die Hälfte der Kommunen konnte nicht ermitteln, wie viele Vollstreckungsaufträge sich durch Zahlung erledigten. Die Zahl der unerledigten Aufträge zu steuern, liegt in der Verantwortung der jeweiligen Kassenleitung. Um einen Überblick darüber zu erhalten, muss die Kassenleitung laufend über den Bearbeitungsstand informiert sein und ihn dokumentieren.

Obwohl den Kommunen zahlreiche Quellen zur Informationsgewinnung und auch eine Vielzahl möglicher Vollstreckungsinstrumente bekannt waren, nutzten sie diese nur begrenzt. Beispielsweise setzten nur drei Kommunen Ventilwächter bzw. Parkkrallen ein. Mit Sachpfändungen und Türöffnungen arbeiteten nur wenige und dies auch nur vereinzelt. Die Kommunen sollten den

⁴⁵ Wegfahrsperr, die die Luft der Reifen beim Losfahren nach 200 bis 500 Metern vollständig zum Entweichen bringt.

Pool an Informationsquellen konsequent erweitern und alle möglichen Vollstreckungsinstrumente des Innen- und Außendienstes in Erwägung ziehen.

Die Hälfte der geprüften Kommunen hatte keine Schnittstelle zwischen Finanz- und Einwohnermeldesoftware. Damit waren die Finanzadressen nicht automatisch aktualisiert. Aktuelle Anschriften der Zahlungspflichtigen sind jedoch die Basis des Forderungsmanagements. Die Kommunen sollten überprüfen, ob sie durch eine Schnittstelle systemseitig aktuell gehalten werden können. Auf die rechtliche Zulässigkeit des Datenabgleichs nach § 29 NMG weise ich hin.

Einige Kommunen hinterlegten die Basisdaten der Schuldner nicht. Daten wie Insolvenzen, Arbeitgeber etc. hielten sie nicht schuldnerbezogen vor. Diese Basisinformationen waren damit nicht allen Sachbearbeitern des Forderungsmanagements zugänglich. Sie sollten schuldnerbezogen gesammelt werden und sind so zu dokumentieren, dass der gesamte Vollstreckungsdienst darauf zugreifen kann.

Einen Erfahrungsaustausch mit anderen Vollstreckungsbehörden pflegten die Geprüften mehrheitlich nicht. In regelmäßigen Gesprächsrunden können Verbesserungs- und Kostensenkungspotenziale ausgelotet und abgestimmt werden. Die Vollstreckungsbehörden sollten daher einen solchen interkommunalen Erfahrungsaustausch unter Beachtung der Datenschutzbestimmungen initiieren.

5.16 IKZ im Vollstreckungsbereich trotz positiver finanzieller Ergebnisse aufgelöst

Konstruktive, partnerschaftliche Zusammenarbeit der Kommunen ist wesentlich für das Gelingen einer IKZ im Vollstreckungsbereich. Schwierigkeiten dabei dürfen nicht dazu führen, dass die Zusammenarbeit beendet wird.

Unterschiedliche Software erschwerte die Zusammenarbeit wesentlich.

Ausgangssituation

In der Reformdiskussion zur Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der Kommunen gilt die IKZ als wichtiger Handlungsansatz. Die Rahmenbedingungen dafür regelt das NKomZG.

Geprüfte Kommunen

Eine Reihe von Landkreisen übernimmt für kreisangehörige Kommunen seit Jahren den Vollstreckungsaußendienst. Ich befragte alle niedersächsischen Landkreise, ob weitergehende Kooperationen im Vollstreckungsbereich bestanden.

In die Prüfung bezog ich zwei Landkreise mit jeweils zwei kreisangehörigen Kommunen ein, die eine IKZ betrieben und auflösten. In einem Landkreis war eine zentrale Vollstreckungsbehörde eingerichtet, die alle Vollstreckungsaufgaben für die Kooperationspartner abwickelte. Im anderen

Landkreis unterhielten die Beteiligten eine gemeinsame Kasse, in der auch sämtliche Vollstreckungsaufgaben erledigt wurden.

Finanzielle Ergebnisse zufriedenstellend

Erhoffte Effizienzgewinne standen bei der Initiierung des Projekts zur IKZ im Vordergrund. Alle Kommunen verfolgten das Ziel, die Vollstreckungsabläufe zu optimieren, um ihr Forderungsmanagement wirksamer und wirtschaftlicher zu gestalten. Ressourcen und Kompetenzen sollten gebündelt, Personal- und Sachkosten reduziert werden.

