

Unterrichtung

Niedersächsischer Landesrechnungshof
- 6.1-1070.0-15 -

Hildesheim, den 01.06.2015

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Kommunalbericht 2015

Anlage: 1

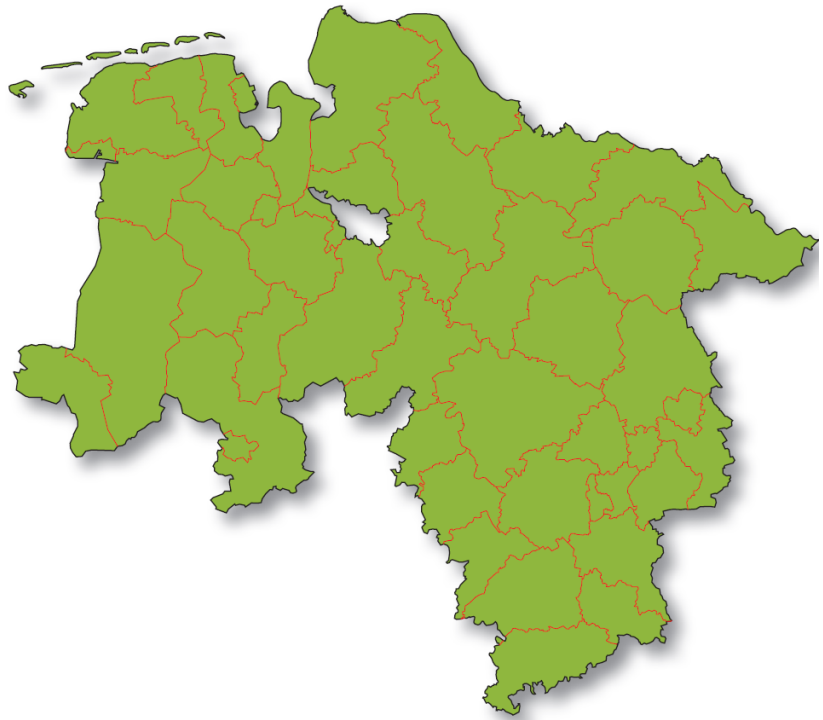
Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend lege ich dem Niedersächsischen Landtag den Bericht 2015 der überörtlichen Kommunalprüfung vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Richard Höptner

(Ausgegeben am 02.07.2015)

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



Kommunalbericht 2015



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	9
2	Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen	11
3	Kommunen in Niedersachsen	15
4	Die Kommunalfinanzen in Niedersachsen	19
4.1	Vorbemerkungen	19
4.2	Finanzierungssaldo	20
4.3	Einzahlungen der laufenden Rechnung	21
4.4	Auszahlungen der laufenden Rechnung	23
4.5	Finanzierung von Investitionen.....	25
4.6	Schuldenstand	26
4.7	Ausblick	28
5	Prüfungsergebnisse	30
5.1	Vorbemerkungen	30
5.2	Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren – es gibt noch Optimierungspotenziale	32
5.3	Kalkulation von Abfallgebühren – Rechtmäßigkeit vs. Praxistauglichkeit?	35
5.4	Friedhofsgebühren – auch die letzte Ruhe hat ihren Preis	38
5.5	Erschließungs- und Straßenausbaubeiträge – nützlich aber ungeliebt	40
5.6	Erlöse aus Vermietung und Verpachtung sind steigerungsfähig	43
5.7	Auswärtige Schüler – hohe Kosten, geringe Erträge	46
5.8	Außerschulische Nutzung von Schulräumen – keiner kennt die Kosten	49
5.9	Organisation und Wirtschaftlichkeit unterer Bauaufsichtsbehörden	51
5.10	Durchsetzung der übergegangenen Unterhaltsansprüche nach § 7 Abs. 3 UVG – Was können die Kommunen beeinflussen, um eine maximale Rückholquote zu erreichen?.....	54
5.11	Wie „kommunal“ sehen Kommunen ihre Sparkassen?	59
5.12	So steuern die größeren Kommunen in Niedersachsen oder eben auch nicht	66
5.13	Wirtschaftlichkeit von Samtgemeinden im Vergleich zu Einheitsgemeinden	69
5.14	Schulentwicklungsplanung – Planung ohne Folgen?.....	71
5.15	Investitionen erfolgen ohne Wirtschaftlichkeitsvergleich	75
5.16	Rechtmäßigkeit der Veräußerung von Grundstücken	77
5.17	Finanzstatusprüfungen – Haushaltsaufstellungen und Rechnungslegungen nicht fristgerecht.....	80
6	Prüfungsreihe Finanzstatusprüfungen – Vergleich von 18 Landkreisen	84

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Kontrolleure der Kommunalfinanzen	12
Ansicht 2: Übersicht geprüfte Kommunen	14
Ansicht 3: Steuereinnahmekraft in den Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2.....	16
Ansicht 4: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung.....	17
Ansicht 5: Landkarte finanzielle Leistungsfähigkeit	18
Ansicht 6: Finanzierungssalden.....	20
Ansicht 7: Bereinigte Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen	21
Ansicht 8: Steuereinzahlungen (netto), Einzahlungen/Auszahlungen der lfd. Rechnung	22
Ansicht 9: Steuereinzahlungen	23
Ansicht 10: Auszahlungen der lfd. Rechnung.....	23
Ansicht 11: Steigerungsraten der wesentlichen Auszahlungen der lfd. Rechnung	24
Ansicht 12: Finanzierung von Investitionen	25
Ansicht 13: Stand der Liquiditätskredite je Einwohner	27
Ansicht 14: Entwicklung der Verschuldung	27
Ansicht 15: Vorträge bei dreijährigem Kalkulationszeitraum	36
Ansicht 16: Übersicht über die nach Angaben der Kommunen rechnerisch nicht defizitären unteren Bauaufsichtsbehörden	52
Ansicht 17: Arbeitsprozess UVG, Arbeitsschritte mit hoher Fehlerhäufigkeit in grün	58
Ansicht 18: Verwendung der Bilanzgewinne	62
Ansicht 19: Verhältnis von offenen Vorsorgen zu kommunaler Unterstützung 2009 bis 2012 .	64
Ansicht 20: Erfüllung der Anforderungen an das Haushaltssicherungskonzept bei neun zur Aufstellung verpflichteten Landkreisen	81
Ansicht 21: Beschlusszeiträume der Haushaltssatzungen.....	82
Ansicht 22: Aufstellungszeiträume der Jahresabschlüsse	83
Ansicht 23: Nettovermögensquoten der geprüften Landkreise im Prüfungszeitraum	85
Ansicht 24: Nettovermögensquoten der geprüften Landkreise zum 31.12.2011	86
Ansicht 25: Verbindlichkeiten je Einwohner 2011.....	87
Ansicht 26: Entwicklung der Jahresergebnisse	88
Ansicht 27: Ordentliches Ergebnis je Einwohner.....	89
Ansicht 28: Aufwandsdeckungsgrade der geprüften Landkreise zum 31.12.2011	90
Ansicht 29: Zuschussbedarfe der wesentlichen Produktbereiche im Prüfungszeitraum.....	91
Ansicht 30: Zuschussbedarfe der wesentlichen Produktbereiche 2011 bei den einzelnen Landkreisen	92

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zuordnung Anpassungsschichten - NUTS-Ebene 2.....	18
Tabelle 2: Nettoinvestitionsrate	25
Tabelle 3: Verschuldung	26
Tabelle 4: Umfrageergebnisse zu Steuerungsinstrumenten	66

Abkürzungsverzeichnis

BAnz.	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 20.11.2014 (BGBl. I S. 1748)
BauGO	Verordnung über die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Bauaufsicht (Baugebührenordnung) vom 13.01.1998 (Nds. GVBl. S. 3), zuletzt geändert durch Verordnung vom 04.09.2014 (Nds. GVBl. S. 258)
Basel II	Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, Internationale Konvergenz der Kapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen, Überarbeitete Rahmenvereinbarung, Juni 2004
Basel III	Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, Basel III: Ein globaler Regulierungsrahmen für widerstandsfähigere Banken und Bankensysteme, Dezember 2010
BestattG	Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen vom 08.12.2005 (Nds. GVBl. S. 381)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003, S. 738), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 22.07.2014 (BGBl. I S. 1218)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EigBetrVO	Eigenbetriebsverordnung vom 27.01.2011 (Nds. GVBl. S. 21)
ErbbaureG	Gesetz über das Erbbaurecht (Erbbaurechtsgesetz) vom 15.01.1919 (RGBl. S. 72, 122), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 7 des Gesetzes vom 01.10.2013 (BGBl. I S. 3719)
FöS-KME	Förderschule mit Schwerpunkt körperliche und motorische Entwicklung
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)
GrStG	Grundsteuergesetz vom 07.08.1973 (BGBl. I S. 965), zuletzt geändert durch Art. 38 des Gesetzes vom 19.12.2008 (BGBl. I S. 2794)
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
HVB	Hauptverwaltungsbeamtin/Hauptverwaltungsbeamter
KAG NRW	Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) vom 21.10.1969 (GV.NRW. S. 712) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 13.12.2011 (GV.NRW. S. 687)
KAG SH	Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.01.2005 (GVOBl. S. 27), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.07.2014 (GVOBl. S. 129)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KomEinrVO	Verordnung über die selbständige Wirtschaftsführung kommunaler Einrichtungen vom 28.02.2012 (Nds. GVBl. S. 24)
KrWG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz) vom 24.02.2012 (BGBl. I S. 212), zuletzt geändert durch § 44 Abs. 4 des Gesetzes vom 22.05.2013 (BGBl. I S. 1324)

LSKN	Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (bis 31.12.2013)
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen (ab 01.01.2014)
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
MBI.	Ministerialblatt
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
MK	Niedersächsisches Kultusministerium
NAbfG	Niedersächsisches Abfallgesetz in der Fassung vom 14.07.2003 (Nds. GVBl. S. 273), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 31.10.2013 (Nds. GVBl. S. 254)
NBauO	Niedersächsische Bauordnung vom 03.04.2012 (Nds. GVBl. S. 46), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 23.07.2014 (Nds. GVBl. S. 206)
Nds.	Niedersachsen/Niedersächsisch/Niedersächsisches
Nds. DSchG	Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz vom 30.05.1978 (Nds. GVBl. S. 517), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.05.2011 (Nds. GVBl. S. 135)
NFVG	Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz) in der Fassung vom 13.09.2007 (Nds. GVBl. S. 461), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 18.12.2014 (Nds. GVBl. S. 477)
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz vom 23.01.2007 (Nds. GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Art. 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 Art. 2 des Gesetzes vom 16.12.2014 (Nds. GVBl. S. 434)
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit in der Fassung vom 21.12.2011 (Nds. GVBl. S. 493), zuletzt geändert durch Art. 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 Art. 2 des Gesetzes vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 629)
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz in der Fassung vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19.06.2013 (Nds. GVBl. S. 165)
NSpG	Niedersächsisches Sparkassengesetz vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 609), zuletzt geändert durch Art. 21 des Gesetzes vom 13.10.2011 (Nds. GVBl. S. 353)
NStrG	Niedersächsisches Straßengesetz in der Fassung vom 24.09.1980 (Nds. GVBl. S. 359), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 22.10.2014 (Nds. GVBl. S. 291)
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques - statistische Klassifikation der Gebietseinheiten
OVG	Oberverwaltungsgericht
PrKG	Gesetz über das Verbot der Verwendung von Preisklauseln bei der Bestimmung von Geldschulden (Preisklauselgesetz) vom 07.09.2007 (BGBl. I S. 2246, 2247), zuletzt geändert durch Art. 8 Abs. 8 des Gesetzes vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2355)

RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
SchOrgVO	Verordnung für die Schulorganisation vom 17.02.2011 (Nds. GVBl. S. 62), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 19.06.2013 (Nds. GVBl. S. 165)
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (Art. 1 des Gesetzes vom 24.12.2003, BGBl. I S. 2954) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.05.2011 (BGBl. I S. 850, 2094), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22.12.2014 (BGBl. I S. 2411)
UE	Unterhaltspflichtiger Elternteil
UVG	Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfälligkeiten (Unterhaltsvorschussgesetz - UhVorschG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.07.2007 (BGBl. I S. 1446), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 03.05.2013 (BGBl. I S. 1108)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A Fassung 2012 in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.10.2011 (BAnz. Nr. 182a vom 02.12.2011; BAnz. AT 07.05.2012), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 26.06.2012 (BAnz. AT 13.07.2012 B3)
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A in der Fassung vom 20.11.2009 (BAnz. Nr. 196a vom 29.12.2009), berichtigt mit Bekanntmachung vom 19.02.2010 (BAnz. Nr. 32 vom 26.02.2010)
VZÄ	Vollzeitäquivalente

1 Vorwort

Mit dem Kommunalbericht 2015 informiere ich über die Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung des vergangenen Jahres.

Der Kommunalbericht hat sich etabliert, nicht nur als Rechenschaftsbericht meiner Arbeit, sondern in noch viel stärkerem Maße als Medium, um die Kommunen und die interessierte Öffentlichkeit auf kommunale Handlungsfelder hinzuweisen. Ich möchte insbesondere noch nicht geprüfte Kommunen dazu anregen, die Verfahrensweisen in ihren Häusern mit meinen Prüfungsergebnissen abzugleichen. In dieser Hinsicht sehe ich mich durch einen Pressebericht vom 26.03.2015 bestätigt, in dem die Kreiszeitung Syke darüber berichtete, dass der Finanzausschuss der Stadt Bassum in aller Offenheit über meinen letzten Kommunalbericht diskutiert und mit Problemstellungen der Kommune abgeglichen hat. Danach ist es offenbar gelungen, mit den Prüfungen die Themen aufzugreifen, die auch die Kommunen beschäftigen. Ich würde mich freuen, wenn dies auch mit dem diesjährigen Kommunalbericht erreicht werden kann.

Der Kommunalbericht trägt in diesem Jahr die Überschrift „Ertragsgenerierung“. Der überwiegende Teil der Prüfungen liefert Beiträge zu diesem Thema. Warum lag hier der Prüfungsschwerpunkt? Ist es richtig, in einer Zeit von zunehmend gut gefüllten öffentlichen Kassen zu fragen, ob die Kommunen ihre Erträge steigern können? Ein Grund liegt unmittelbar in der Finanzlage der niedersächsischen Kommunen. Sie hat sich zwar für zahlreiche Kommunen verbessert. Andere Kommunen haben hingegen nach wie vor große finanzielle Probleme. Ihre gewachsenen Strukturen und ihr aktuelles sozioökonomisches Umfeld erschweren es ihnen, den Haushaltsausgleich herbeizuführen. Ein weiterer Grund für das Thema „Ertragsgenerierung“ findet sich in der Aufgabe, gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern gerecht zu handeln. Wenn hinterfragt wird, ob die Kommunen ihre Gebühren richtig berechnen und dabei alle zuordnungsfähigen Kosten berücksichtigen, geht es im Ergebnis darum, dass derjenige, der spezielle Leistungen und Ressourcen einer Kommune in Anspruch nimmt, die dafür angemessene monetäre Gegenleistung erbringen soll. Ich möchte an dieser Stelle verdeutlichen, dass Deckungslücken in Gebührenhaushalten, die dadurch entstehen, dass Kommunen die sogenannten speziellen Entgelte nicht vollständig erheben, ergänzend aus allgemeinen Steuererträgen mitfinanziert werden müssen. Sie stehen so für die Finanzierung anderer – freiwilliger – kommunaler Aufgaben nicht zur Verfügung. Mit dem Beitrag über die Durchsetzung übergegangener Unterhaltsansprüche wird belegt, dass Kommunen zum Teil auf die mögliche Refinanzierung ihres Aufwands verzichten. Nicht unmittelbar auf die Erhöhung der Erträge und Refinanzierung von Aufwand waren die Prüfungen gerichtet, die sich mit Fragen der Verwaltungssteuerung und der Wirtschaftlichkeit kommunalen Handelns beschäftigten. Aber auch in diesen Fällen zeigen negative Prüfungsergebnisse, dass allgemeine Deckungsmittel unnötig gebunden werden und für andere Zwecke nicht mehr zur Verfügung stehen.

Das besondere Augenmerk möchte ich auf die Prüfung der Handlungsoptionen gegenüber kommunalen Sparkassen lenken, die vor Beginn der Prüfungserhebungen für viele Diskussionen bei den Sparkassenträgerkommunen sorgte. Ich weise ausdrücklich darauf hin, dass es nicht darum ging, das System der kommunalen Sparkassen in Frage zu stellen. Sparkassen erfüllen einen

wichtigen Unterstützungsauftrag im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge. Dennoch führte auch diese Prüfung zu dem Ergebnis, dass Kommunen ihnen zur Verfügung stehende Einflussmöglichkeiten nicht genügend genutzt hatten. Auch hier steht die Frage dahinter, wie Kommunen ihre Aufgabenerledigung im Sinne eines höchstmöglichen zulässigen wirtschaftlichen Erfolgs steuern, um die finanziellen Handlungsspielräume für die Gestaltung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben zu erhalten oder zu erweitern.

Der Stand der Einführung des NKR war ebenfalls ein gewichtiges Thema der vergangenen Jahre. Die Umsetzung der vom NKR geforderten haushaltswirtschaftlichen Instrumente stuft ich insgesamt als mit Abstrichen befriedigend ein. Insbesondere das Element der Steuerung scheint mir noch nicht sonderlich ausgeprägt zu sein. Nun ist die Implementierung des NKR eine Angelegenheit. Für viel gewichtiger halte ich die Frage, wie die handelnden Akteure mit den aus dem NKR gewonnenen Erkenntnissen umgehen. Was muss in und für Kommunen unternommen werden, die nach den doppelten Regeln des NKR überschuldet sind? Bieten Zukunftsverträge, Bedarfszuweisungen, Haushaltssicherungskonzepte dauerhafte Lösungen? Oder müssen sie nicht vielmehr um nachhaltige Komponenten angereichert werden?

Die kommunalen Finanzen haben sich seit 2011 in der Gesamtschau positiv entwickelt. Die Erträge sind gestiegen. Die Liquiditätskredite sind zurückgegangen. Konsolidierungsmaßnahmen zeigen erste Erfolge. Inwieweit sich diese Entwicklung fortsetzt, bleibt abzuwarten. Bereits im letzten Jahr ließ der Aufwärtstrend bei den Erträgen nach. Außerdem kommen weitere Risiken auf die Kommunen zu, die sie finanziell belasten werden. Die Zinsen können jederzeit steigen. Insbesondere verschuldete Kommunen würden vor riesige Probleme gestellt. Auch aktuelle Herausforderungen wie die Unterbringung von Asylsuchenden, die Inklusion und der Erhalt der notwendigen kommunalen Infrastruktur müssen gelöst und valide finanziert werden.