Die erwarteten Einnahmequoten bzw. Einsparungen traten ein. Finanzielle Gründe waren nicht entscheidend, die Kooperation zu beenden.

EDV für die Kooperation unzulänglich

Unzureichende Software-Unterstützung trug zur Beendigung der Kooperation bei. Die EDV-Probleme erhöhten den Steuerungsaufwand und die Kosten für alle Kooperationspartner. Hierdurch zehrten sich Synergieeffekte weitestgehend auf.

Bei der Auswahl der EDV-Anbieter sollte ein besonderes Augenmerk auf deren Kompetenz und Verlässlichkeit gelegt werden. Für den Fall, dass zeitliche und inhaltliche Vereinbarungen nicht eingehalten werden, halte ich es für sinnvoll, Vertragsstrafen zu vereinbaren bzw. Schadenersatzansprüche geltend zu machen.

Projekte nicht evaluiert

Die Kooperationspartner evaluierten die Projekte nicht bzw. nicht abschließend. Beide Projekte hatten innovativen Charakter. Es wäre daher nützlich gewesen, wichtige Daten und Vorfälle sowie die eingeschlagenen Lösungswege zu dokumentieren und nach Abschluss des Projekts eine abschließende Analyse vorzunehmen. Kommende Projekte könnten darauf zurückgreifen (Lernen aus Projekten).⁴⁶

Das Land Niedersachsen gewährte vom 15.06.2007 bis 31.12.2010 Zuwendungen zur Förderung der IKZ.⁴⁷ Zuwendungen für die Evaluierung von IKZ-Projekten könnten dazu beitragen, dass sie als methodischer Bestandteil des Projektmanagements durchgeführt werden.

⁴⁶ Siehe auch KGSt[®], Interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich planen, durchführen und evaluieren, KGSt[®]-Bericht 5/2009, Köln 2009.

⁴⁷ RdErl. d. MI v. 04.06.2007 (Nds. MBl. S. 456) und v. 04.02.2009 (Nds. MBl. S. 210).

5.17 Die tarifvertraglichen Bestimmungen zur leistungsbezogenen Bezahlung verfehlen ihr Ziel

Die tarifkonforme Umsetzung eines leistungsfördernden finanziellen Anreizes im öffentlichen Dienst lässt auf sich warten. Alle Tarifvertragsbeschäftigten sind fast gleich „gut“.

Leistungsbezogene Bezahlung nach dem vorgesehenen System scheint eher leistungsmindernd als leistungsfördernd zu sein.

Mit der Ablösung des Bundesangestelltentarifvertrags durch den TVöD vollzogen die Tarifpartner im Jahr 2005 einen wesentlichen Schritt zu einer stärkeren Betonung des Leistungsprinzips in der Bezahlung der Beschäftigten. Der TVöD (VKA) sieht neben einigen weiteren leistungsbezogenen Elementen insbesondere die Einführung eines Leistungsentgelts ab dem Jahr 2007 vor.

Das Leistungsentgelt wird aus einem Budget gezahlt, das nach einem tariflich festgelegten prozentualen Anteil der Summe der ständigen Monatsentgelte der Beschäftigten zu bilden ist. Es wird grundsätzlich nach differenzierter Leistungsbemessung in unterschiedlicher Höhe gewährt. Die Einzelheiten sind in einer betrieblichen Vereinbarung zu regeln. Ohne Vorliegen einer solchen Vereinbarung ist tariflich eine pauschale Ausschüttung mit wesentlich geringerem Volumen vorgesehen.

Die Verteilung der zur Verfügung gestellten Budgets richtete sich nicht in allen Fällen nach den tariflichen Regelungen

Die Kommunen bildeten die Gesamtvolumina der zu verteilenden Budgets im Wesentlichen tarifkonform, missachteten aber bei der Verteilung an die Beschäftigten regelmäßig die tariflichen Vorgaben.

Grundvoraussetzung für die restlose Ausschüttung des Volumens ist die Vereinbarung eines betrieblichen Systems und dessen tarifkonforme Umsetzung. Ohne Vereinbarung eines betrieblichen Systems ist die Verteilung des Gesamtbudgets auf 6,0 %⁴⁸ des Tabellenentgelts für den Monat September begrenzt. Gleiches gilt bei fehlender Leistungsdifferenzierung innerhalb eines bestehenden Systems.