Abschließend möchte ich nicht verschweigen, dass der Prüfungsbeirat meine Einschätzungen und Bewertungen nicht uneingeschränkt teilt. Insbesondere meine Prüfungsergebnisse werden mitunter sehr kontrovers diskutiert. Auf entsprechenden Wunsch drucke ich die nachstehende Anmerkung ab:

„Der Prüfungsbeirat teilt die im Vorwort des Präsidenten des Niedersächsischen Landesrechnungshofs wiedergegebene Auffassung in weiten Teilen nicht. Der Kommunalbericht erfüllt nicht die Erwartungen der Kommunen an eine Hilfestellung für die kommunale Aufgabenwahrnehmung. Die Prüfungsbehörde setzt in einer Reihe von Prüfungsmitteilungen in Verkennung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten ihre Auffassung an die Stelle des Ermessens der Kommunen. Der Prüfungsbeirat tritt daher in einen kritischen Dialog mit dem Präsidenten des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, um einvernehmlich nach Wegen zur Optimierung der künftigen Prüfung zu suchen.“

Hildesheim, 01.06.2015



Richard Höptner
Präsident

2 Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen

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

Was bedeutet überörtliche Prüfung?

Eine weitere Besonderheit der überörtlichen Prüfung zeigt sich darin, dass 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. Mit der Veröffentlichung im Internet wird angestrebt, die Hinweise und Empfehlungen des Kommunalberichts einer noch breiteren Öffentlichkeit, insbesondere (noch) nicht geprüften Kommunen zugänglich zu machen.

Die überörtliche Prüfung wird durch einen Prüfungsbeirat unterstützt. Ihm gehören zwei Vertreter des Nds. Ministeriums für Inneres und Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde und jeweils zwei Vertreter des Nds. Landkreistags, des Nds. Städtetags und des Nds. Städte- und Gemeindebundes an. Der Beirat tagte bisher elf Mal, zuletzt am 21.05.2015.

Der Prüfungsbeirat

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.

Zu prüfende Einrichtungen

Der Prüfung unterliegen ferner rechtlich selbstständige 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.



Ansicht 1: Kontrolleure der Kommunalfinanzen

Umfang und Durch- führung

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

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

Geprüfte Kommunen

Zu den im Kapitel 5 dieses Berichts dargestellten Prüfungen führte ich bei folgenden Kommunen örtliche Erhebungen durch:

- Landkreise Ammerland, Celle, Cloppenburg, Cuxhaven, Diepholz, Emsland, Friesland, Gifhorn, Göttingen, Goslar, Grafschaft Bentheim, Hameln-Pyrmont, Harburg, Helmstedt, Holzminden, Leer, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Nienburg (Weser), Northeim, Oldenburg, Osnabrück, Osterholz, Osterode am Harz, Peine, Rotenburg (Wümme), Schaumburg, Stade, Uelzen, Vechta, Verden, Wesermarsch und Wittmund sowie die Region Hannover,
- Landeshauptstadt Hannover, Städte Achim, Alfeld (Leine), Bad Münder am Deister, Bad Pyrmont, Bad Sachsa, Barsinghausen, Bramsche, Bremervörde,

Buchholz in der Nordheide, Burgdorf, Burgwedel, Delmenhorst, Diepholz, Duderstadt, Einbeck, Emden, Friesoythe, Gifhorn, Goslar, Hameln, Hann. Münden, Helmstedt, Hemmingen, Hildesheim, Holzminden, Jever, Laatzten, Langelsheim, Leer (Ostfr.), Lehrte, Munster, Neustadt am Rbge., Nienburg (Weser), Norden, Nordenham, Northeim, Obernkirchen, Oldenburg (Oldb), Osnabrück, Osterholz-Scharmbeck, Osterode am Harz, Otterndorf, Papenburg, Peine, Rehburg-Loccum, Rinteln, Ronnenberg, Schneverdingen, Seelze, Seesen, Soltau, Springe, Sulingen, Syke, Uelzen, Varel, Vechta, Vienenburg, Visselhövede, Wilhelmshaven, Wolfenbüttel und Wunstorf sowie Hansestädte Buxtehude, Lüneburg und Stade,

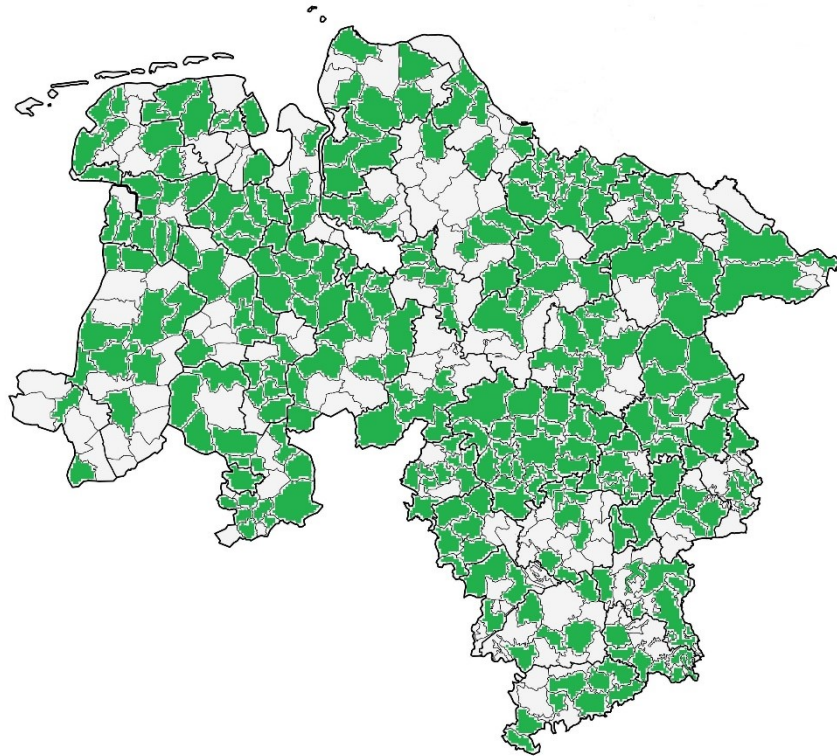
- Samtgemeinden Amelinghausen, Artland, Asse, Aue, Bardowick, Barnstorf, Börde Lamstedt, Brookmerland, Bruchhausen-Vilsen, Esens, Fintel, Gartow, Hage, Hanstedt, Holtriem, Ilmenau, Lindhorst, Meinersen, Mittelweser, Nenndorf, Nienstädt, Oberharz, Papenteich, Rodenberg, Sachsenhagen, Schöppenstedt, Sickte, Siedenburg, Sögel und Uchte,
- Gemeinden Algermissen, Bad Laer, Bienenbüttel, Brockel, Bunde, Dörverden, Faßberg, Giesen, Harsum, Hohenhameln, Lehre, Lengede, Loxstedt, Moormerland, Neu Wulmstorf, Rhede (Ems), Rosengarten, Sassenburg, Saterland, Schwanewede, Stelle, Stuhr, Wedemark, Wennigsen (Deister), Weyhe und Winsen (Aller) sowie Flecken Harsefeld, Langwedel, Ottersberg, Steyerberg und Klostergemeinde Wienhausen.

Darüber hinaus habe ich zwei kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts und zwei Zweckverbände in meine Prüfungen einbezogen.

Ich strebe die flächendeckende Prüfung des Landes Niedersachsen an. Weil meine Prüfungen meist die Erledigung bestimmter fachspezifischer Aufgaben zum Inhalt haben, ist es unvermeidlich, dass bestimmte Gemeindearten häufiger geprüft werden als andere. Einerseits sind diesen Kommunen wegen ihrer Größe bestimmte Aufgaben zugeordnet. Andererseits habe ich mehrere dieser Kommunen in einer Prüfung zusammenzufassen, um den vergleichenden Ansatz meiner Prüfungen zu erfüllen. Ich habe dies bei meiner Prüfungsplanung berücksichtigt und beabsichtige, in den kommenden Jahren – soweit möglich – verstärkt von mir noch nicht besuchte Kommunen zu prüfen.

*Noch nicht
geprüfte
Kommunen*

In der nachstehenden Grafik sind die seit 2011 geprüften Einheits- und Samtgemeinden gekennzeichnet.



Ansicht 2: Übersicht geprüfte Kommunen

3 Kommunen in Niedersachsen

Infolge des Zukunftsvertrags¹ und eigener Initiativen reduzierte sich die Gesamtzahl der niedersächsischen Kommunen. Seit meinem letzten Kommunalbericht fusionierten vier kreisangehörige Gemeinden zu zwei neuen Gemeinden und zwei Samtgemeinden zu einer neuen Samtgemeinde. Außerdem wandelten sich zwei Samtgemeinden in Einheitsgemeinden um. Eine weitere Samtgemeinde fusionierte mit einer kreisangehörigen Stadt zu einer neuen Einheitsgemeinde. Zum 01.11.2016 steht die erste Fusion auf Kreisebene (Landkreise Göttingen und Osterode am Harz) an. Die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür sollen in diesem Jahr geschaffen werden.

*Weitere
Fusionen –
weniger
Kommunen*

Zum 01.01.2015 setzte sich die kommunale Landschaft Niedersachsens aus 1.131 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, 211 Einheitsgemeinden und 122 Samtgemeinden einschließlich drei selbständiger Samtgemeinden. Hinzu kamen 684 Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit von Kommunen, ihre Aufgabenstruktur und ihre Entwicklungschancen werden maßgeblich durch die Bedingungen beeinflusst, die vom jeweiligen Umfeld gesetzt werden. Wesentliche Faktoren für die finanzielle Leistungsfähigkeit sind Gemeindetyp und Bevölkerungsstruktur, Gewerbeansiedlungen sowie Gebiets- und Infrastruktur. Die Kommunalstrukturen im Flächenland Niedersachsen unterscheiden sich in den vier Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2² erheblich. Ursachen dafür liegen meist in der Vergangenheit und können – jedenfalls durch die einzelne Kommune – nur sehr schwer verändert werden.

*Entwick-
lungs-
chancen
nutzen*

Vor diesem Hintergrund haben Kommunen die Anreize des Zukunftsvertrags in unterschiedlicher Weise genutzt. Nachbargemeinden haben sich zu einer neuen Kommune zusammengeschlossen. Samtgemeinden haben sich in Einheitsgemeinden umgewandelt.

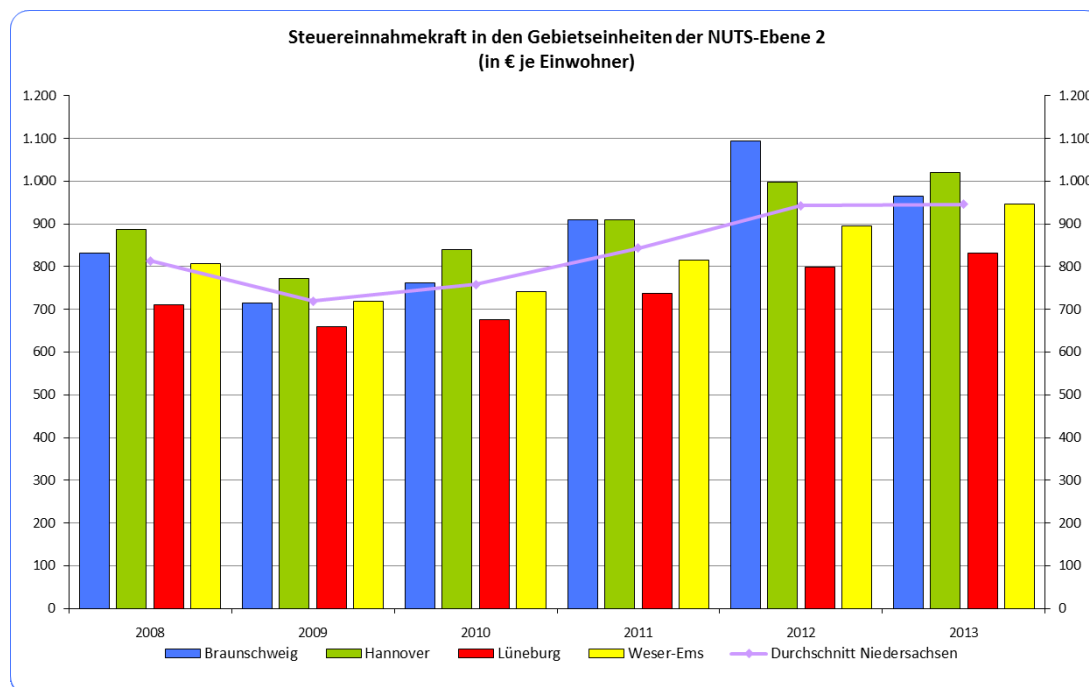
Meine Prüfungen bestätigten, dass die Verwaltungskraft insbesondere kleiner Kommunen kaum noch genügte, um die ihnen übertragenen Aufgaben zu bewältigen. Ich fordere daher alle Kommunen auf, unabhängig von äußeren Anreizen wie dem Zukunftsvertrag über ihre Möglichkeiten zu Fusionen nachzudenken. Kommunen dürfen keine Chance ungenutzt lassen, um ihre Finanzkraft und Verwaltungsstärke zu erhalten. Mögliche Veränderungen müssen konsequent vorangetrieben werden. Sonst werden sich die oben genannten Unterschiede ausweiten.

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

2 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 Steuer-
einnahme-
kraft – das A
und O der
kommuna-
len Finan-
zen*

Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune zu beurteilen und ggf. Vorschläge zu ihrer Verbesserung zu unterbreiten, sind Ziel und Inhalt meiner Prüfungen. Ein wichtiges Merkmal für die Beurteilung der Finanzkraft einer Gebietskörperschaft bildet die **Steuereinnahmekraft**³. Sie spiegelt u. a. die strukturellen Unterschiede in Niedersachsen wider.



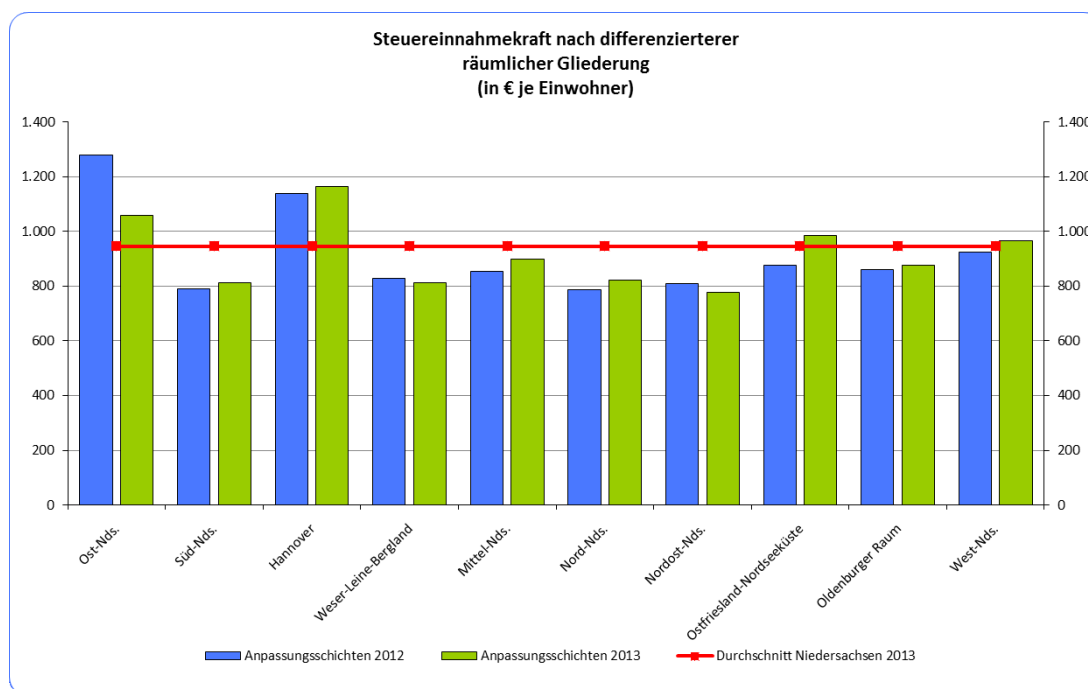
Ansicht 3: Steuereinnahmekraft in den Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2

*Regionale
Unter-
schiede*

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 Haushaltsjahr 2012 hob sich das Gebiet Braunschweig deutlich ab. Dieses Bild zeigte sich 2013 nicht. Die Steuereinnahmekraft in den prägenden Wirtschaftsstandorten des Gebiets Braunschweig ließ teilweise um 30 % nach. Sie lag aber dennoch deutlich über den Werten des Jahres 2011. Im Gebiet Hannover sorgte die Landeshauptstadt für die überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft und beeinflusste damit den Durchschnittswert maßgeblich. Insgesamt entwickelte sich die Steuereinnahmekraft im Gebiet Hannover weitgehend gleichmäßig. Auch in den Gebieten Lüneburg und Weser-Ems hatten einzelne Kommunen 2013 gegenüber 2012 Einbrüche bei der Steuereinnahmekraft um rd. 30 % zu verkraften. Da diese Kommunen ihr Umfeld nicht in der Weise prägen wie es bei den Städten Braunschweig, Wolfsburg oder der Landeshauptstadt Hannover der Fall ist, wirkt die Steigerungsrate der Steuereinnahmekraft in diesen Gebieten in der Gesamtbetrachtung relativ einheitlich.

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

Nachstehend verdeutliche ich die Steuereinnahmekraft der einzelnen Räume des Landes im Vergleich zum Landesdurchschnitt in den Haushaltsjahren 2012 und 2013.



Ansicht 4: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung

Für die Zuordnung der Räume verwendete ich die sogenannten „Anpassungsschichten“ als untere Regionalebenen. Diese statistische Größe wurde für die Auswertung des Zensus 2011 gebildet.

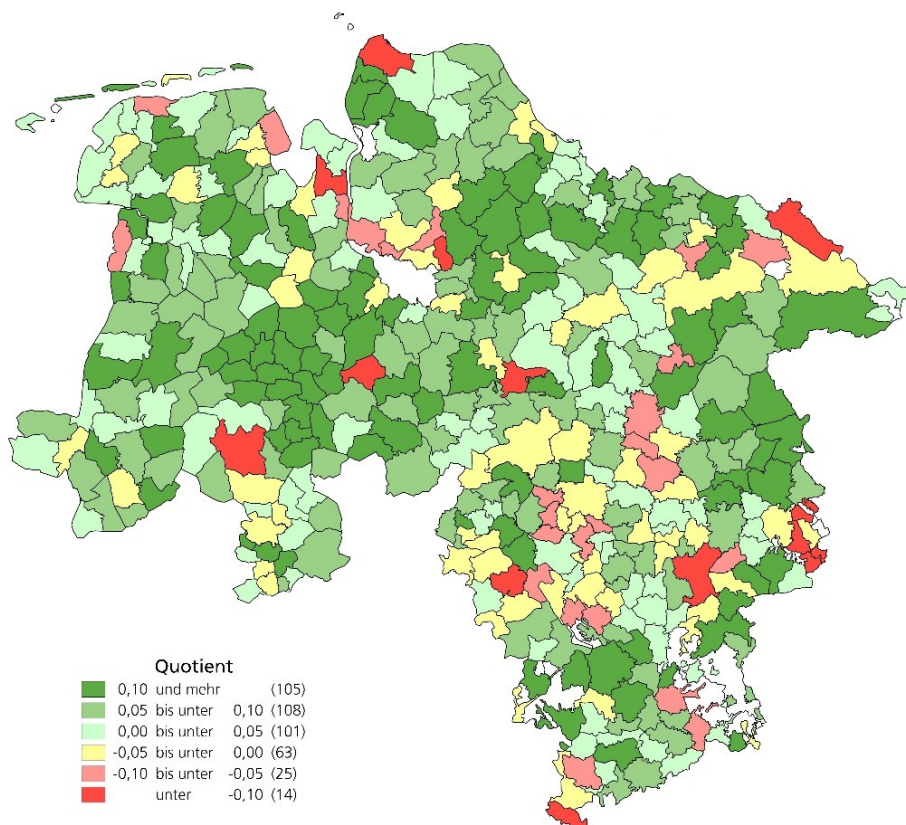
NUTS-Ebene 2	„Anpassungsschicht“	Kreisfreie Städte und Landkreisbereiche
Braunschweig	Ostniedersachsen	Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie Landkreise Gifhorn, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel
	Südniedersachsen	Landkreise Göttingen, Goslar, Northeim und Osterode am Harz
Hannover	Hannover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

NUTS-Ebene 2	„Anpassungsschicht“	Kreisfreie Städte und Landkreisbereiche
	Westniedersachsen	Stadt Osnabrück sowie Landkreise Emsland, Grafschaft Bentheim, Osnabrück und Vechta

Tabelle 1: Zuordnung Anpassungsschichten - NUTS-Ebene 2

Verteilung
 der
 Finanzkraft

Die sehr unterschiedliche Verteilung der Finanzkraft in Niedersachsen zeigt nachstehende Ansicht. 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 5: Landkarte finanzielle Leistungsfähigkeit ⁴

⁴ Quelle: LSN, Statistikdaten der Kommunal Finanzen – Gesamtwirtschaftliche Darstellung (im Auftrag des Präsidenten des LRH erstellt).

4 Die Kommunalfinanzen in Niedersachsen

4.1 Vorbemerkungen

Die verwendeten Ansichten beruhen auf den mir vom LSN mitgeteilten Daten der jährlichen Kas- senstatistik der Jahre 2009 bis 2014 sowie der Schuldenstatistik der Jahre 2009 bis 2013 und darauf basierenden eigenen Berechnungen.⁵ Sie sind nach gesamtwirtschaftlichen Ordnungskri- terien zusammengestellt und beinhalten die Ergebnisse aller kommunalen Haushalte. Bei Redak- tionsschluss des Berichts lagen die Daten der Schuldenstatistik 2014 noch nicht vollständig vor. Deswegen stelle ich größtenteils die Verschuldung nur für die kommunalen Kernhaushalte dar.

Mit den gesamtwirtschaftlichen Ordnungskriterien stellt die Statistik auf die Eigenfinanzierung in- nerhalb des öffentlichen Sektors ab. Die doppelte Berücksichtigung interkommunaler Zahlungen wie Umlagen, Zuweisungen und Erstattungen wird vermieden, indem die Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen um den innergemeindlichen Zahlungsverkehr bereinigt werden. Aus- genommen sind ferner besondere Finanzierungsvorgänge und haushaltstechnische Verrechnun- gen. Auch die Kreditaufnahmen und Tilgungen außerhalb des öffentlichen Sektors finden keine Berücksichtigung.

*Statistik
nach ge-
samtwirt-
schaftlichen
Ordnungs-
kriterien*

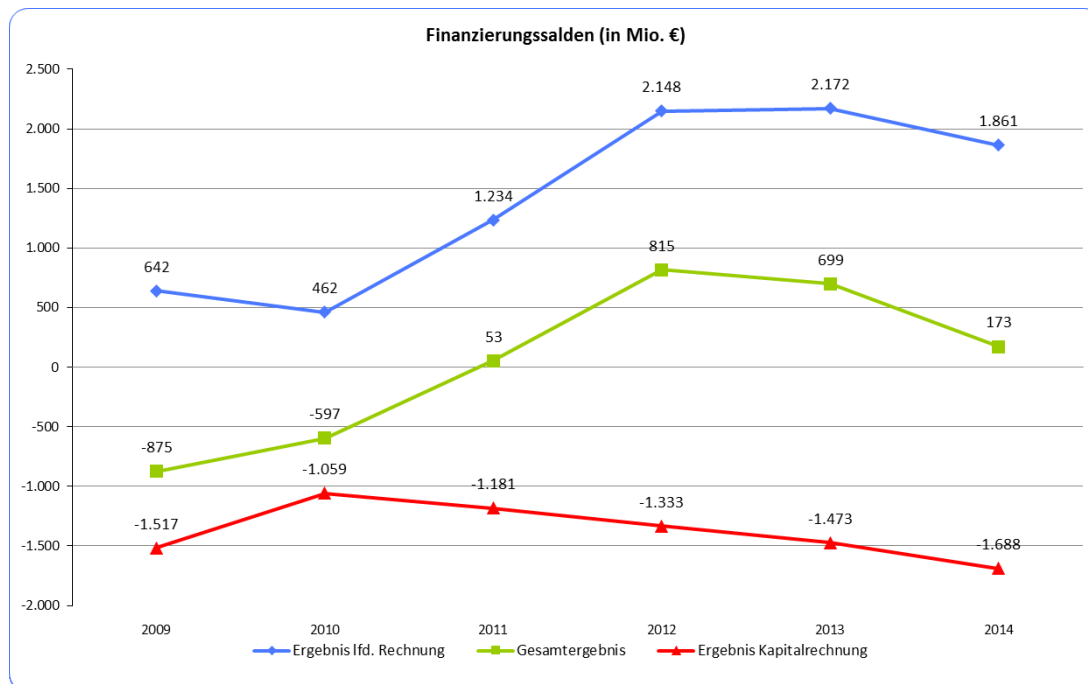
Die dem laufenden Verbrauch dienenden Finanzvorfälle werden von den auf eine Vermögens- veränderung hinzielenden Einzahlungen und Auszahlungen getrennt. Im ersten Fall werden sie der laufenden Rechnung, im zweiten Fall der Kapitalrechnung zugeordnet. Die wesentlichen Ein- zahlungen der laufenden Rechnung 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, laufenden Sachauf- wand, Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke und Sozialleistungen. Zur Kapitalrech- nung zählen die Einzahlungen aus der Veräußerung von Vermögen, aus Vermögensübertragun- gen, aus Darlehensrückflüssen und aus Kreditaufnahmen im öffentlichen Bereich. Die Auszah- lungen enthalten die Sachinvestitionen, den Erwerb von Beteiligungen, Vermögensübertragun- gen sowie die Gewährung von Darlehen und die Schuldentilgung im öffentlichen Bereich.

Seit dem Haushaltsjahr 2012 sind alle kommunalen Haushalte nach dem NKR aufzustellen. Die statistischen Angaben für die Jahre 2008 bis 2011 beziehen sich sowohl auf kameral als auch doppisch geführte Kommunalhaushalte, ab dem Jahr 2012 ausschließlich auf doppisch geführte Kommunalhaushalte. Das NKR liefert mit der Finanzrechnung (Istrechnung) jedoch eine Daten- grundlage, die es zulässt, eine belastbare Zeitreihe in Fortführung der kameralen Daten zu bilden.

⁵ Eventuelle Unstimmigkeiten begründen sich in Rundungsdifferenzen.

4.2 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo ist eine der wichtigsten Kennziffern zur kommunalen Haushaltssituation. Er bezeichnet die Differenz zwischen den bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen (s. Kapitel 4.1). Die nachfolgende Ansicht stellt die Finanzierungssalden der laufenden Rechnung, der Kapitalrechnung und der Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen (Gesamtergebnis) in den genannten Jahren dar.

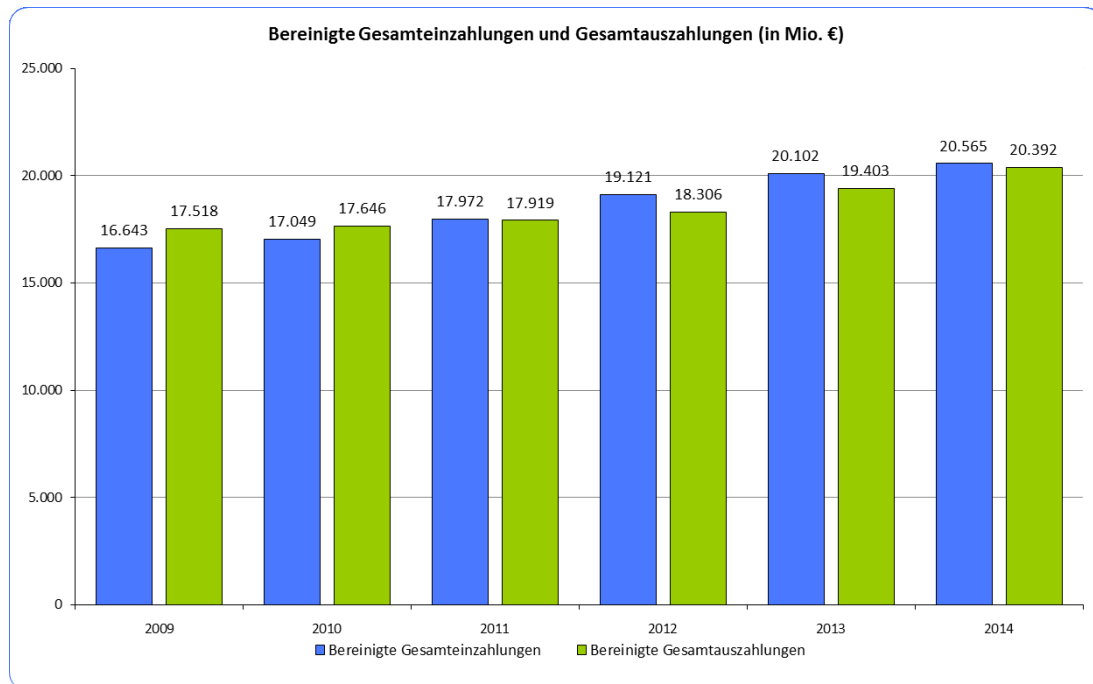


Ansicht 6: Finanzierungssalden

Steigende Einnahmen, stärker steigende Ausgaben, hoher Bedarf an Investitionskrediten

Die Wirtschafts- und Finanzkrise verursachte negative Gesamtergebnisse in den kommunalen Haushalten der Jahre 2009 und 2010. Seit 2011 ergibt sich in der Gesamtbetrachtung aller kommunalen Haushalte ein positiver Finanzierungssaldo. Allerdings entwickelt sich dieser seit 2013 rückläufig. Der Finanzierungssaldo des Jahres 2013 verringerte sich im Vergleich zum Jahr 2012 um 116 Mio. € auf 699 Mio. €, der des Jahres 2014 sogar um weitere 526 Mio. € auf 173 Mio. €. Die Ergebnisverschlechterung des Jahres 2013 begründete sich im negativen Abschluss der Kapitalrechnung. Der Finanzierungssaldo der Kapitalrechnung reduzierte sich im Vergleich zu 2012 um 140 Mio. €, während sich das Ergebnis der laufenden Rechnung nochmals leicht verbesserte. Für das schlechtere Gesamtergebnis des Jahres 2014 gilt das nicht. Zwar vergrößerte sich die Finanzierungslücke der Kapitalrechnung um 215 Mio. €. Aber insbesondere das Ergebnis der laufenden Rechnung fiel trotz gestiegener Einnahmen um 311 Mio. € geringer aus als im Vorjahr. Jeweils gegenüber dem Vorjahr stiegen die Gesamteinzahlungen in 2013 um 981 Mio. € (5,1 %) und 2014 um 463 Mio. € (2,3 %). Die Gesamtauszahlungen vergrößerten sich um 1,097 Mrd. € (6,0 %) im Jahr 2013 und 2014 abermals um 989 Mio. € (5,1 %). Trotz der höheren Auszahlungen ergab sich in der Gesamtrechnung in beiden Jahren in der Gesamtrechnung ein positiver Finanzierungssaldo.

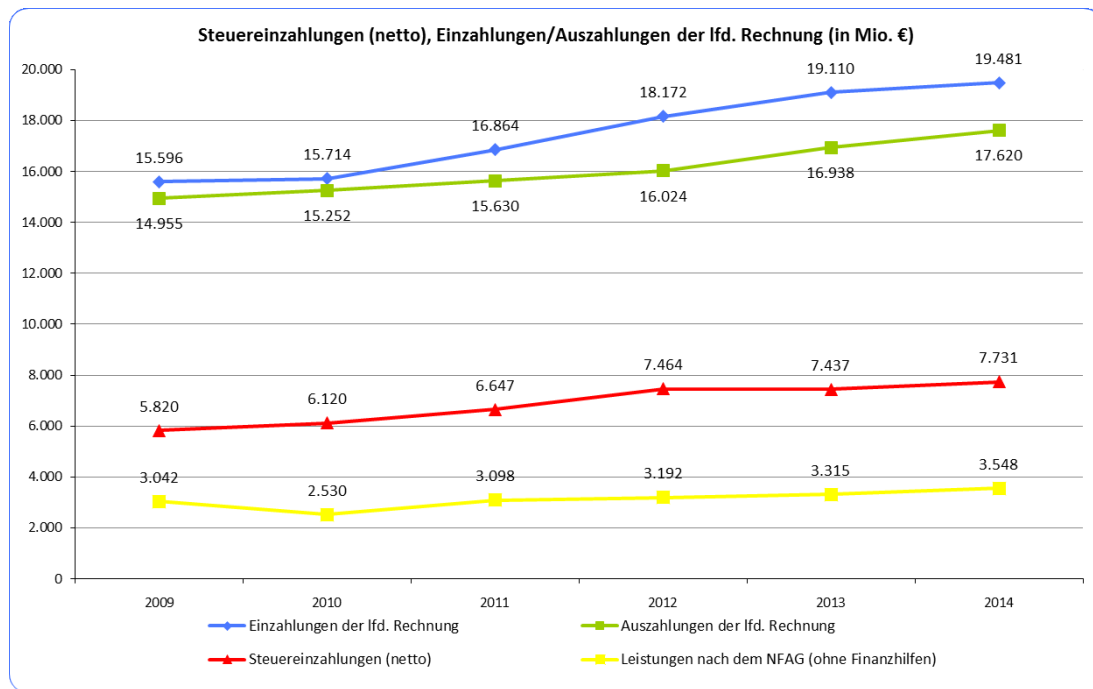
Angesichts der äußerst komfortablen Ertragslage im Jahr 2013 fällt auf, dass dennoch das Ergebnis der Kapitalrechnung gegenüber dem Jahr 2012 abermals schlechter ausfiel. Diese Finanzierungslücke musste größtenteils über die Neuaufnahme von Investitionskrediten geschlossen werden (s. auch Kapitel 4.5). Dies gilt auch für das Jahr 2014. Ursächlich für die negative Gesamtentwicklung ist aber auch die wiederholte Steigerung der Auszahlungen in der laufenden Rechnung. Deren Steigerungsrate überstieg die der Einzahlungen (s. Ansicht 8).