Fünf der sechs geprüften Kommunen hatten geeignete betriebliche Systeme vereinbart, die ihnen grundsätzlich eine variable und leistungsorientierte Bezahlung ihrer Beschäftigten ermöglichten. Eine Kommune hatte im gesamten Prüfungszeitraum kein betriebliches System.

Drei Kommunen hatten ihre Regelungen für einzelne Jahre des Prüfungszeitraums förmlich außer Kraft gesetzt oder wandten sie einfach nicht mehr an.

Diese drei Kommunen und die ohne betriebliches System zahlten anstatt der für diese Fälle tarifvertraglich vorgesehenen undifferenzierten Ausschüttung von 6 % des September-Tabellenentgelts das Gesamtvolumen vollständig aus. Sie verstießen damit gegen die Regeln-

⁴⁸ Protokollerklärung zu § 18 Abs. 4 TVöD (VKA); für 2007: 12 % des Tabellenentgelts für September 2007.

gen des TVöD (VKA). Sie hätten stattdessen für den nicht auszahlbaren Anteil des Gesamtvolumens Rücklagen bilden müssen, um zu einem späteren Zeitpunkt, nach Vorliegen der tariflichen Voraussetzungen, entsprechende Zahlungen leisten zu können.

Leistungsdifferenzierung ja, aber mit abnehmender Tendenz

Nur zwei der geprüften Kommunen differenzierten die Leistungen ihrer Beschäftigten während des Prüfungszeitraums durchgängig. Die Spanne der Leistungsdifferenzierung veränderte sich in der Zeitreihe von 2007 bis 2012 allerdings spürbar. Während die Kommunen in den ersten Jahren des Prüfungszeitraums die Leistungen ihrer Beschäftigten erkennbar differenzierten, waren zum Ende des Prüfungszeitraums kaum noch Differenzierungen feststellbar. Diese Entwicklung führte tendenziell zu einer Gleichbehandlung aller Beschäftigten und widersprach damit den tarifrechtlichen Forderungen nach einer variablen und leistungsorientierten Bezahlung.

Keine betriebliche Kommission, kein Controlling

Der Tarifvertrag sieht bei der Entwicklung des betrieblichen Leistungsentgeltsystems eine zu bildende betriebliche Kommission mit besonderen Zuständigkeiten insbesondere Controllingaufgaben vor.

Drei der sechs geprüften Kommunen hatten keine betriebliche Kommission eingerichtet. Die übrigen drei hatten deren Tätigkeit zwischenzeitlich eingestellt bzw. die Tätigkeit auf eine jährliche Bewertung der aktuellen Situation beschränkt. Damit entfiel bei den Kommunen das ständige Controlling hinsichtlich der Einhaltung des tarifvertraglichen Ziels einer variablen und leistungsorientierten Bezahlung. Keine Kommune hatte geprüft, ob sie durch die leistungsorientierte Bezahlung die in § 18 Abs. 1 TVöD (VKA) als Ziel formulierte Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen erreicht und die Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz ihrer Beschäftigten gesteigert hatte.

Spannungsfeld zwischen den Zwängen des § 18 TVöD (VKA) und dem Betriebsfrieden

Bei vielen Beschäftigten stößt die auf differenzierte Leistungsbewertung basierende Ausschüttung des dafür vorgesehenen Finanzvolumens auf wenig Akzeptanz. Sie lehnen das System wegen vermeintlicher Ungerechtigkeiten in der Leistungsbewertung tendenziell eher ab und drängen über die Personalvertretung auf eine möglichst undifferenzierte Verteilung des Gesamtvolumens. Dies zeigte sich bei den geprüften Kommunen durch das Aussetzen von Dienstvereinbarungen und ein im Lauf der Jahre abnehmendes Maß von Leistungsdifferenzierungen bei den Bewertungen. Bei den geprüften Kommunen gab es lediglich dort eine stille Duldung des Systems, wo es tarifvertragswidrig war oder am Rand der Zulässigkeit bei der Ausschüttung gar nicht oder sehr wenig differenzierte.

Damit entfernte sich die Praxis bei der Umsetzung des betrieblichen Systems zunehmend von dem grundlegenden Ziel der Entlohnung nach differenziert zu messender Leistung.

Empfinden die Beschäftigten das praktizierte Verfahren der leistungsdifferenzierten Auszahlung ihrer Vergütung als ungerecht, kann das System entgegen der Zielsetzung des § 18 Abs. 2 TVöD

(VKA) durch Motivationsverlust eher zu einer Verschlechterung als zu einer Verbesserung der Arbeitsergebnisse führen.