Ansicht 7: Bereinigte Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen

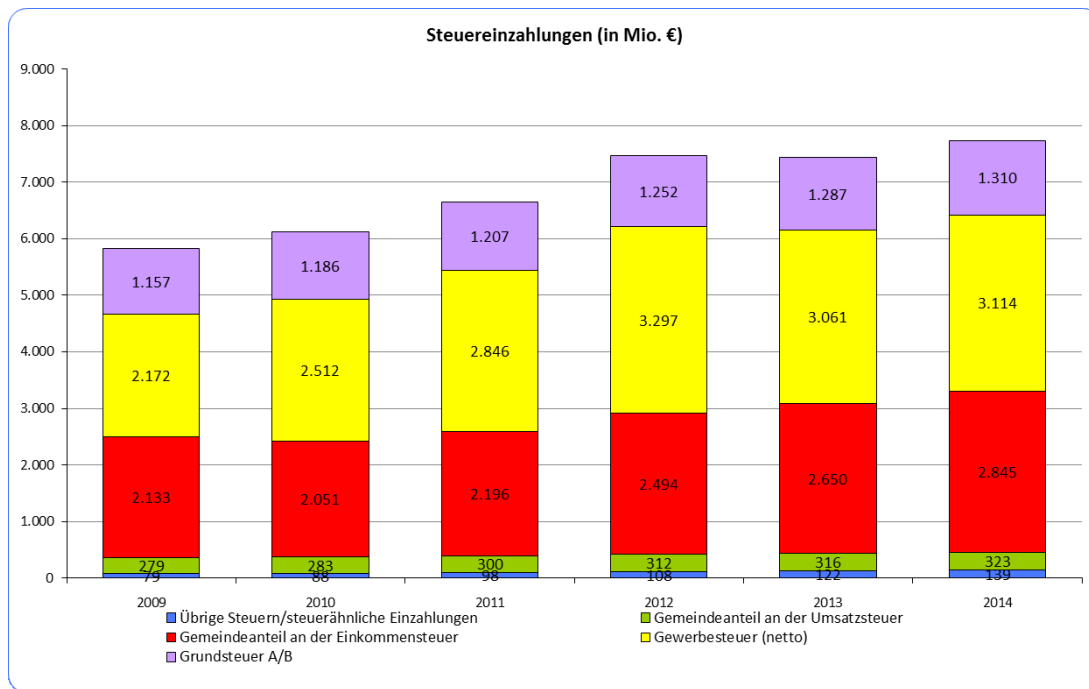
4.3 Einzahlungen der laufenden Rechnung

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

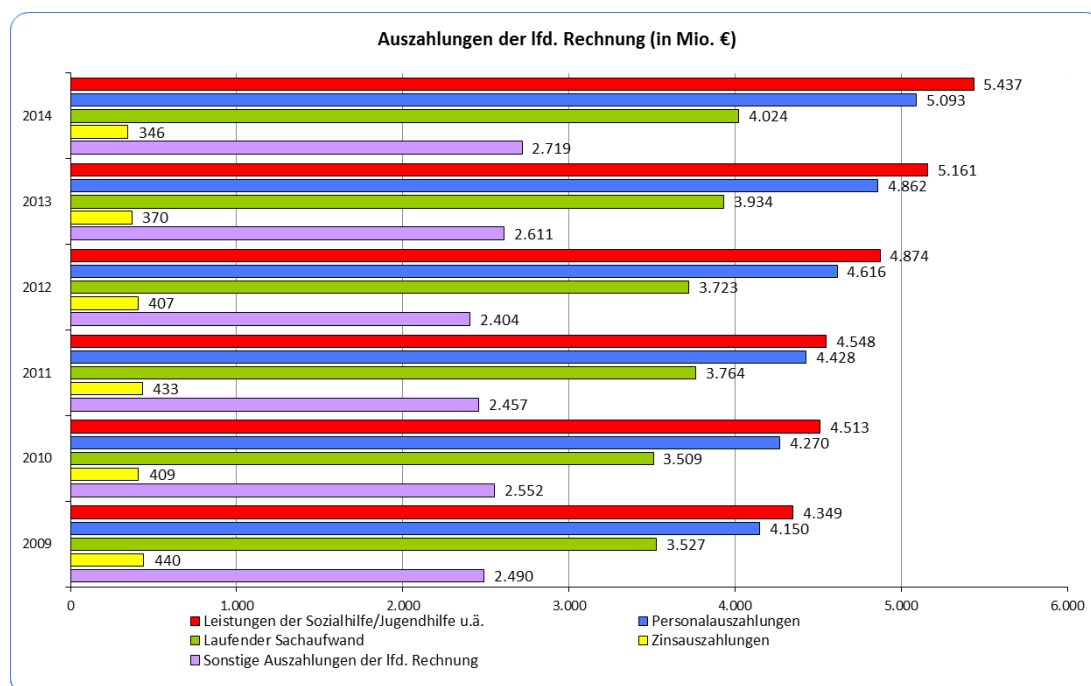
Auch in den letzten beiden Haushaltsjahren setzte sich die seit 2009 zu verzeichnende positive Entwicklung der Einzahlungen der laufenden Rechnung fort. Die Mehreinzahlungen bei den allgemeinen Deckungsmitteln, das sind im wesentlichen Steuern und Finanzausgleichsleistungen, betragen jeweils gegenüber dem Vorjahr im Jahr 2013 96 Mio. € und im Jahr 2014 527 Mio. €. Diese Entwicklung wurde jedoch nicht mehr maßgeblich von Zuwächsen bei den Gewerbesteuereinzahlungen bestimmt (s. Ansicht 8). Das Gewerbesteueraufkommen verringerte sich 2013 im Vergleich zu 2012 um 236 Mio. € (7,2 %) und erhöhte sich im Haushaltsjahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr um 53 Mio. € (1,7 %). Insgesamt gingen die Gewerbesteuereinzahlungen im Vergleich zum Rekordjahr 2012 um 5,6 % zurück. Die Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer wurden teilweise durch Mehreinnahmen aus Grundsteuern und aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer kompensiert. Höhere Finanzausgleichszuweisungen aus der Steuerverbundmasse und die weiteren Erhöhungen des Anteils der Erstattungsleistungen des Bundes für die Nettoausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ermöglichten das fortlaufend positive Gesamtergebnis in der laufenden Rechnung. Seit dem Jahr 2010 stiegen die Einzahlungen in allen Jahren kontinuierlich an. Das verschlechterte Gesamtergebnis des Jahres 2014 findet seine Ursachen auf der Ausgabeseite.



Ansicht 9: Steuereinzahlungen

4.4 Auszahlungen der laufenden Rechnung

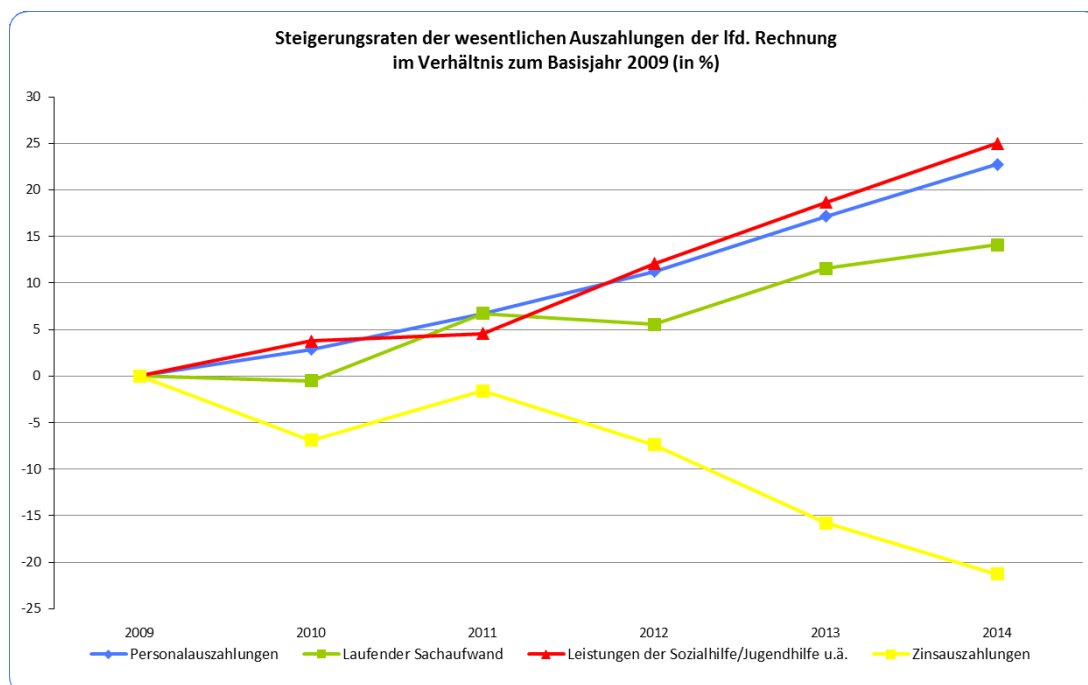
Im Haushaltsjahr 2014 entfielen 86,4 % der bereinigten Gesamtauszahlungen auf die laufende Rechnung (2013: 87,3 %, 2012: 87,5 %). Im Jahr 2014 betrug die Auszahlungen der laufenden Rechnung insgesamt 17,620 Mrd. €. Sie erhöhten sich gegenüber 2013 um 682 Mio. € (4,0 %). Im Haushaltsjahr 2013 wurden die Auszahlungen im Vergleich zum Vorjahr 2012 um 914 Mio. € aufgestockt. (5,7 %). Die Steigerungsraten fielen erheblich höher aus als in den Vorjahren.



Ansicht 10: Auszahlungen der lfd. Rechnung

Die Auszahlungen für die Leistungen der Sozialhilfe, Jugendhilfe u. Ä. erhöhten sich 2013 um 287 Mio. € (5,9 %) und damit erheblich (Vorjahr: 326 Mio. €). Im Jahr 2014 stiegen diese Auszahlungen wiederum um 276 Mio. € (5,3 %). Die Auszahlungen für die Leistungen der Sozialhilfe, Jugendhilfe u. Ä. zählen neben den Personalauszahlungen zu den prägenden Positionen der kommunalen Haushalte. Zwar stehen ihnen teilweise Erstattungsleistungen des Bundes gegenüber, dennoch ist der stetige Anstieg der Auszahlungen im Sozialbereich schon lange ein dauerhaftes Problem für die kommunalen Haushalte. Dabei kann – anders als bei den Personalkosten – die Entwicklung der Sozialausgaben in ihrer Tendenz von den Kommunen nicht wesentlich beeinflusst werden. Einflussmöglichkeiten bieten sich hinsichtlich des Standards der Aufgabenerledigung. Möglicherweise könnte die kontinuierliche Steigerungsrate durch geeignete Maßnahmen abgefedert werden, beispielsweise die Optimierung des Bearbeitungsprozesses oder die Ausnutzung von Refinanzierungsmöglichkeiten (s. Kapitel 5.10).

Auch die Steigerungsraten bei den Personalauszahlungen sind beträchtlich. Die Personalauszahlungen erhöhten sich im Vergleich mit den Vorjahren in 2013 um 246 Mio. € (5,3 %) und in 2014 um 231 Mio. € (4,8 %). Die Mehrkosten aufgrund von Tarif- und Besoldungserhöhungen begründen diese Steigerung nur zum Teil. Die wiederholte Ausweitung der Personalausgaben über die Tarif- und Besoldungserhöhungen hinaus fällt auf. Hier spielten sicherlich notwendige Personalausweitungen für den Ganztagsschulbetrieb und die Kinderbetreuung eine Rolle. Inwieweit diese Mehrkosten durch Zuschüsse von Bund und Land aufgefangen werden, kann nur bei vertiefter Einbeziehung der Ertragseite eingeschätzt werden.



Ansicht 11: Steigerungsraten der wesentlichen Auszahlungen der lfd. Rechnung

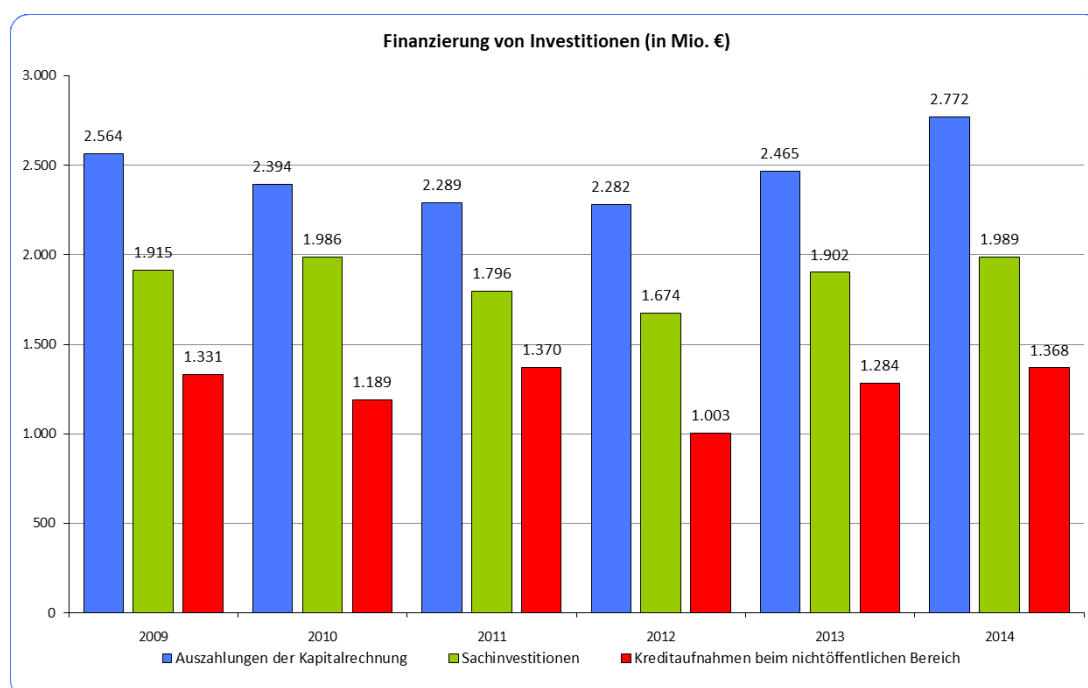
4.5 Finanzierung von Investitionen

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. €)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ergebnis der laufenden Rechnung	642	462	1.234	2.148	2.172	1.861
Tilgung von Wertpapierschulden und Krediten beim nichtöffentlichen Bereich	1.131	1.043	1.003	913	1.152	1.163
Nettoinvestitionsrate	-489	-582	231	1.235	1.021	698

Tabelle 2: Nettoinvestitionsrate

In der zusammengefassten Betrachtung aller kommunalen Haushalte standen den niedersächsischen Kommunen im Jahr 2013 rechnerisch 1,021 Mrd. € für Investitionen zur Verfügung. Dennoch waren für die Finanzierung der Sachinvestitionen (1,902 Mrd. €) Langfristkredite beim nichtöffentlichen Bereich in Höhe von 1,284 Mrd. € notwendig, weil weiterhin viele niedersächsische Kommunen die liquiden Mittel für den Abbau von Liquiditätskrediten aufgrund aufgelaufener Defizite aus Vorjahren einzusetzen hatten. Freie Mittel für die Finanzierung von Investitionen standen diesen Kommunen grundsätzlich nicht zur Verfügung. In diesen Fällen war die Aufnahme von Investitionskrediten unvermeidlich, soweit für die Finanzierung der Investition keine oder nicht ausreichend Zuschüsse Dritter bereitgestellt wurden. Im Jahr 2014 fällt das Bild noch deutlicher aus. Steigende Ausgaben verschlechterten das Ergebnis der laufenden Rechnung. Die Nettoinvestitionsrate betrug nur noch 698 Mio. €. Die Folge war die Erhöhung des kreditfinanzierten Anteils an den Investitionen.



Ansicht 12: Finanzierung von Investitionen

Im Vergleich der letzten Jahre standen den Kommunen regelmäßig weniger Eigenmittel bzw. Zuschüsse für die Finanzierung ihrer Investitionen zur Verfügung. Dementsprechend verschlechterte sich das Verhältnis des Anteils der Investitionskredite am Gesamtbetrag der Investitionen. Im Haushaltsjahr 2012 finanzierten die Kommunen 59,9 % der Investitionen mithilfe von Krediten. Im Haushaltsjahr 2013 betrug der Kreditanteil 67,5 % und 68,8 % im Haushaltsjahr 2014.

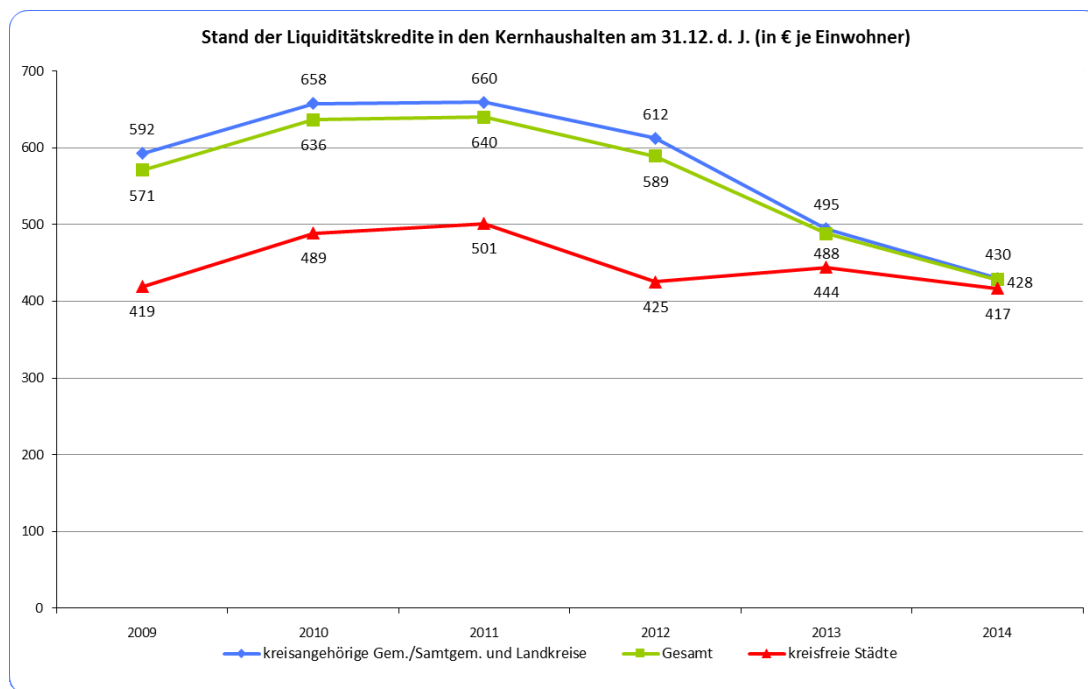
4.6 Schuldenstand

Die Schuldenstatistik enthält seit 2010 auch die Schulden der Extrahaushalte. Die nachstehende Tabelle enthält für die Jahre 2009 bis 2014 die Verschuldung der Kernhaushalte und nachrichtlich die Verschuldung einschließlich der Extrahaushalte für die Jahre 2010 bis 2013. Die Verschuldungsdaten der Extrahaushalte des Jahres 2014 lagen mir noch nicht vor. Um den Zeitreihenvergleich zu ermöglichen, stellen die anschließend abgebildeten Ansichten auf die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte ab.

Verschuldung (in Mio. €)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Investitionskredite	7.601	7.701	8.116	8.606	8.744	8.998
(einschl. Extrahaushalte)	-	(8.939)	(9.012)	(9.173)	(9.052)	
Liquiditätskredite	4.534	5.047	4.981	4.585	3.803	3.346
(einschl. Extrahaushalte)	-	(5.088)	(4.994)	(4.608)	(3.830)	
Schulden insgesamt	12.134	12.748	13.097	13.191	12.547	12.344
(einschl. Extrahaushalte)	-	(14.027)	(14.006)	(13.781)	(12.882)	

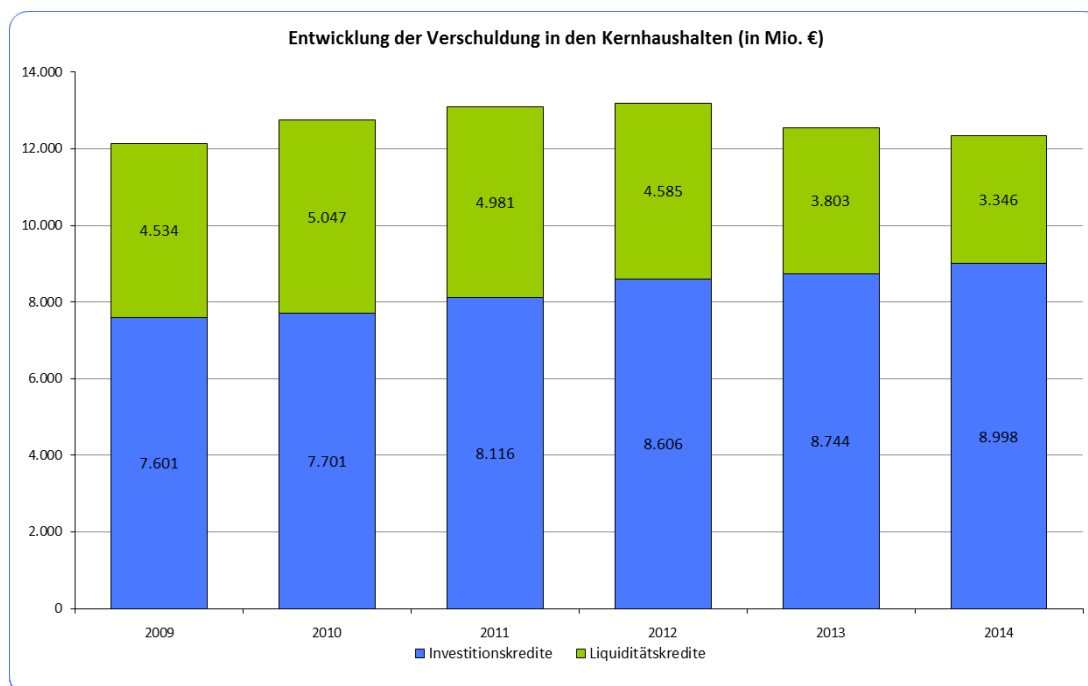
Tabelle 3: Verschuldung

Die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte verringerte sich in den Jahren 2013 und 2014. Ende des Jahres 2014 betrug die Verschuldung aller kommunalen Kernhaushalte aus Investitions- und Liquiditätskrediten 12,3 Mrd. €. Damit nahm die Gesamtverschuldung gegenüber dem Jahr 2012 um 847 Mio. € ab. Die rückläufige Gesamtverschuldung wurde maßgeblich dadurch getragen, dass in diesen Jahren die Liquiditätskredite in den Kernhaushalten um 1,239 Mrd. € zurückgeführt werden konnten. Dagegen überschritten neu aufgenommene Investitionskredite die Tilgungsbeträge. Die Nettoneuverschuldung aus Investitionskrediten betrug 132 Mio. € im Haushaltsjahr 2013 und 205 Mio. € im Haushaltsjahr 2014, insgesamt 327 Mio. €. Die Investitionsausgaben erhöhten sich in den beiden Jahren um 315 Mio. €. Dies bestätigt, dass eine Steigerung der Investitionen in vielen Kommunen mit einer Nettoneuverschuldung einhergeht.