Die Prüfung machte deutlich, dass ein tarifvertragstreues Vorgehen bei der leistungsorientierten Entgeltzahlung zumindest bei den geprüften Kommunen erheblichen Störungen unterliegt. Bei den im Rahmen der Prüfung vorgefundenen Verhältnissen ist es aus meiner Sicht fraglich, ob das System überhaupt geeignet ist, die gewünschten Ziele zu erreichen, zumal es auch mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden ist.

5.18 Gebührenerhebung zur Refinanzierung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

Kommunen verzichten – teils bewusst, teils unbewusst – auf die Erhebung rechtmäßiger Gebühren im Zusammenhang mit Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.

Die fünf geprüften Landkreise konnten keine Aussage zur Höhe ihres tatsächlichen Aufwands für die Erledigung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises machen. Kostendeckungsgrade gebührenrefinanzierter Aufgaben waren nur sehr vereinzelt bekannt. Somit war ihnen auch die Höhe möglicher Zuschussbedarfe unbekannt, die sie aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren hatten.

Die geprüften Landkreise schöpften die nach den Gebührenrahmen möglichen Gebührenerhöhen nicht aus.

Bei den geprüften Landkreisen stellte ich Mängel bei der Gebührenerhebung fest. Sie traten durchgängig bei dem Verzicht auf die Gebührenerhebung, bei der Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands und bei der Berücksichtigung des Gegenstandswerts auf. Dies galt auch für deren Abwägung sowie die Dokumentation der Gebührenentscheidungen.

Unbekannte Refinanzierungsquote

Die durch die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises den Landkreisen entstehenden Kosten sollen teilweise durch die Zuweisungen des Landes sowie durch die von ihnen zu erhebenden Gebühren gedeckt sein.

Kein geprüfter Landkreis konnte Aussagen zur Höhe des tatsächlichen Aufwands für die Erledigung dieser Aufgaben machen. Somit kannte kein Landkreis die Deckungsdifferenzen, die er zusätzlich aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren hatte. Eine KLR zur Steuerung der Refinanzierung aus Gebühren setzten die Landkreise nicht ein.

Die Kommunen sollten mindestens für bedeutende Aufgabenbereiche ihre Aufwendungen, Erträge und Zuschussbedarfe mithilfe einer KLR ermitteln.

Refinanzierungspotenzial – Gebührenrahmen nur geringfügig ausgefüllt

Viele Gebühren der anzuwendenden Gebührenordnungen sind aus einem Gebührenrahmen abhängig von

- dem Verwaltungsaufwand,
- dem Gegenstandswert bzw. der Bedeutung der Amtshandlung,
- dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen und
- ggf. den wirtschaftlichen Verhältnissen des Gebührenschuldners

zu ermitteln. Meine Prüfung von Gebührenentscheidungen zu 41 Tarifnummern aus unterschiedlichen Gebührenordnungen erstreckte sich stichprobenartig lediglich auf diese Gebührenpositionen. Die untersuchten Landkreise erhoben in 53 % der geprüften Fälle weniger als die Hälfte der vorgesehenen Höchstgebühr des Gebührenrahmens. In 33 % erreichten die erhobenen Gebühren weniger als ein Viertel der vorgesehenen Höchstgebühr.

Die geringe Ausnutzung der Gebührenrahmen fiel mir bei vergleichbaren und bei unterschiedlichen Amtshandlungen zu einer Tarifnummer auf. Die geprüften Landkreise bewerteten bei diesen Aufgaben offenbar kaum eine Amtshandlung als so bedeutend, dass sie hohe Gebührenansätze rechtfertigte.

Die Kommunen sollten bei ihren Gebührenentscheidungen sachgerecht stärker differenzieren und sich nicht scheuen, die Gebührenrahmen gegebenenfalls auch auszuschöpfen.

Mängel bei der Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands

In 81 % der geprüften Tarifnummern berücksichtigten die Landkreise den Verwaltungsaufwand nicht, fehlerhaft oder unvollständig.

Für häufig wiederkehrende Amtshandlungen mit vergleichbarem Verwaltungsaufwand ist es zur Verwaltungsvereinfachung empfehlenswert, in einem nachprüfaren Entscheidungsprozess Standardgebühren zu entwickeln. Diese können auch als Maßstab für besonders gelagerte Fälle mit höherem bzw. geringerem Aufwand dienen. Bei einmaligen Amtshandlungen ist der Verwaltungsaufwand nach wie vor individuell und nachvollziehbar zu berücksichtigen.

Mängel bei der Ermittlung des Gegenstandswerts

Soweit eine Gebühr nach dem Gegenstandswert zu bemessen war, wurde dieser im Durchschnitt bei 99 % der entsprechenden Tarifnummern nicht, fehlerhaft oder unvollständig berücksichtigt. Insbesondere die Bestimmung des Gegenstandswerts bereitete den geprüften Landkreisen Schwierigkeiten.

Die Kommunen müssen den Gegenstandswert angemessen berücksichtigen. Der Gegenstandswert ist aus einzelnen Wertfaktoren zusammen zu setzen. Diese sind der wirtschaftliche Wert, der persönliche Nutzen für den Empfänger, die Bedeutung der Leistung für die Allgemeinheit und

soziale Faktoren. Jeder Wertfaktor ist nach seinem im Einzelfall unterschiedlichen Gewicht erforderlichenfalls zu schätzen und in Ansatz zu bringen.⁴⁹

Mängel bei der Abwägung

Ist bei der Ermittlung einer Rahmengebühr neben dem Verwaltungsaufwand auch der Gegenstandswert eine Einflussgröße, muss die Kommune beide Bemessungsmerkmale in einem angemessenen Verhältnis zueinander berücksichtigen.

Bei 87 % der überprüften Tarifnummern (Durchschnittswert der geprüften Landkreise) traten in der Abwägung zwischen Verwaltungsaufwand und Gegenstandswert Fehler auf.

Bei der Abwägung ist jedes Bemessungsmerkmal nach seinem konkret unterschiedlichen Gewicht in Ansatz zu bringen. Die einzelnen Einflussgrößen sind allerdings nicht jede für sich, sondern als Gesamtmerkmal zur Grundlage der Gebührenberechnung zu machen, wobei keines der beiden Einzelmerkmale unverhältnismäßig und pauschal zu Buche schlagen soll.⁵⁰

Alle geprüften Landkreise sahen für sich bereits bei der Ermittlung des Gegenstandswerts große Schwierigkeiten und wünschten sich praktikablere Gebührenbestimmungen.

Mängel bei der Dokumentation

Bei durchschnittlich 89 % der überprüften Tarifnummern fehlte in den geprüften Fällen eine ausreichende Dokumentation der Gebührenentscheidung.

Die Kommunen müssen ihre Gebührenermittlung innerhalb der einzelnen Vorgänge so dokumentieren, dass sie für Dritte nachzuvollziehen sind. Insbesondere müssen sie alle für ihre Entscheidung wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe darstellen. Dieses kann meines Erachtens aus verwaltungsökonomischen Gründen bei häufiger vorkommenden gleichartigen Amtshandlungen einzelfallübergreifend geschehen.

Ich habe den Kommunen zu ihrer Unterstützung einen Mustervermerk zur Kostenberechnung zur Verfügung gestellt, der die genannten Anforderungen an die Dokumentation erfüllt.

Ungerechtfertigter Gebührenverzicht

Bei durchschnittlich 9 % der überprüften Tarifnummern verzichteten die Landkreise ohne nachvollziehbare Einzelfallprüfung in einigen Fällen oder generell auf die Erhebung von Gebühren. Sie verstießen damit gegen die Gebührenerhebungspflicht nach § 1 Abs. 1 NVwKostG.

Die Kommunen sollten ihre Bearbeitungs- und Entscheidungspraxis bei den Fällen überprüfen, in denen sie unbegründet generell auf die Gebührenerhebung verzichten. Über einen Gebührenverzicht ist gemäß § 11 Abs. 2 S. 2 NVwKostG im Einzelfall zu entscheiden. Sie sollten Aufgaben, die sie bisher gebührenfrei wahrgenommen haben, daraufhin überprüfen, ob ein möglicher Gebührentatbestand erfüllt wird und künftig Gebühren zu erheben sind.

⁴⁹ Vgl. Loeser, Roman/Barthel, Torsten F., NVwKostG, Kommentar, Juli 2010, § 9 S. 7.

⁵⁰ Vgl. a. a. O., § 9 S. 13 f.

6 Quo vadis NKR?

Die Umstellung auf das NKR in den niedersächsischen Kommunen ist nicht abgeschlossen. Der doppische Rechnungsstil wurde eingeführt. Dies gilt jedoch nicht für die vorgeschriebenen Steuerungsinstrumente. Nachholbedarf besteht insbesondere bei kleineren Kommunen.