Ansicht 13: Stand der Liquiditätskredite je Einwohner

Der Rückgang der Liquiditätskredite darf nicht zu einer Verharmlosung der angespannten Haushalts- und Finanzlage vieler Kommunen führen. Schließlich trugen zum Rückgang der Liquiditätskredite in den Jahren 2013 und 2014 im Wesentlichen die Entschuldungshilfen nach dem Zukunftsvertrag von annähernd 1 Mrd. € bei. Die auf 75 % (2013) bzw. 100 % (2014) gestiegene Bundeserstattung für die Ausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung entlastete die Kommunalhaushalte zusätzlich. Angesichts der äußerst günstigen Umstände war die Rückführung der Liquiditätskredite aus den von den Kommunen erwirtschafteten Ertragsüberschüssen deutlich geringer als ich erwartet habe.



Ansicht 14: Entwicklung der Verschuldung

4.7 Ausblick

In der Gesamtbetrachtung entspannte sich die Haushalts- und Finanzlage der niedersächsischen Kommunen im Haushaltsjahr 2013. Im Haushaltsjahr 2014 verschlechterte sich die Haushalts- und Finanzlage aufgrund überproportional gestiegener Ausgaben in allen Aufgabenbereichen.

Das Nachlassen der Finanzkraft trotz der günstigen konjunkturellen Entwicklung, den damit einhergehenden steigenden Steuereinnahmen und einer mit Blick auf die kommunalen Liquiditätskredite historisch niedrigen Zinssituation, ist besorgniserregend. Schließlich wurden die kommunalen Haushalte zusätzlich durch die 2013 auf 75 % gestiegene und seit 2014 vollständige Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung weiter entlastet. Offensichtlich müssen die Kommunen ihr Ausgabeverhalten wieder mehr in den Fokus nehmen.

Die aktuellen Steuerschätzungen gehen von steigenden Steuereinnahmen aus. Lediglich die angenommenen Steigerungsraten flachen deutlich ab. Spricht man von rückläufigen Steuererträgen bezieht sich das – jedenfalls zurzeit – auf eine Korrektur der bisherigen Erwartungshaltung hinsichtlich der Steigerung der Steuereinnahmen.

Eine Gesundung der Kommunalfinanzen erwarte ich in naher Zukunft jedoch nicht. Die Haushaltsdaten des Jahres 2014 zeigen, dass in der Summe aller kommunalen Haushalte die zur Verfügung stehende Liquidität genügte, um die Aufgabenerledigung zu finanzieren. Offensichtlich ergeben sich aber selbst in ertragreichen Haushaltsjahren nicht genügend finanzielle Spielräume, um die aus den Finanzierungslücken der Vorjahre resultierenden Liquiditätskredite nachhaltig zu verringern. Deswegen ist der Rückgang der Liquiditätskredite in den Jahren 2013 und 2014 nicht ausschließlich auf kommunale Anstrengungen zurückzuführen. Die Auszahlungen aufgrund des Zukunftsvertrags haben maßgeblich zu ihrer Reduzierung beigetragen.

Bei differenzierter Betrachtung einzelner Haushalte zeigt sich, dass viele niedersächsische Kommunen auf Jahre hinaus mit dem Abbau aufgelaufener Fehlbeträge beschäftigt sein werden. Selbst wenn sie den jährlichen Haushaltsausgleich erreichen können, werden sie in erster Linie Strategien zur Beseitigung ihrer Finanzschwäche benötigen. Für Überlegungen zur weiteren Ausgestaltung ihrer eigenen Aufgaben werden ihnen dauerhaft die finanziellen Spielräume fehlen. Einige Kommunen werden – so die Ergebnisse meiner Prüfungen – ohne eine massive Veränderung ihrer Strukturen ihre Finanzkraft nicht wieder herstellen können.

Dennoch ist anzuerkennen, dass viele Kommunen ihre Liquiditätskredite aus eigener Kraft zurückführten. Diese Gruppe der Kommunen erwirtschaftete Überschüsse in ihrer Ergebnisrechnung. Die Kommunen finanzierten damit ihre Tilgungsleistungen und waren darüber hinaus in der Lage, ihre Altdefizite abzubauen.

Insbesondere diese Kommunen müssen nun alles daran setzen, die günstigen Rahmenbedingungen zu nutzen, um ihre Haushalts- und Finanzlage zu stabilisieren. Dabei müssen sie sich zwei wesentliche Risikofaktoren vergegenwärtigen:

- Die wachsenden Ausgaben in den Bereichen Soziales, Jugend und Schule werden trotz weiterer Unterstützungsleistungen durch Bund und Land einen stetig steigenden Anteil der kommunalen Erträge aufzehren.
- Die niedrigen Zinsen dürfen nicht beruhigen. Es gibt keine verlässliche Prognose, wie lange dieses Zinsniveau noch anhalten wird. Ich empfehle den Kommunen dringend, das Zinsänderungsrisiko zu minimieren.

Letztendlich sind auch die Kommunen, die durchgängig oder schon seit längerem wieder über ausgeglichene Haushalte verfügten, aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit ihres Handelns regelmäßig zu überprüfen. Sie müssen hinterfragen, wie sie ein auf die Bedürfnisse der Zukunft abgestimmtes und an den eigenen Zielvorstellungen orientiertes kommunales Leistungsangebot gewährleisten wollen. Nur sehr wenige Kommunen werden das gesamte Spektrum der kommunalen Leistungen auf Dauer anbieten können. Insofern sollten alle Kommunen gemeinsam mit ihren Nachbarkommunen Strategien entwickeln, um mit dem Blick auf die regionalen Bedürfnisse ein gemeinsames Leistungsangebot für ihre Einwohner zu entwickeln.

5 Prüfungsergebnisse

5.1 Vorbemerkungen

In den Beiträgen dieses Kapitels berichte ich über die Ergebnisse der Prüfungsverfahren, in denen die geprüften Einrichtungen Gelegenheit hatten, zum Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen. Prüfungsfeststellungen, zu denen die geprüften Einrichtungen noch keine Möglichkeit hatten, sich zu äußern, wird der Kommunalbericht 2016 enthalten.

Den überwiegenden Teil meiner Prüfungen hatte ich als vergleichend angelegte Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen an dem mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem MI abgestimmten Schwerpunktthema „Ertragsgenerierung“ ausgerichtet. Ziel der Prüfungen war es, punktuell festzustellen, inwieweit die Kommunen ihre Ertragsseite unabhängig von der Möglichkeit, Steuern zu erheben, im Blick haben und vorhandene Potenziale ausschöpfen. Bei der Mehrzahl dieser Prüfungen fiel auf, dass die Kommunen ihre Ertragsmöglichkeiten nicht in gebotenerem Umfang nutzten bzw. die Gründe für den Verzicht auf mögliche Erträge nicht ausreichend darlegen konnten.

Auch die übrigen Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen beschäftigten sich mit der wirtschaftlichen Erledigung bestimmter Fachaufgaben, allerdings nicht mit dem Fokus auf die Ertragsgenerierung. Bei den fortgesetzten Finanzstatusprüfungen prüfte ich auch die Ordnungsmäßigkeit des Haushalts- und Kassenwesens.

Meine Prüfungsergebnisse sind Momentaufnahmen, die mitunter im Kontrast zu den in der kommunalen Selbstverwaltung gewachsenen Strukturen und Handlungsweisen stehen. Die sich hieraus ergebenden Spannungen sind evident. So weisen auch die kommunalen Vertreter im Prüfungsbeirat regelmäßig darauf hin, dass die kommunalen Entscheidungsspielräume durch die überörtliche Kommunalprüfung nicht eingeschränkt werden können. Die überörtliche Prüfung ist bestrebt, die kommunalen Belange bei ihrer Beurteilung angemessen zu berücksichtigen. Sie misst dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung hohe Bedeutung zu. Die Rechtslage verlangt aber auch, dass die Kommunen ihre dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit gewährleisten. Dies ist der Rahmen und Maßstab für meine Beurteilung. Meine Prüfungsfeststellungen beziehen sich auf rechtswidriges Handeln. Mit den Prüfungsempfehlungen im Bereich der kommunalen Entscheidungsspielräume will die überörtliche Kommunalprüfung zum Erhalt der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen beitragen. Letztendlich können nur leistungsfähige Kommunen kommunale Selbstverwaltung gestalten.

Darüber hinaus bin ich mir bewusst, dass der interkommunale Vergleich besondere Gewissenhaftigkeit erfordert. Die unterschiedlichen Strukturen der niedersächsischen Kommunen und örtliche Besonderheiten sind in einer vergleichenden Betrachtung zu berücksichtigen. Die von mir verwendeten Kennzahlen sind geeignet, den an einen interkommunalen Vergleich zu stellenden 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. Vereinzelte Unschärfen ändern daran nichts.

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

5.2 Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren – es gibt noch Optimierungspotenziale

Die von mir geprüften Städte erhoben als Gegenleistung für die Durchführung der Straßenreinigung Benutzungsgebühren.

Die Kosten, die die Städte in ihre Gebührenkalkulationen einbezogenen, deckten überwiegend nicht die Kosten der Straßenreinigung.

Die Mehrzahl der Städte legte ihren Gebührenkalkulationen nicht alle einzubeziehenden Kosten zugrunde. Dies war auch bei vielen Städten der Fall, die 2013 ihren Haushalt in der Planung nicht ausgleichen konnten. Diese Städte trifft eine besondere Pflicht, rechtlich zulässige Kosten der Straßenreinigung einzubeziehen, um den Haushaltsausgleich zu erreichen.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Führen Kommunen die Straßenreinigung durch, erheben sie als Gegenleistung für die Inanspruchnahme der Straßenreinigung Benutzungsgebühren nach § 5 NKAG. Die Benutzungsgebühren sollen gemäß § 5 Abs. 1 NKAG die Kosten der Straßenreinigung decken. Die Kommunen haben daher alle Kosten, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln sind, nach Maßgabe des § 5 Abs. 2 NKAG in die Straßenreinigungsgebühr einzubeziehen.

Ich betrachtete die Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren in 20 Städten, die die Straßenreinigung als öffentliche Einrichtung betrieben. Ziel meiner Prüfung war es festzustellen, ob die geprüften Städte ihre Erträge aus Benutzungsgebühren dadurch steigern können, dass sie bisher in ihren Gebührenkalkulationen nicht angesetzte, aber ansetzbare Kosten einbeziehen. Hierfür prüfte ich, inwieweit die Städte in ihren Berechnungen Gemeinkosten, Kosten des Winterdienstes sowie Kosten des Bereitstellens und des Entleerens von Abfallbehältern berücksichtigt hatten. Ergänzend untersuchte ich, in welcher Höhe die Städte Kosten des Allgemeininteresses (öffentlicher Anteil) übernommen hatten.

Gemeinkosten

Nach § 5 Abs. 2 S. 4 NKAG zählen auch die anteiligen Kosten für den HVB und für die Vertretung der Stadt zu den Gemeinkosten. Lediglich etwas mehr als die Hälfte der geprüften Städte berücksichtigte in ihren Gebührenberechnungen die anteiligen Kosten für die zuvor genannten Organe. Die übrigen Städte bezogen diese Kosten nicht in ihre Berechnungen ein.

Zu den berücksichtigungsfähigen Gemeinkosten gehören ferner anteilige Personal- und Sachkosten aus fachfremden Bereichen, die für die öffentliche Einrichtung Straßenreinigung tätig werden. Beispielfhaft seien hier die Fachbereiche Personal, Finanzen und Kasse genannt. Nahezu alle geprüften Städte bezogen anteilige Gemeinkosten fachfremder Bereiche in ihre Gebührenkalkulationen ein. Nur zwei Städte verzichteten darauf, anteilige Gemeinkosten für die Fachbereiche Zentrale Steuerung, Finanzen und Rechnungsprüfungsamt einzubeziehen.

Kosten: Winterdienst

Zur Straßenreinigung zählt auch der Winterdienst, wie die Beseitigung von Schnee und Eis auf Fahrbahnen und Gehwegen, Fußgängerüberwegen und gefährlichen Fahrbahnstellen mit nicht

unbedeutendem Verkehr. Die hierfür anfallenden Kosten sind ebenfalls bei der Gebührenberechnung zu berücksichtigen.

Ich stellte fest, dass mit zwölf Städten mehr als die Hälfte der Städte sämtliche Kosten des Winterdienstes bei ihren Gebührenkalkulationen berücksichtigten. Drei Städte bezogen nur einen Teil der Kosten des Winterdienstes in ihre Kalkulation ein. Dagegen berücksichtigten fünf Städte keine Kosten des Winterdienstes. Sie erklärten, dass in ihren Städten nur ein eingeschränkter Winterdienst erfolge. Dieser beschränke sich auf die Hauptverkehrsstraßen, die Fußgängerüberwege, die gefährlichen Fahrbahnstellen mit nicht unbedeutendem Verkehr innerhalb geschlossener Ortslagen, den Bereich öffentlicher Einrichtungen sowie auf die Straßen mit Linien- und Schulbusverkehr.

Zur Straßenreinigung zählt ferner das Bereitstellen und das Leeren von Abfallbehältnissen im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 3 NStrG. Die dadurch anfallenden Kosten sind in der Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren zu berücksichtigen.

*Kosten:
Abfallbehältnisse*

Mit 14 Städten berücksichtigten mehr als zwei Drittel der geprüften Städte in ihrer Gebührenkalkulation die Kosten für das Bereitstellen und das Leeren von Abfallbehältnissen. Drei Städte bezogen in ihre Berechnungen nur die Kosten für das Leeren, nicht jedoch die für das Bereitstellen der Abfallbehältnisse ein. Drei Städte berücksichtigten weder die Kosten für das Bereitstellen noch für das Leeren der Abfallbehältnisse.

Nach § 5 Abs. 3 NKAG ist die Benutzungsgebühr nach Art und Umfang der Inanspruchnahme zu bemessen. Hieraus folgt, dass die Kosten, die auf das allgemeine Interesse an sauberen, schneefrei und eisfreien Straßen entfallen (öffentlicher Anteil), nicht in die Gebührenberechnungen einbezogen werden dürfen. Städte haben deshalb bei ihren Gebührenberechnungen den öffentlichen Anteil an den zu reinigenden Straßen, Wegen und Plätzen zu ermitteln. Die auf den öffentlichen Anteil entfallenden Kosten sind bei der Gebührenberechnung herauszurechnen.

*Kosten:
Öffentlicher Anteil*

Eine allgemein verbindliche Höhe des öffentlichen Anteils gibt es nicht. Der öffentliche Anteil ist individuell für die Einrichtung Straßenreinigung zu ermitteln und festzulegen. Bei der Bemessung des öffentlichen Anteils ist auf die örtlichen Gegebenheiten der betroffenen Kommunen abzustellen.⁶

Zwölf Städte berücksichtigten einen öffentlichen Anteil von 25 %. Die übrigen Städte maßen einzelnen Reinigungsklassen höhere öffentliche Anteile bei, die aus allgemeinen Deckungsmitteln des Haushalts finanziert wurden.

18 der 20 geprüften Städte bezogen nicht alle von mir betrachteten Kostenarten in vollem Umfang in ihre Gebührenberechnungen ein. Diese 18 Städte verzichteten folglich auf Einnahmen und damit auf eine Entlastung ihrer Haushalte. Von diesen 18 Städten konnten im Jahr 2013 zwölf

Fazit

⁶ Vgl. Rosenzweig, Freese, von Waldthausen in Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Band E 4a, Kommentar zum NKAG., § 5, Rn. 55 und 382 ff.

Städte ihren Haushalt in der Planung nicht ausgleichen. Diese trifft eine besondere Pflicht, alle rechtlich zulässigen Kosten der Straßenreinigung in ihre Kalkulationen einzubeziehen.

Empfehlungen

Aufgrund des Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebots sind Kommunen gehalten, alle berücksichtigungsfähigen Kosten in die Berechnung einzubeziehen. Dabei bitte ich stets zu hinterfragen, ob der öffentliche Anteil bezogen auf die örtlichen Gegebenheiten bei der Gebührenermittlung angemessen berücksichtigt wird.

5.3 Kalkulation von Abfallgebühren – Rechtmäßigkeit vs. Praxistauglichkeit?

Die Gebührenkalkulationen hatten bei fast allen geprüften öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern erhebliche Mängel. Diese resultierten einerseits aus fehlender Sachkenntnis über die einzuhaltenden Rechtsvorschriften. Andererseits trugen die Entsorgungsträger vor, die rechtlichen Vorgaben seien nicht sinnvoll umsetzbar.

Fünf von sechs Trägern berücksichtigten kalkulatorische Verzinsungen des aufgewandten Kapitals nicht oder nicht in voller Höhe.

Allein die kalkulatorische Verzinsung des aufgewandten Kapitals hätte bei einem Träger zu zusätzlichen Gebührenerlösen in Höhe von rd. 100.000 € pro Jahr führen können.

Drei Träger ermittelten das gebührenrechtliche Betriebsergebnis fehlerhaft.

In zwei Fällen lagen ausschließlich die handelsrechtlichen Betriebsergebnisse vor. Aus diesen ergaben sich Überschüsse von 8,8 Mio. € und 2,8 Mio. €.

Die Landkreise und kreisfreien Städte sowie die Städte Celle, Cuxhaven, Göttingen, Hildesheim und Lüneburg (oder ggf. gegründete Zweckverbände oder Anstalten des öffentlichen Rechts) sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Sinne des § 17 KrWG (§ 6 NAbfG). Sie erheben für die Abfallentsorgung Gebühren.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung
Fakten
Daten*

Gegenstand der bei sechs Entsorgungsträgern durchgeführten Prüfung waren die Gebührenkalkulationen, Kostenrechnungen und Betriebsabrechnungen der Entsorgungsträger. Auf Basis dieser Unterlagen habe ich geprüft, ob die Entsorgungsträger die Abfallgebühren rechtmäßig kalkulierten und dabei alle gebührenfähigen Kosten berücksichtigten.

Die Prüfung verfolgte das Ziel, die Entsorgungsträger auf nicht ausgeschöpfte Gebührenpotenziale und Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer finanziellen Situation aufzuzeigen. Außerdem diente die Prüfung dazu, auf Risiken hinzuweisen, die zur Anfechtbarkeit von Satzungen führen können.

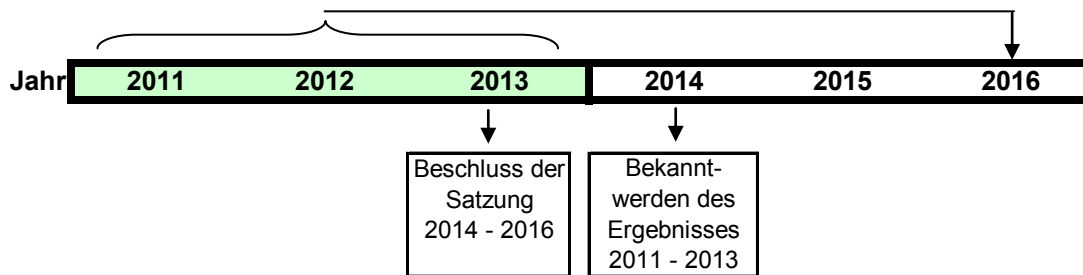
Grundlage für die Gebührenbemessung sind die betriebswirtschaftlichen Kosten (§ 5 Abs. 1 und 2 NKAG). Darüber hinaus sind aufgrund der spezialgesetzlichen Regelung des § 12 NAbfG auch Aufwendungen einzubeziehen, die nicht unmittelbar durch die Abfallentsorgung verursacht sind (z. B. die Aufwendungen für die Abfallberatung).

*System der
Gebühren-
kalkulation
und Be-
triebsab-
rechnung*

Grundsätzlich sollen die Abfallgebühren die zuvor genannten Kosten und Aufwendungen decken. Entstandene Unterdeckungen soll der Entsorgungsträger innerhalb von drei Jahren ausgleichen. Überdeckungen sind in diesem Zeitraum auszugleichen (§ 5 Abs. 2 S. 3 NKAG). Anderenfalls führt dies zur Unwirksamkeit des Gebührensatzes im dritten, ausgleichspflichtigen Jahr.

Weil die Betriebsabrechnungen erst nach Abschluss des Kalkulationszeitraums erstellt werden können, sind durchgängig dreijährige Kalkulationszeiträume mit jeweils gleichbleibenden Gebühren rechtmäßig nicht realisierbar.

Hierzu ein Beispiel:



Ansicht 15: Vorträge bei dreijährigem Kalkulationszeitraum

Das Ergebnis für den Kalkulationszeitraum 2011 bis 2013 entsteht zum 31.12.2013. Das Betriebsergebnis aus diesem Zeitraum muss spätestens im Jahr 2016 ausgeglichen werden. Es wird jedoch erst im Jahr 2014 festgestellt. Es kann daher nicht in die Gebührenkalkulation für 2014 bis 2016 übernommen werden, weil die Vertretung hierüber bereits im Jahr 2013 beschließen muss.

Für die von mir geprüften Entsorgungsträger war Gebührenstabilität über einen möglichst langen Zeitraum ein wichtiges Ziel. Im Fall eines notwendigen Überschussausgleichs ist dieses Ziel nur zu erreichen, wenn

- ein Ausgleich in der übernächsten Kalkulationsperiode erfolgen könnte oder
- der Beginn der dreijährigen Zeitspanne zum Ausgleich einer Kostenüberdeckung nicht an seine Entstehung, sondern an seine Feststellung im Folgejahr geknüpft wäre.

Handelsrechtlich bilanzierende Träger müssen die Voraussetzungen für eine Gebührenkalkulation über eine Abgrenzungsrechnung schaffen. Bei zwei Trägern fehlte eine entsprechende Abgrenzung. Sie wiesen nach ihren handelsrechtlichen Betriebsergebnissen kumulierte Überschüsse i. H. v. 8,8 Mio. € und 2,8 Mio. € aus.⁷

Kalkulatorische Verzinsung des aufgewandten Kapitals

Zu den gebührenfähigen Kosten gehört auch eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals (§ 5 Abs. 2 S. 4 NKAG).

Soweit ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger die kalkulatorischen Zinsen berücksichtigt, führen sie zu Gebührenerlösen in gleicher Höhe (Prinzip der Kostendeckung). Haushaltsrechtlich sind diese Gebührenerlöse Erträge, die zu einer Verbesserung der finanziellen Situation der Kommune führen.

Bei Einrichtungen gem. § 136 Abs. 4 NKomVG darf der auf der Kalkulation der Eigenkapitalverzinsung beruhende Überschussanteil an den Haushalt der Gemeinde abgeführt werden. (§ 5 Abs. 1 S. 3 KomEinrVO, § 12 Abs. 4 S. 2 EigBetrVO). Diese Möglichkeiten, Erlöse zu erzielen, ließen sich Entsorgungsträger ganz oder teilweise entgehen.

⁷ Bei den genannten Beträgen handelt es sich um die kumulierten Überschüsse der vergangenen Jahre aus den verschiedenen Hoheitsbereichen.

Alle geprüften Entsorgungsträger verzichteten auf entsprechende Erlöse, die immerhin bei einem Entsorgungsträger rd. 100.000 € betragen hätten.

Ich empfehle den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern, das aufgewandte Kapital und die kalkulatorischen Zinssätze für jede Kalkulationsperiode neu zu ermitteln und bei den Gebührenkalkulationen zu berücksichtigen.

Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einerseits erhebliche Gebührenerlöspotenziale bisher nicht nutzten. Andererseits waren insbesondere bei den nach Handelsrecht geführten Einrichtungen Kostenüberdeckungen entstanden, die nicht rechtzeitig kalkulatorisch ausgeglichen wurden. Die Systematik von Gebührenkalkulation und Betriebsabrechnung wies erhebliche Schwachstellen auf und führte teilweise zu rechtswidrigen Gebührensatzungen.

Fazit

5.4 Friedhofsgebühren – auch die letzte Ruhe hat ihren Preis

Die Inanspruchnahme eines kommunalen Friedhofs ist gebührenpflichtig. Kommunen sind grundsätzlich verpflichtet, dafür kostendeckende Gebühren zu erheben. Dass dies nicht immer geschieht, zeigte eine bei sechs Kommunen durchgeführte Prüfung.

Hintergrund
und Ziel der
Prüfung
Fakten Da-
ten

Betriebswirtschaftliche Kalkulationen unter Berücksichtigung unterschiedlicher Kostenarten sind unerlässliche Voraussetzung für die Festlegung von Gebühren, die den Aufwand der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) und die Kosten öffentlicher Einrichtungen (Benutzungsgebühren) decken sollen. Ich habe bereits im Rahmen anderer Prüfungen, bei denen Gebührenkalkulationen erforderlich waren, Kalkulationsmängel festgestellt. Dies veranlasste mich auch zu dieser Prüfung. Sie erstreckte sich auf Friedhofssatzungen, die daraus folgenden Friedhofsgebührensatzungen und die Erhebung der Gebühren.

Die Prüfung hatte das Ziel, zu rechtssicheren Kalkulationen durch die Kommunen beizutragen und Möglichkeiten der Ertragsverbesserung aufzuzeigen.

Ortsrecht ist
nicht aufei-
nander ab-
gestimmt

Die Friedhofssatzungen beschreiben das Angebot der öffentlichen Einrichtung „Friedhöfe“ und die Bedingungen der Inanspruchnahme. Die Friedhofsgebührensatzungen sollen alle gebührenrelevanten Leistungen beinhalten und hierfür die Gebühren festlegen, die nach dem Kostendeckungsprinzip zur Refinanzierung der Einrichtung erforderlich sind. Keine der geprüften Kommunen hatte alle gebührenfähigen Kosten und Leistungen der öffentlichen Einrichtung in ihrer Friedhofsgebührensatzung berücksichtigt.

Kalkulati-
onsmängel
können ge-
bührenmin-
dernd wir-
ken

Ich stellte folgende gebührenmindernde Kalkulationsmängel fest:

- Alle geprüften Kommunen versäumten, Verwaltungsgemeinkostenzuschläge und Sachkostenpauschalen zu berücksichtigen.
- Fünf Kommunen berücksichtigten in ihrer Kalkulation einen Öffentlichkeitsanteil zwischen 2 und 25 % der Friedhofsfläche, ohne dies zu begründen. Die Ermittlung dieses Anteils hat dem Wirklichkeitsmaßstab zu entsprechen. Drei Kommunen zogen den Öffentlichkeitsanteil nicht von Bewirtschaftungskosten der Friedhöfe, sondern fälschlicherweise von den ermittelten Gesamtkosten ab.

Ich stellte weitere Kalkulationsmängel fest, die sich gebührenerhöhend auswirken können:

- Keine der sechs geprüften Kommunen berechnete die kalkulatorische Verzinsung nach einem Verfahren, das eine zutreffende Verzinsung gewährleistet.
- Eine Kommune konnte nicht belegen, dass sie die Kosten für gebührenrechtlich nicht zu berücksichtigende Flächen (Vorhalteflächen) bei ihrer Gebührenkalkulation unberücksichtigt gelassen hatte.
- Keine Kommune ermittelte den Anteil der freien Friedhofsflächen, die für eine Belegung zur Verfügung standen. Gebührenfähig sind nur die Kosten für eine angemessene Sicherheitsreserve (30 % der belegbaren Fläche).

- Vier der geprüften Kommunen konnten nicht belegen, dass sie die gebührenrechtlich nicht zu berücksichtigenden Bewirtschaftungskosten für die Pflege ihrer Kriegsgräber bei der Kalkulation unberücksichtigt gelassen hatten.

Keine Kommune kalkulierte vor Ablauf des nach NKAG vorgesehenen Kalkulationszeitraums von maximal drei Jahren für den neuen Kalkulationszeitraum. Lediglich bei der Kalkulation der Kosten für die Nutzung von Grabstätten ist eine Neukalkulation nicht vorgesehen (§ 13 Abs. 4 S. 2 Nr. 3 BestattG). Die Kommunen berücksichtigten dies nicht.

Drei der Kommunen erhoben Gebühren, ohne hierfür eine satzungsrechtliche Grundlage zu haben. Sie handelten damit rechtswidrig. Drei der Kommunen wichen aufgrund interner Vorgaben von den Tarifen ihrer Gebührensatzung ab und handelten damit ebenso rechtswidrig.

*Friedhofs-
gebühr
rechtswidrig
erhoben*

Keine Kommune führte eine Nachkalkulation nach betriebswirtschaftlichen Regeln durch, um die tatsächliche Über- oder Unterdeckung festzustellen und ggf. auszugleichen. Dieser Umstand trägt die Gefahr fehlerhaften Verwaltungshandelns in sich.

Die bei den sechs geprüften Kommunen getroffenen Feststellungen zeigen nicht tolerierbare Defizite bei Kalkulation und Erhebung der Friedhofsgebühren.

Fazit

5.5 Erschließungs- und Straßenausbaubeiträge – nützlich aber ungeliebt

Die geprüften Kommunen nutzten nicht immer die Möglichkeiten zu einer frühzeitigen Refinanzierung der Kosten von Erschließungs- und Straßenausbaumaßnahmen, weil sie

- *die Anliegeranteile in ihren Straßenausbaubeitragssatzungen nicht anpassten, wenn die Rechtsprechung eine höhere Beteiligung der Beitragspflichtigen für zulässig ansah,*
- *Straßen zugunsten der Beitragspflichtigen falsch einstuften,*
- *Abrechnungsgebiete falsch festlegten und*
- *allgemeine satzungsrechtliche Grundlagen nicht hatten.*

Kleineren Kommunen ist es häufig nicht möglich, Personal vorzuhalten, das die sich ständig entwickelnde Rechtsmaterie fortlaufend beherrscht. Sie sollten prüfen, gemeinsam mit anderen Kommunen Kompetenzzentren zu bilden, um ihre Refinanzierungsmöglichkeiten zu optimieren.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die Kommunen haben zur Deckung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwands für Erschließungsmaßnahmen einen Erschließungsbeitrag nach Maßgabe der §§ 127 bis 135 BauGB auf der Grundlage einer Satzung zu erheben. Während Erschließungsbeiträge überwiegend bundesrechtlich geregelt sind – Landesrecht ist nachrangig –, gilt für Straßenausbaubeiträge ausschließlich Landesrecht (§ 6 NKAG). Eine Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen besteht in Niedersachsen allerdings zurzeit nicht.

Bei der Umsetzung von Erschließungs- und Straßenausbaumaßnahmen treten die Kommunen mit einem hohen, gegebenenfalls kreditfinanzierten finanziellen Aufwand in Vorleistung. Die Kredite und die Zinsen belasten die Haushalte mitunter erheblich.

Ziel der bei fünf Kommunen durchgeführten Prüfung war es, Möglichkeiten der Ertragsverbesserung aufzuzeigen und auf ein nachvollziehbares Abrechnungsverfahren hinzuwirken.

Frühzeitige Refinanzie- rung

Die Kommunen können ihre finanzielle Belastung durch Erschließungs- und Straßenausbaumaßnahmen reduzieren, indem sie Vorausleistungen von den Beitragspflichtigen erheben. Alternativ können sie anbieten, künftige Beitragsforderungen durch eine wirklichkeitsnah kalkulierte Ablösungszahlung abzuwenden (§ 133 Abs. 3 BauGB, § 6 Abs. 7 NKAG). Eine Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Kommunen frühzeitig Beschlüsse zur Kosten-/Aufwandsspaltung und/oder Abschnittsbildung treffen. Das war bei den geprüften Kommunen nicht immer der Fall.

Auch die oben genannten Vorfinanzierungsmöglichkeiten nutzten nicht alle Kommunen konsequent.

Ablösung – Offenle- gungsgebot

Eine Kommune verkaufte nicht erschlossene Grundstücke jeweils zu einem Gesamtpreis, ohne den Ablösebetrag für die ihr obliegenden Erschließungslasten auszuweisen. Es könnte damit ein Verstoß gegen das für Ablösevereinbarungen geltende Offenlegungsgebot vorliegen, da nicht zu

erkennen ist, ob der Ablösebetrag den Grundsätzen der Abgabengerechtigkeit und Abgabengleichheit gerecht wird.

Alle fünf Kommunen entschieden sich dazu, in ihren Straßenausbaubeitragssatzungen den abzurechnenden Aufwand abschließend zu definieren. Vier Kommunen berücksichtigten dabei nicht alle relevanten Aufwandsarten. Hierbei handelte es sich u. a. um den Aufwand für gemeindliche Eigenleistungen, für Fremdfinanzierung, für niveaugleiche Mischflächen (z. B. Fußgängerzonen) und den Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft. Eine vollständige Aufzählung des berücksichtigungsfähigen Aufwands in der Satzung ist möglich, jedoch nicht erforderlich.⁸ Enthält die Satzung allerdings eine abschließende Aufzählung, darf die Kommune nur diesen Aufwand abrechnen.

Satzungen sollten überarbeitet werden

Des Weiteren eröffneten drei der fünf geprüften Kommunen in ihren Straßenausbaubeitragssatzungen unzulässiger Weise die Möglichkeit, Abrechnungseinheiten zu bilden.

Eine der geprüften Kommunen begünstigte zu ihren Lasten mehrfach erschlossene Grundstücke (z. B. Eckgrundstücke). Dies ist aus meiner Sicht nicht geboten, da es gesetzlich nicht gefordert wird und mit einem Einnahmeverlust für die Kommune verbunden ist.⁹

Die Beiträge sind nach den Vorteilen zu bemessen (§ 6 Abs. 5 S. 1 NKAG). Wenn die Einrichtungen erfahrungsgemäß auch von der Allgemeinheit oder von der Gemeinde oder dem Landkreis selbst in Anspruch genommen werden, bleibt bei der Ermittlung des Beitrags ein dem besonderen Vorteil der Allgemeinheit oder der Gebietskörperschaft entsprechender Teil des Aufwands außer Ansatz (§ 6 Abs. 5 S. 4 NKAG). Die geprüften Kommunen sahen in ihren Straßenausbaubeitragssatzungen für „Beleuchtungseinrichtungen“, „Rinnen und andere Einrichtungen der Oberflächenentwässerung“ an Straßen mit starkem innerörtlichen Verkehr einen Anliegeranteil von 40 % bis 50 % vor. Keine Kommune nutzte bei Fußgängerzonen ihre Refinanzierungsmöglichkeiten in zulässigem Umfang.

„Straßenentwässerung“ und „Beleuchtung“ dienen im besonderen Maß dem innerörtlichen Fußgängerverkehr. Bei Straßen mit starkem innerörtlichem Verkehr ist es deshalb zulässig, die Anlieger mit 60 % an den Ausbaukosten für die genannten Teileinrichtungen zu beteiligen.¹⁰ Da Fußgängerzonen überwiegend den Anliegern dienen, ist sogar ein Anliegeranteil von bis zu 75 % angemessen.¹¹ Keine Kommune begründete plausibel, warum sie unterhalb dieser Sätze blieb.

⁸ Vgl. Driehaus, Kommentar zum Kommunalabgabenrecht zu § 8, Rn. 254.

⁹ Vgl. ebenda, Rn. 481 ff.

¹⁰ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 23.09.2005, 9 ME 308/04, <http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod.psml?doc.id=MWRE107930600&st=null&showdoccase=1>, abgerufen am 11.08.2014.

¹¹ Vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 29.06.1999-5 TZ 1251/99-HSGZ 2001, 453, <http://www.lareda.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/s15/page/bslaredaprod.psml?&doc.id=MWRE080970100%3Ajuris-r01&showdoccase=1&doc.part=L>, abgerufen am 11.08.2014.