Alle Kommunen in Niedersachsen mussten ihre Haushaltswirtschaft bis zum Haushaltsjahr 2012 auf das NKR umstellen. Dadurch wollte der Landesgesetzgeber bessere Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass in den Verwaltungen wirtschaftlichere Entscheidungen getroffen werden können.

In der doppischen Ergebnisrechnung soll abgebildet werden, in welchem Umfang Ressourcen verbraucht werden. Aus der Finanzrechnung schließlich soll der Liquiditätsfluss ersichtlich sein. Die Vermögenslage und die Verschuldung einer Kommune soll die kommunale Bilanz darstellen. Den Gesamtüberblick liefert der kommunale Jahresabschluss, der vom zuständigen RPA zu prüfen ist. Geprüfte Jahresabschlüsse waren aber nur in einem kleinen Teil der geprüften Kommunen vorhanden.⁵¹ Im Rahmen meiner Abfrage⁵² meldeten 42 % aller niedersächsischen Kommunen geprüfte Jahresabschlüsse. In allen Kommunen ohne geprüfte Jahresabschlüsse fehlte eine verlässliche Zahlen- und Datenbasis.

Der angestrebte Erkenntnisgewinn wurde insofern flächendeckend noch nicht erreicht. Bei vielen politischen Entscheidungsträgern besteht weiterhin Unkenntnis über die tatsächliche finanzielle Situation ihrer Kommune. Unterschiede zwischen Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung sind manchen gewählten Vertretern nicht hinreichend geläufig. Im Ergebnis muss die Qualität der Entscheidungen der politischen Gremien teilweise in Frage gestellt werden.

Zu aufgezeigten Problemfeldern in der einzelnen Kommune tritt hinzu, dass ihre doppischen Haushaltsdaten aus der Ergebnisrechnung entgegen der Zielsetzung des NKR oft nicht für eine produktbezogene vergleichende Betrachtung geeignet sind. Dies liegt daran, dass trotz verbindlichen Produktrahmenplans in einzelnen Produkten unterschiedliche Leistungen enthalten sein können, je nachdem wie ihre Zuordnung in der Kommune erfolgte. Über die Grenzen eines Bundeslandes hinweg kann es wegen unterschiedlicher länderspezifischer Regelungen keinen aussagekräftigen Vergleich geben.

Steuerung in den Kommunen

Das NKR beschränkt sich nicht nur auf die Umstellung des Rechnungswesens. Es sieht als wesentlichen zweiten Schritt vor, den Haushalt und damit den Ressourceneinsatz mithilfe von strategischen und operativen Zielen zu planen und zu steuern. Die Auseinandersetzung mit diesem zweiten Schritt der Umsetzung wurde bisher insbesondere in kleineren Kommunen sehr vernachlässigt, obwohl die GemHKVO die Einführung „nach den örtlichen Bedürfnissen“ verlangt. Inwie-

⁵¹ Vgl. Kap. 5.2 – Finanzstatusprüfungen und mein Kommunalbericht 2013, S. 29.

weit ihre Umsetzung insbesondere in kleinen Kommunen realistisch und zielführend ist, wird nachstehend betrachtet. Zunächst ist festzustellen: Keine der im Rahmen der Finanzstausprüfungen geprüften Kommunen hatte die gesetzlich vorgegebenen Steuerungsinstrumente vollständig umgesetzt.⁵³ Ich gehe davon aus, positive Beispiele der Einführung und Anwendung der Steuerungsinstrumente im Verlauf meiner derzeitigen Prüfung größerer Kommunen vorzufinden.

Das Land Niedersachsen hat die aktive Unterstützung und Weiterentwicklung des NKR seit geraumer Zeit reduziert. Letzte veröffentlichte Neuerungen im NKR waren die „Hinweise zum Gesamtabschluss“ vom 15.12.2010 und der Erlass „Daten der Haushaltswirtschaft für Kommunen, die das NKR anwenden“, vom 08.02.2011. Die letzte Aktualisierung der AG „Umsetzung Doppik“ zum Thema Gebührenaussgleich stammt vom 15.02.2012.⁵⁴

Auf der Internetseite des MI findet sich dazu folgende Aussage: „Die Einführung des NKR ist erfolgreich abgeschlossen. Alle Kommunen in Niedersachsen haben ihre Haushalte auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen umgestellt.“⁵⁵ Hierbei wird ausschließlich auf die Änderung des Rechnungsstils abgestellt, nicht jedoch auf die noch wichtigere Steuerung in den Kommunen, die unbedingte Voraussetzung für generationengerechtes, nachhaltiges Wirtschaften ist.