Erschließungs- oder Ausbaubeitrag

Vereinzelte erhoben die Kommunen Straßenausbaubeiträge anstatt Erschließungsbeiträge. Sie gingen von einer Erneuerung/Verbesserung/Erweiterung der Anlage aus, obwohl diese noch gar nicht erstmalig endgültig hergestellt war. Den Kommunen entstand aufgrund der höheren Eigenbeteiligung bei Ausbaumaßnahmen ein finanzieller Nachteil.

Schnittstellen

Eine Kommune berücksichtigte aufgrund mangelhafter interner Kommunikation einzelne Rechnungen nicht. Dies führte zu Beitragsausfällen.

Interkommunale Zusammenarbeit ist mehr als nur eine Option

Es gab keine interkommunale Zusammenarbeit bei der Abrechnung von Erschließungs- und Straßenausbaumaßnahmen. Bei drei der fünf geprüften Kommunen betrug der Stellenanteil für beitragsrechtliche Abrechnungsverfahren zwischen 0,1 und 0,4 Stellen. Die schwierige und durch Rechtsprechung geprägte Aufgabe erfordert eine stetige Fortbildung der Mitarbeiter. Dies dürfte bei den geringen Stellenanteilen kaum sicherzustellen sein. Die Kommunen sollten gemeinsame Kompetenzzentren bilden, die für eine rechtssichere Bearbeitung der Beitragsangelegenheiten sorgen und die beteiligten Kommunen dabei unterstützen, die Einnahmen aus Beiträgen zu optimieren.

5.6 Erlöse aus Vermietung und Verpachtung sind steigerungsfähig

Die geprüften Kommunen schöpften ihre Ertragsmöglichkeiten aus Vermietung und Verpachtung nicht aus, weil sie

- *die Höhen der vereinbarten Mieten und Pachten nicht regelmäßig überprüften und ggf. anpassten sowie*
- *Betriebskosten, einschließlich Grundsteuern, nicht vollständig und/oder fristgerecht abrechneten.*

Für die Kommunen stehen die Erlöse aus Vermietung und Verpachtung als sonstige Finanzmittel an erster Stelle der Finanzmittelbeschaffung. Die Kommunen dürfen gemeindliche Vermögensgegenstände in der Regel nur zum vollen Wert des Nutzungsrechts überlassen (§§ 111 Abs. 5 und 125 Abs. 2 NKomVG).

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung
Fakten Da-
ten*

Die Prüfung sollte darlegen, inwieweit die Kommunen Grundstücke und Gebäude Dritten überlassen, ob sie hierfür eine Gegenleistung in Geld erheben und wonach sie diese bemessen.

In die Prüfung bezog ich vier Städte und Gemeinden zwischen rd. 8.500 und 21.500 Einwohnern ein.

Diese Kommunen überprüften nur in Einzelfällen die vereinbarten Mieten und passten diese ggf. an. Soweit sie hiervon keinen Gebrauch machten, kamen sie ihrer Verpflichtung nicht in vollem Umfang nach, Erlöse vorrangig aus sonstigen Finanzmitteln zu generieren. Mieterhöhungen für Wohnraum regeln §§ 558 ff. BGB. Hiernach kann der Vermieter die Zustimmung zu einer Erhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete verlangen, wenn die Miete in dem Zeitpunkt, zu dem die Erhöhung eintreten soll, seit 15 Monaten unverändert ist. Dabei darf sich die Miete im Regelfall innerhalb von drei Jahren nicht um mehr als 20 % erhöhen (Kappungsgrenze).

*Überprüfun-
gen der Mie-
ten nur in
Einzelfällen*

Zwei der geprüften Kommunen rechneten in Einzelfällen die Betriebskosten nicht in vollem Umfang bzw. nicht fristgerecht ab.

*Abrechnung
der Be-
triebskosten*

In vier Fällen rechneten die Kommunen die Grundsteuern im Rahmen der Betriebskostenabrechnungen nicht mit den Mietern bzw. Pächtern ihrer Gebäude ab.

*Erhebung
und Abrech-
nung von
Grundsteu-
ern*

Die Gemeinde bestimmt, ob von dem in ihrem Gebiet liegenden Grundbesitz Grundsteuer zu erheben ist. Erhebt die Gemeinde Grundsteuern, sieht der Gesetzgeber Befreiungen für Grundbesitz vor, den die Kommune für einen öffentlichen Dienst oder Gebrauch nutzt (§§ 1 Abs. 1 und 3 Abs. 1 Nr. 1 GrStG). Wohnungen – auch Dienst- oder Lehrerwohnungen – sind stets steuerpflichtig.¹² Bei räumlich abgegrenzten Teilen von Gebäuden ist nur der öffentlich genutzte Teil steuerbefreit. Ist eine räumliche Abgrenzung nicht möglich, greift die Steuerbefreiung nur, wenn der öffentlich genutzte Teil überwiegt (§ 8 GrStG).

¹² Siehe Fock, Ernst/Peters, Detlef/Mannek, Wilfried, Erläuterungen zu § 5 GrStG, Kommentar zum Grundsteuergesetz in Praxis der Kommunalverwaltung.

Vermietet oder verpachtet die Kommune Grundbesitz, der der Grundsteuer unterliegt, gehört die Grundsteuer zu den abrechnungsfähigen Betriebskosten.¹³

Ich stellte fest, dass die Kommunen in Einzelfällen für vermietete bzw. verpachtete Flächen in teilweise öffentlich genutzten Gebäuden keine Grundsteuern abrechneten.

Landpacht- verträge

Für Landpachtverträge besteht ein Anpassungsrecht des Vertrags nach § 593 BGB. Hiernach kann eine Änderung verlangt werden, wenn sich nach Abschluss des Pachtvertrags die Verhältnisse, die für die Festsetzung der Vertragsleistungen maßgebend waren, nachhaltig so geändert haben, dass die gegenseitigen Verpflichtungen in ein grobes Missverhältnis zueinander geraten sind. Eine Änderung kann frühestens zwei Jahre nach Beginn des Pachtverhältnisses oder nach dem Wirksamwerden der letzten Änderung der Vertragsleistungen verlangt werden. Die geprüften Kommunen hatten einen Großteil ihrer Pachtverträge befristet abgeschlossen. Überwiegend verlängerten diese sich im Anschluss an die vereinbarte Pachtdauer jeweils um ein Jahr, wenn keine der Vertragsparteien von ihrem Kündigungsrecht Gebrauch machte. Bei diesen befristeten Verträgen besteht für die Kommunen im Rahmen der Kündigung die Möglichkeit einer Pachtanpassung. Nach einer wirksamen Kündigung können die Konditionen neu ausgehandelt werden.

Die Möglichkeit, die Pachten anzupassen, nahmen die Kommunen weit überwiegend nicht wahr.

Erbbau- rechtsver- träge

Ich fand in den geprüften Kommunen Erbbaurechtsverträge vor, bei denen die rechtlichen Möglichkeiten zur Anpassung des Erbbauzinses nicht ausgeschöpft wurden.

Bei Erbbaurechtsverträgen kann als Inhalt des dinglichen Rechts (Reallast) eine Anpassung des Erbbauzinses über eine Wertsicherungsklausel vereinbart werden.¹⁴ Zulässig ist diese in Erbbaurechtsbestellungsverträgen und Erbbauzinsreallasten mit einer Laufzeit von mindestens 30 Jahren (§ 4 PrKG). Dient das aufgrund des Erbbaurechts errichtete Bauwerk Wohnzwecken, so ist die Anpassung des Erbbauzinses nach § 9a ErbbauRG eingeschränkt. Die Kommunen sollten bei künftig abzuschließenden Erbbaurechtsverträgen eine Wertsicherung dinglich vereinbaren.

Alte Erbbau- rechtsver- träge kön- nen ange- passt wer- den

Auch bei bestehenden Erbbaurechtsverträgen, bei denen eine Anpassungsklausel fehlt, ist die nachträgliche Veränderung der vereinbarten Gegenleistung möglich. Sie kommt dann in Betracht, wenn die ursprünglich vereinbarte Leistung der Gegenleistung nicht mehr entspricht.¹⁵ Eine solche Äquivalenzstörung muss allerdings so stark sein, dass die Interessen des benachteiligten Vertragspartners nicht ausreichend gewahrt sind. Davon ist auszugehen, wenn Leistung und Gegenleistung um mindestens 60 % voneinander abweichen. Nur eine der geprüften Kommunen passte einen Erbbaurechtsvertrag aus diesem Grund an.

Fazit

Ich empfehle den Kommunen, ihre Mieten regelmäßig zu überprüfen, sie ggf. anzupassen und dies zu dokumentieren.

¹³ § 556 Abs. 1 BGB i. V. m. § 2 Nr. 1 Betriebskostenverordnung vom 25.11.2003 (BGBl. I S. 2346f.) in der zurzeit geltenden Fassung.

¹⁴ § 9 Abs. 1 ErbbauRG i. V. m § 1105 Abs. 1 S. 2 BGB.

¹⁵ Vgl. BGH, Urteil vom 24.02.1984 - V ZR 222/82, NJW 1984, 2012ff.

Die Kommunen sollten die Möglichkeit von Pachtanpassungen regelmäßig überprüfen. Bei langfristigen Pachtverträgen sollten sie eine automatische Erhöhung des Pachtzinses vertraglich von vornherein vorsehen. Es bietet sich eine für die gesamte Laufzeit bereits festgelegte Staffelpacht an oder auch eine Indexierung, die sich an der allgemeinen Preisentwicklung orientiert.

Ältere Erbbaurechtsverträge sollten die Kommunen auf Äquivalenzstörungen hin überprüfen und die Gegenleistungen neu aushandeln.

5.7 Auswärtige Schüler – hohe Kosten, geringe Erträge

Den gesetzlichen Anspruch auf kostendeckende Gastschulbeiträge nach dem Niedersächsischen Schulgesetz konnten die geprüften Kommunen im Bereich der allgemeinbildenden Schulen nur in wenigen Ausnahmefällen durchsetzen.

Im Bereich der berufsbildenden Schulen müssen die Kommunen einen unverhältnismäßig hohen Aufwand betreiben, um die gesetzlichen Vorschriften vollständig einzuhalten.

Die Kommunen haben keine rechtliche Befugnis, auswärtige Schülerinnen und Schüler¹⁶ abzulehnen. Über die Aufnahme der Gastschüler entscheidet allein die Schulleitung. Die Kosten hierfür müssen jedoch die Kommunen tragen. Der Anteil nicht abrechnungsfähiger Gastschüler bei den geprüften Kommunen betrug bis zu 70 %. Eine Anpassung der §§ 104 und 105 NSchG an veränderte Rahmenbedingungen halte ich im Interesse der Kommunen für notwendig.

Anzahl der
Gastschüler
und Ziel der
Prüfung

Im Bereich der Sekundarstufen I und II der allgemeinbildenden Schulen waren im Jahr 2012 an 257 von mir ausgewerteten Schulen durchschnittlich 15 % aller Schüler Gastschüler. An 122 von 139 ausgewerteten niedersächsischen berufsbildenden Schulen betrug der Anteil der Gastschüler durchschnittlich 22 %.

Meine Prüfung erstreckte sich darauf, ob und in welcher Höhe die Kommunen als Schulträger Gastschulbeiträge erhoben. In neun Kommunen bezog ich 13 berufsbildende Schulen und 27 allgemeinbildende Schulen in die Prüfung ein. In diesem Zusammenhang prüfte ich auch, wie die Kommunen die gesetzlichen Vorschriften der §§ 104 und 105 NSchG umsetzten und ob Gastschulbeiträge kostendeckend waren. Außerdem betrachtete ich die besonderen Rechtsvorschriften in der Region Hannover für den Bereich der allgemeinbildenden Schulen sowie die Kosten-erstattung des Landes für länderübergreifende Klassen im Bereich der berufsbildenden Schulen.

Gesetzlicher
Anspruch
ohne verein-
barten Ein-
zugsbereich
nicht durch-
setzbar

Für einen Zahlungsanspruch auf kostendeckende Gastschulbeiträge nach § 105 Abs. 4 S. 1 NSchG müssen Schulträger Einzugsbereiche vereinbaren. Im Bereich der allgemeinbildenden Schulen konnte nur einer der geprüften Schulträger eine solche Vereinbarung abschließen.

Im Bereich der berufsbildenden Schulen gibt es nur Schüler in der Sekundarstufe II. Hier können die Schüler unter den vorhandenen Angeboten ihre Schule im Rahmen der Aufnahmekapazität frei wählen. Nach § 105 Abs. 6 S. 1 NSchG gilt der Anspruch auf kostendeckende Gastschulbeiträge hier für jeden einzelnen der bis zu 160 Bildungsgänge an einer berufsbildenden Schule, wenn ein Einzugsbereich vereinbart und der Anteil der Gastschüler 25 % beträgt. Auch hier besteht kein Anspruch darauf, dass der abgebende Schulträger eine Vereinbarung über den Einzugsbereich abschließt.

¹⁶ Im Folgenden: Gastschüler.

Bis zum Jahr 2009 genehmigte die Landesschulbehörde die Schulentwicklungsplanung der Landkreise und kreisfreien Städte nach § 26 NSchG und legte darin auch auf Vorschlag benachbarter Schulträger schulträgerübergreifende Einzugsbereiche fest. Dies hatte vor allem für den Bereich der berufsbildenden Schulen eine Bedeutung, weil es hier viele Bildungsgänge mit nur wenigen Schülern gab. Die Aufhebung dieser Vorschrift und die jetzt geforderte Zustimmung der abgebenden Schulträger zur Aufnahme in den Einzugsbereich erschweren den aufnehmenden Schulträgern die Abrechnung von Gastschulbeiträgen bzw. machen diese unmöglich.

Einzugsbereiche – Regelung bis 2009

Nach § 113 Abs. 1 NSchG tragen die Schulträger die sächlichen Kosten der öffentlichen Schulen. Die Schulträger können alle angefallenen Kosten auf die Produkte umlegen. Dazu gehören auch Gemeinkosten wie der Overhead für die Verwaltung, die Vertretung oder den HVB.

Kostendeckung – ein Problem bei Gastschulbeiträgen

Bei berufsbildenden Schulen gelten die Vorschriften für Gastschulbeiträge nach § 105 Abs. 5 NSchG für jeden einzelnen Bildungsgang entsprechend. Bei bis zu 160 Bildungsgängen an einer berufsbildenden Schule müsste der aufnehmende Schulträger eine umfangreiche KLR führen, die u. a. den Aufwand für Räume und Material berücksichtigt, und alle Kosten für jeden einzelnen Bildungsgang feststellen. Dies erfordert einen Aufwand für Aufbau und Pflege der KLR, der in keinem Verhältnis zu den erzielbaren Erträgen steht. Keine geprüfte Kommune berechnete den Aufwand bezogen auf jeden einzelnen Bildungsgang.

Alle Schulträger berechneten Gastschulbeiträge als Pauschalen, bei denen nur in einzelnen Fällen nachweisbare Kosten als Grundlage dienten. Über Streitigkeiten bezüglich der Höhe der Gastschulbeiträge berichteten fast alle Schulträger. Die Schwankungsbreite der erhobenen Gastschulbeiträge betrug in gleichen Bildungsgängen bzw. Schulformen mindestens 60 %.

Abgebende Schulträger waren oft bereit, Einzugsbereiche in Vereinbarungen nach § 104 NSchG zu regeln. Damit verbunden waren allerdings niedrige, nicht kostendeckende Gastschulbeiträge. Fünf geprüften Kommunen im Bereich der allgemeinbildenden Schulen entgingen dadurch jährlich Erträge von zusammen 3,2 Mio. €.

Unvorteilhafte freiwillige Zahlungsvereinbarungen

In welchen Fällen eine Pflicht zur Aufnahme von Gastschülern besteht, regelt der § 105 Abs. 1 und 2 NSchG. Über die Aufnahme von Gastschülern entscheiden die Schulleiter im Rahmen ihrer Kompetenzen nach § 43 NSchG allein. Bei allen geprüften Kommunen waren an den Schulen insgesamt 834 Gastschüler vorhanden, für die keine Aufnahmeverpflichtung nach dem NSchG oder aufgrund von Vereinbarungen zwischen Schulträgern bestand. Für den Schulträger sieht das NSchG keine Weisungsrechte gegenüber den Schulleitern vor. Das bedeutet letztlich, dass der Schulträger auch für die Gastschüler die Kosten übernehmen muss, für die er keine Erstattung bekommt.

Kein Weisungsrecht der Schulträger gegenüber Schulleitungen

Länderübergreifende Klassen – Pauschalen zu gering

Bei den berufsbildenden Schulen erstattet das Land Niedersachsen nach § 105 Abs. 8 NSchG den niedersächsischen Schulträgern die für die Beschulung nicht niedersächsischer Schüler in länderübergreifenden Klassen entstehenden Kosten. Im Jahr 2005 legte das Land Niedersachsen fünf unterschiedliche Pauschalen je Schüler zwischen 307 € und 1.150 € fest.¹⁷ Anpassungen nahm das Land seitdem nicht vor.

§ 105 Abs. 4 S. 2 NSchG ermächtigt das MK durch eine Verordnung pauschalierte Beiträge festzusetzen. Davon hat das MK bisher keinen Gebrauch gemacht.

Fazit

M. E. sollte das MK von der Verordnungsermächtigung nach § 105 Abs. 4 S. 2 NSchG Gebrauch machen.

Gastschulbeiträge sollten unabhängig

- vom Vorliegen einer Vereinbarung über den Einzugsbereich einer Schule und
- dem Anteil der Gastschüler an einer Schule

gezahlt werden müssen. Die Festlegung von Pauschalen durch das MK könnte den Kommunen kurzfristig helfen.

¹⁷ Vgl. Erl. d. MK vom 26.09.2005, Nds. MBl. S. 799, außer Kraft seit 31.12.2012.

5.8 Außerschulische Nutzung von Schulräumen – keiner kennt die Kosten

Kommunen überließen Dritten Schulanlagen für eine außerschulische Nutzung. Die damit verbundenen Kosten konnte keine Kommune belastbar nachweisen. Ob erhobene Nutzungsentgelte die Kosten deckten, war deshalb nicht bekannt.

Die freiwillige Überlassung der Schulanlagen außerhalb des Schulbetriebes erfolgte vielfach unentgeltlich. Durch die in den örtlichen Regelungen vorhandenen Befreiungstatbestände unterstützten die Kommunen insbesondere die Sportvereine. Die Höhe dieser indirekten Form der Förderung konnten die Kommunen nicht beziffern und insoweit nicht gegenüber ihrem Rat darstellen.