Arbeitshilfe Verwaltungssteuerung

Für meine Prüfungen habe ich für kleine Kommunen⁵⁶ Mindeststandards hinsichtlich der unterschiedlichen Steuerungsinstrumente (Strategische Ziele, Produkte, Produktziele, Kennzahlen, KLR, Controlling und Berichtswesen, Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung) entwickelt. Sie sollen zu einer einheitlichen Beurteilung beitragen und den interkommunalen Vergleich ermöglichen. Dabei habe ich berücksichtigt, wie weit und in welchem Umfang Steuerungsinstrumente in den geprüften Kommunen eingeführt waren. Ich plane, auch für größere Verwaltungseinheiten entsprechende Mindeststandards zu definieren.

Aus meiner Sicht bedürfen die Steuerungsinstrumente folgender Mindeststandards:

- Strategische Ziele: Als Minimalanforderungen erwarte ich, dass jede Kommune strategische Ziele ausformuliert hat und nachweislich verfolgt. Die strategischen Ziele sollen mit einfachen Mitteln messbar sein und die Unternehmen mit einbeziehen, die der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen (§ 136 NKomVG). Idealerweise sind die strategischen Ziele im Vorbericht des Haushalts enthalten und werden jährlich aktualisiert. Es sollte erkennbar sein, bei welchen wesentlichen Produkten sie umgesetzt wurden.
- Produkte: Mindestanforderung für kleine Kommunen ist eine überschaubare Anzahl von für sie wesentlichen Produkten mit aussagekräftiger Produktbeschreibung. Pro Teilhaushalt sollte mindestens ein wesentliches Produkt beschrieben werden, um den gesetzlichen Anforder-

⁵² S. oben, S. 17 f.

⁵³ Vgl. ebenda.

⁵⁴ Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14876&article_id=62843&_psmand=33, Bearbeitungsstand 01.03.2013 (abgerufen am 23.01.2014).

⁵⁵ Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14876&article_id=63110&_psmand=33, Bearbeitungsstand 20.12.2013 (abgerufen am 23.01.2014).

rungen zu entsprechen. Haushaltsberatungen sollten anhand der wesentlichen Produkte geführt werden, aber nicht darauf beschränkt sein. Im Haushalt sind die wesentlichen Aufwendungen (insbesondere Personalaufwand) den Produkten zuzuordnen. Die Beschreibung der wesentlichen Produkte sollte sich an dem verbindlich vorgeschriebenen Muster orientieren.

- Produktziele und Kennzahlen: Jede Kommune muss mindestens bei den wesentlichen Produkten ausformulierte Ziele (Produktziele) ausweisen (§ 4 Abs. 7 GemHKVO). Diese müssen im Haushalt in den Produktbeschreibungen abgebildet werden. Die strategischen Ziele der Kommune müssen sich in den Produktzielen der wesentlichen Produkte widerspiegeln. Es müssen dabei nicht in jedem Jahr alle strategischen Ziele abgebildet werden. Darüber hinaus können auch Produktziele ohne strategischen Zielbezug gebildet werden. Die finanziellen Auswirkungen der Produktziele müssen sich in der Haushaltsplanung wiederfinden. Die Produktziele sollten den S.M.A.R.T.-Kriterien⁵⁷ entsprechen. Für jedes Produktziel ist eine Kennzahl zur Messung der Zielerreichung unter Einbeziehung der finanziellen Auswirkungen zu bilden.
- KLR: Entscheidend für die Einführung und Ausgestaltung einer KLR ist das Informationsbedürfnis der Kommune (§ 110 Abs. 2 NKomVG). Ausgehend von den Minimalanforderungen kann in einem ordnungsgemäß aufgestellten Haushalt mit Verrechnung der wesentlichen Aufwendungen und Erträge auf die Produkte das Informationsbedürfnis bereits hinreichend bedient werden. Es genügt daher eine saubere Aufwands- und Ertragsverteilungsrechnung auf die einzelnen Produkte, ergänzt um einzelfallbezogene Wirtschaftlichkeitsanalysen.
- Controlling und Berichtswesen: Auch für die Ausgestaltung des Berichtswesens ist das Informationsbedürfnis der Kommune entscheidend. Minimalanforderung ist ein unterjähriges Finanzcontrolling. Es besteht aus einer Abweichungsanalyse der Finanzdaten (Soll-Ist-Vergleich) und, neben Anlassberichten, einem unterjährigen Bericht zur Jahreshälfte, der auf eine notwendige Gegensteuerung hinweist. Darüber hinaus fordere ich zum Ende des Jahres eine Prüfung der Produktziele mit einem Bericht zur Zielerreichung. Zu den strategischen Zielen sollte im Rahmen des Rechenschaftsberichts Stellung genommen werden.
- Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung: Es gibt keine rechtliche Verpflichtung zur Bildung von Budgets (§ 4 Abs. 3 GemHKVO). Wenn sie gebildet werden, erwarte ich folgende Mindeststandards: Klare Budgetverantwortlichkeiten, eindeutige Budgetierungsregeln und Übereinstimmung zwischen Budget- und Organisationsstruktur.

Ausblick

Die Reform des Finanzmanagements der öffentlichen Hand steht auf der europäischen Agenda. Ein System mit der Entwicklung von „European Public Sector Accounting Standards“ (EPSAS)⁵⁸ ist in der Diskussion und wird durch die Europäische Kommission vorangetrieben.

⁵⁶ Nach Gemeindegrößenklassen des LSN für Kommunen bis 20.000 Einwohner.

⁵⁷ Spezifisch, messbar, angemessen, realistisch und terminiert.

⁵⁸ Vgl. <http://www.epsas.eu/de>.

Dieses mittel- bis langfristig bevorstehende Projekt wird das öffentliche Rechnungswesen weiter verändern. Wünschenswert wäre, dass die niedersächsischen Kommunen vor dem Hintergrund der immer noch nicht vollständig eingeführten Doppik nicht zusätzlich belastet werden. Wegen der bei der Einführung der Doppik gemachten Erfahrungen halte ich eine frühzeitige Unterstützung der Kommunen für erforderlich.

7 Geprüfte Kommunen

Die im Kapitel 5 dieses Berichts dargestellten Prüfungen führte ich bei folgenden Kommunen durch:

- Landkreise Aurich, Celle, Cuxhaven, Goslar, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Harburg, Heidekreis, Hildesheim, Leer, Nienburg (Weser), Northeim, Oldenburg, Osnabrück, Osterholz, Peine, Rotenburg (Wümme), Stade und Wolfenbüttel sowie Region Hannover,
- Landeshauptstadt Hannover, Städte Aurich, Bad Fallingb., Bad Harzburg, Bassum, Bergen, Brake (Unterweser), Braunschweig, Burgwedel, Cloppenburg, Cuxhaven, Dassel, Einbeck, Emden, Gehrden, Göttingen, Hameln, Hann. Münden, Haren (Ems), Helmstedt, Hesisch-Oldendorf, Hildesheim, Holzminden, Leer (Ostfr.), Lehrte, Lingen (Ems), Lohne (Oldenburg), Munster, Neustadt am Rbge., Nordhorn, Northeim, Oldenburg (Oldb), Osterholz-Scharmbeck, Osterode am Harz, Bad Pyrmont, Rinteln, Rotenburg (Wümme), Salzgitter, Sarstedt, Schneverdingen, Schöningen, Schortens, Soltau, Stadthagen, Sulingen, Uelzen, Uslar, Wildeshausen, Wittingen, Wittmund, Wolfenbüttel und Wolfsburg sowie Hansestädte Lüneburg und Stade,
- Samtgemeinden Aue, Brome, Elbtalaue, Eschershausen-Stadtoldendorf, Hagen, Harpstedt, Himmelpforten, Mittelweser, Neuenhaus, Neuenkirchen, Nord-Elm, Oldendorf, Ostheide, Salzhausen, Scharnebeck und Velpke,
- Gemeinden Bohmte, Dötlingen, Edemissen, Emmerthal, Ganderkesee, Garrel, Großefehn, Großenkneten, Hambühren, Hatten, Hude (Oldb), Isernhagen, Lahstedt, Moormerland, Neuenkirchen, Neu Wulmstorf, Schwanewede, Staufenberg, Uplengen, Wardenburg und Winsen (Aller) sowie Flecken Aerzen und Ottersberg,
- zwei Verbände.

Herausgeber:

Der Präsident des Nds. Landesrechnungshofs

Justus-Jonas-Str. 4

31137 Hildesheim

<http://www.lrh.niedersachsen.de>

Urheberrechtlicher Hinweis:

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen wurden von mir oder in meinem Auftrag erstellt. Sie unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit meinem Einverständnis weiter verwendet werden.