Ich untersuchte bei sechs Städten mit einer Einwohnerzahl zwischen 25.000 und 50.000, inwieweit sie Dritten ihre Schulanlagen, wie Unterrichts- und Veranstaltungsräume sowie Sportstätten, überlassen hatten, ob sie Nutzungsentgelte erhoben hatten und wie diese kalkuliert waren. Schließlich hinterfragte ich, ob die Städte Befreiungstatbestände in ihre örtlichen Regelungen zur außerschulischen Nutzung von Anlagen aufgenommen hatten, ob durch den Verzicht auf kostendeckende Entgelte Dritte subventioniert worden waren und ob diese Förderung transparent gegenüber dem Rat ausgewiesen war.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Die geprüften Städte überließen im Jahr 2013 Dritten ihre Schulanlagen an insgesamt rd. 122.300 Stunden zur außerschulischen Nutzung. 93 % der Anlagen entfielen auf Sportstätten, 4 % auf Veranstaltungs- und 3 % auf Unterrichtsräume. Mit 94 % nahmen überwiegend Vereine die Anlagen in Anspruch. Andere Nutzer wie Volkshoch- und Musikschulen, soziale Einrichtungen, Privatpersonen, Gewerbetreibende oder die Eigennutzung durch die Kommune spielten eine untergeordnete Rolle.

*Vereine sind
Hauptnutzer*

Die Kosten der überlassenen Anlagen konnte keine Stadt belastbar ausweisen. Die Kosten für Betrieb, Bauunterhaltung, Wartung und Inspektion, Energiekosten, Reinigung und Winterdienst, Versicherungen und Hausmeister oder Hallenwart wurden nicht ausreichend differenziert ermittelt. Die Städte konnten diese deshalb nicht den außerschulischen Nutzungen zuordnen. Ebenso berücksichtigten sie nicht die für die außerschulische Überlassung notwendigen Personalkosten der Verwaltung.

*Keine differenzierte
Kostenermittlung*

Aufgrund des Verzichts auf eine vollständige Ermittlung der Bewirtschaftungs- und Personalkosten erhoben nahezu alle geprüften Kommunen nicht kalkulierte pauschale Entgelte. Lediglich eine Stadt ermittelte im Jahr 2009 die Kosten für ihre Sporthallen, ohne allerdings die Personalkostenanteile der Verwaltung in ihrer Entgeltkalkulation zu berücksichtigen.

Die geprüften Städte rechneten die Dauer der Überlassung von Schulanlagen sehr unterschiedlich ab. Das Verhältnis der abgerechneten zu den überlassenen Stunden lag bei fünf Städten deutlich unter 50 %.

Geringe Abrechnungsquote

Insgesamt rechneten die Städte rd. 63.500 Stunden der insgesamt rd. 122.300 überlassenen Stunden ab. Für die restlichen Stunden erhoben sie aufgrund von Befreiungstatbeständen keine

Entgelte. Sie verzichteten insofern auf Erträge, deren Höhe im Jahr 2013 bei den einzelnen Städten zwischen rd. 14.400 € und rd. 160.400 € variierten. Hiervon profitierten in fünf Städten insbesondere die Sportvereine, deren Anteil daran zwischen rd. 73,8 % und 99,6 % lag.

Eine Stadt bildete eine Ausnahme. Ihre hohe Abrechnungsquote von 92 % resultierte daraus, dass sie für ihre Sportstätten von Dritten ohne Ausnahme Entgelte erhob. Die Entgelte verblieben jedoch nicht bei der Stadt. Sie wendete die geleisteten Entgelte den belasteten örtlichen Sportvereinen nach ihren Sportförderrichtlinien vollumfänglich wieder zu. Das Verfahren der vollständigen Erhebung von Nutzungsentgelten und Wiederauszahlung im Wege der Sportförderung führte zu einer hohen Transparenz bei der Förderung der Sportvereine.

Fazit

Der Verzicht auf Nutzungsentgelte ist eine Form der Förderung. Er ist politisch abzustimmen und zu legitimieren. Den Entscheidungsträgern sind transparente Entscheidungen nur möglich, wenn sie auf einer umfassenden Informationsgrundlage getroffen werden. Über die Höhe der gesamten gewährten Befreiungen konnte allerdings keine der Städte Auskunft geben.

Empfehlungen

Dem Rat als Entscheidungsträger sollte transparent gemacht werden, in welcher Größenordnung Befreiungen gewährt werden. Ich halte eine solche Offenlegung für geboten, da der Rat nur mit Kenntnis der finanziellen Auswirkungen zielgerichtet Schwerpunkte des politischen Handelns setzen kann.

Ich empfehle, für alle von Dritten genutzten Anlagen mindestens die Bewirtschaftungskosten zu ermitteln, da diese unmittelbar vom Nutzungsumfang beeinflusst werden. Hierzu zählen z. B. die Energie- und Reinigungskosten sowie der nutzungsbedingte Erhaltungsaufwand. Zudem sollte der mit der Überlassung außerschulischer Anlagen in der Kernverwaltung verbundene Personalaufwand ausnahmslos berücksichtigt werden, da dieser nach meinen Erhebungen erheblich ist.

Die Kosten der überlassenen Anlagen sollten vollständig ermittelt werden, soweit dies mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand möglich ist. Sofern eine exakte Berechnung und Zuordnung der Bewirtschaftungskosten mit vertretbarem Aufwand nicht möglich ist, halte ich es z. B. für sachgerecht, die gesamten Bewirtschaftungskosten durch die gesamten Nutzungsstunden der Anlagen zu dividieren. Die Bewirtschaftungskosten könnten anschließend anteilig den außerschulischen Nutzungsstunden zugeschlüsselt werden. So wäre eine weitere Verteilung auf die jeweiligen Nutzer nach individuellen Nutzungszeiten und Intensitäten ohne großen Verwaltungsaufwand möglich.

Eine Beteiligung der Nutzer zumindest an den Bewirtschaftungskosten schafft erfahrungsgemäß Kostenbewusstsein. Dieses führt regelmäßig zu einem umsichtigeren Umgang mit den zur Verfügung gestellten Ressourcen. Hierdurch könnten Sachkosten gespart werden. Ein so geschärftes Kostenbewusstsein der Nutzer führt möglicherweise zu kürzeren Nutzungszeiten und zu freien Kapazitäten, die von anderen Nutzern in Anspruch genommen werden könnten.

5.9 Organisation und Wirtschaftlichkeit unterer Bauaufsichtsbehörden

Die unteren Bauaufsichtsbehörden in Niedersachsen sind unterschiedlich organisiert. Auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung hat die Größe der Kommune keinen Einfluss. Die zum Teil deutlich unterschiedlichen wirtschaftlichen Ergebnisse der unteren Bauaufsichtsbehörden waren wesentlich von äußeren Einflussgrößen abhängig.

In den geprüften Bauaufsichtsbehörden gab es sowohl in der äußeren und inneren Organisation als auch beim Personaleinsatz und den Refinanzierungsmöglichkeiten ungenutzte Optimierungsmöglichkeiten. Festgestellte Schwächen waren zum Teil auf die Wahrnehmung von Aufgaben zurückzuführen, die nicht zu den originären Aufgaben einer unteren Bauaufsicht gehören.

Zum Zeitpunkt der Prüfung nahmen 105 niedersächsische Kommunen die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden wahr. Die für die untere Bauaufsicht zuständigen Kommunen (§ 57 NBauO, § 164 Abs. 2 NKomVG) haben eine sehr unterschiedliche Größe. Es war zu vermuten, dass vorwiegend Größe und Struktur der unteren Bauaufsicht Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung haben.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Nach der Abfrage von Basisdaten bei allen Bauaufsichtsbehörden untersuchte ich bei zwei Landkreisen, einer kreisfreien und zwei selbstständigen Städten die wirtschaftliche Effizienz der entsprechenden Organisationseinheiten.

Vier der fünf geprüften Kommunen konnten die Aufwendungen der unteren Bauaufsichtsbehörde nicht durch ausreichend hohe Erträge decken.

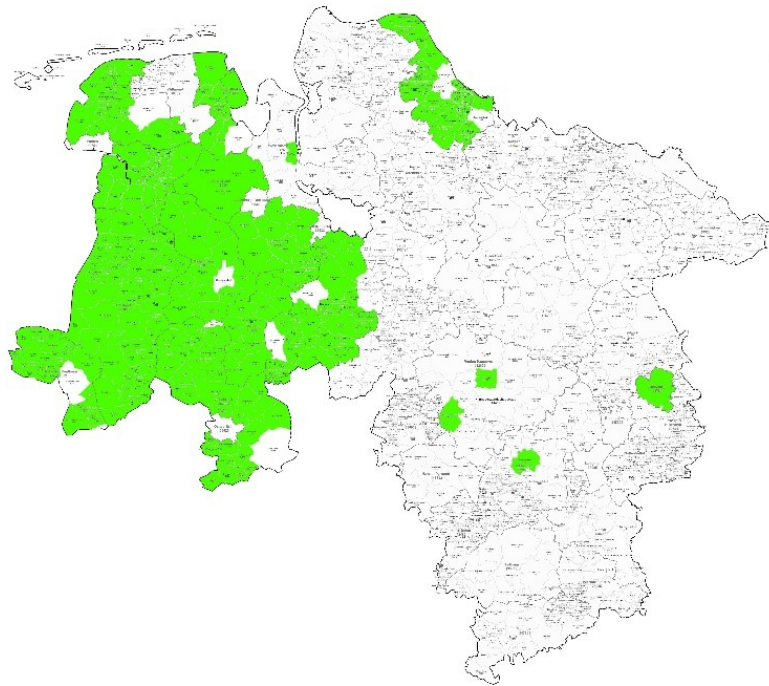
*Untere Bau-
aufsichten
überwie-
gend defizi-
tär*

Anlässlich meiner Umfrage meldeten 70 % der Kommunen rechnerische Defizite für das abgefragte Produkt „Bau- und Grundstücksordnung“. ¹⁸ Mehr als die Hälfte der Kommunen machten allerdings keine Angaben zu internen Verrechnungen. Die Kommunen mit nach eigenen Angaben rechnerisch ¹⁹ nicht defizitären unteren Bauaufsichtsbehörden sind in der nachfolgenden Abbildung markiert.

Verwaltungsaufbau, interne Aufgabenverteilung, Prozessabläufe und Führungsstrukturen unterscheiden sich, unabhängig von der Art und Größe der Aufgabenträger.

¹⁸ Ermittelt nach den Angaben der Erhebung als Durchschnittswert für den Erhebungszeitraum 2010 - 2012.

¹⁹ Ohne Berücksichtigung eventuell nicht erfolgter Verrechnung interner Leistungen.



Ansicht 16: Übersicht über die nach Angaben der Kommunen rechnerisch nicht defizitären unteren Bauaufsichtsbehörden

Kostendeckungsgrad wesentlich von den Einnahmen abhängig

Nach meinen Prüfungserkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen bestimmen die externe und interne Organisation der unteren Bauaufsicht ihr wirtschaftliches Ergebnis nicht maßgeblich. Trotz optimaler Organisation bedarf es für ein wirtschaftlich ausgeglichenes Ergebnis eines Aufgabenbestands, der kostendeckende Gebühreneinnahmen ermöglicht. Ich gehe daher davon aus, dass die in der Abbildung gekennzeichneten Kommunen einen hohen Gebührenertrag hatten.

Personalausstattung

Die Personalausstattung der unteren Bauaufsichtsbehörden differierte in den geprüften Einheiten erheblich. Sie schwankte von 1,00 bis 2,76 VZÄ je 10.000 Einwohner mit einer durchschnittlichen Entgeltgruppe (Beamtenbesoldung umgerechnet) von 8,84 bis 9,46. Eine Abhängigkeit von der Größe der Kommune war nicht festzustellen.

Ungenauere Produktzuordnung

Bei allen geprüften Kommunen nahmen die für die Bauaufsicht zuständigen Organisationseinheiten auch andere Aufgaben wahr, z. B. Denkmalschutz, Immissionsschutz, Bauleitplanung und Naturschutz.

Es kann durchaus sinnvoll sein, die fachliche Kompetenz des in der Bauaufsicht tätigen Personals auch für diese Aufgaben zu nutzen. Im Sinne einer outputorientierten Steuerung ist es jedoch dann erforderlich, Kosten, Erlöse und Leistungen deutlich von denen der Bauaufsicht zu trennen. Das geschah häufig nicht mit der gebotenen Genauigkeit und führte so zu zweifelhaften Produktergebnissen.

Die Zuständigkeit für die Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörde ist gemäß § 19 Abs. 1 Nds. DSchG mit der Zuständigkeit für die Aufgabe der unteren Bauaufsicht verknüpft. Nehmen Kommunen die Aufgaben der unteren Bauaufsicht nicht kraft Gesetzes, sondern freiwillig wahr, haben sie mit der Zuständigkeit für den Denkmalschutz eine Aufgabe zu übernehmen, die sich nicht refinanziert.

Defizit durch untere Denkmalschutzbehörde unbeachtet

Organisatorische Defizite führten dazu, dass die geprüften Kommunen ihre Gebührenpotenziale nicht ausschöpften. So nahm die Beratung von Bauwilligen und/oder Entwurfsverfassern bei allen geprüften Einheiten erhebliche Arbeitszeitanteile in Anspruch. Dennoch berieten Bauaufsichtsmitarbeiter regelmäßig unentgeltlich, obwohl eine mehr als fünfzehn Minuten dauernde Beratung abrechnungspflichtig ist (§ 1 Abs. 1 S. 1 BauGO i. V. m. Tarifstelle 4.6). Die Kommunen verzichteten auf diese Weise auf Einnahmen in zum Teil fünfstelliger Höhe. Sie stellten den Kostenschuldnern ferner nicht alle Auslagen in Rechnung.

Ertragsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft

Vier der fünf geprüften Kommunen trafen keine internen Regelungen zur einheitlichen Gebührenerhebung in der Bauaufsicht. Keine der geprüften Kommunen führte regelmäßige Zeitaufzeichnungen zur Ermittlung des Bearbeitungsaufwands durch. Stundenaufzeichnungen erfolgten lediglich sporadisch, um bei Bedarf im Einzelfall den Zeitaufwand einzelner Aufgaben bzw. Verfahrenstätigkeiten ermitteln zu können. Nicht selten schätzten die Bearbeiter die Stunden für die zeitabhängigen Gebühren. Eine gleichartige Bearbeitungs- und Entscheidungspraxis bei gleichgelagerten Fällen war damit nicht sichergestellt.

Auch wenn die Wirtschaftlichkeit der unteren Bauaufsichtsbehörden teilweise stark von äußeren Faktoren abhängig ist, bestehen zur Verbesserung ihres finanziellen Ergebnisses zahlreiche Optimierungsmöglichkeiten in den Bereichen Organisation, Steuerung, Personal- und Finanzwirtschaft.

Fazit

Eine Optimierung der Wirtschaftlichkeit der unteren Bauaufsichtsbehörden ist u. a. möglich durch

Empfehlungen

- eine produktscharfe Zuordnung der Aufgaben und Leistungen,
- eine produktscharfe Zuordnung des Aufwands, insbesondere der Personalkosten, und der Erträge,
- einen strikt nach Aufgaben strukturierten Personaleinsatz sowie
- eine einheitliche und vollständige Ertragsgenerierung durch verbindliche interne Regelungen zur Gebührenerhebung.

5.10 Durchsetzung der übergebenen Unterhaltsansprüche nach § 7 Abs. 3 UVG – Was können die Kommunen beeinflussen, um eine maximale Rückholquote zu erreichen?

Eine der geprüften Kommunen setzte die Unterhaltsansprüche zeitnah und konsequent durch und erzielte eine deutlich über dem Landesdurchschnitt liegende Rückholquote. Ihre Arbeitsweise halte ich für beispielgebend.

Bei den übrigen Kommunen stellte ich Schwachstellen im Arbeitsprozess fest. Diese lagen insbesondere bei der Prüfung der Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils, bei der Titulierung und Vollstreckung der übergebenen Unterhaltsansprüche und den Maßnahmen zur Verhinderung von Verwirkung und Verjährung dieser Unterhaltsansprüche. Diese Kommunen sollten ihre Arbeitsprozesse prüfen und ggf. optimieren.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Ich habe bei sieben Kommunen geprüft, welche Faktoren die Kommunen bei der Durchsetzung der auf das Land Niedersachsen übergebenen Unterhaltsansprüche nach § 7 Abs. 3 UVG beeinflussen können, um über die Steigerung ihrer Rückholquote ihre Einnahmen zu erhöhen. Die Rückholquote ist das Verhältnis der nach dem UVG gewährten Unterhaltsleistungen zu den durchgesetzten Unterhaltsansprüchen bei den unterhaltspflichtigen Elternteilen.

Die soziostrukturellen Faktoren, wie z. B. die Arbeitslosen- und die SGB II-Quote, spielen für die Höhe der Rückholquote eine Rolle. Sie sind jedoch von der Kommune nicht beeinflussbar und nicht allein ausschlaggebend für die Höhe der Rückholquote. Auf die Höhe der Rückholquote wirken sich auch die Qualität des Arbeitsprozesses bei der Durchsetzung der übergebenen Unterhaltsansprüche, die personelle Ausstattung der Unterhaltsvorschussstellen und eine interne Steuerung aus. Diese Faktoren können die Kommunen beeinflussen.

Die Richtlinien zur Durchführung des UVG, die Arbeitshilfe des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung „Raster für den Rückgriff nach dem UVG“, das Modellprojekt beim Landkreis Osnabrück²⁰ und die Prüfungserkenntnisse sind eine gute Grundlage, um einen Arbeitsprozess für die konsequente und zügige Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs zu skizzieren. Ich habe aus diesen Erkenntnissen und Unterlagen heraus einen guten Arbeitsprozess vereinfacht visualisiert und dabei farblich kenntlich gemacht, wo die häufigsten Fehlerquellen aufgetreten sind. Die Darstellung befindet sich am Ende dieses Beitrags.

²⁰ Vgl. NDV, Heft 9/2010, S. 399 bis 405.

In Niedersachsen wiesen die zuständigen Kommunen im Jahr 2012 deutlich unterschiedliche Rückholquoten aus. Die Rückholquoten der Kommunen lagen zwischen 12 % und 41 %.²¹ Die landesdurchschnittliche Rückholquote lag im Jahr 2012 bei rd. 19 %.²²

Die Prüfungsergebnisse belegen, dass die Kommunen den Arbeitsprozess bei der Durchsetzung der übergegangenen Unterhaltsansprüche durch personelle Ausstattung und Steuerung des Produkts „Unterhaltsvorschussleistungen“ beeinflussen können.

Nach Ziffer 7.1.2 Nr. 1 der Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes in der ab 01.01.2014 gültigen Fassung (Richtlinien) ist grundsätzlich von der Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils auszugehen. Es sei denn, dieser beweist seine fehlende oder geminderte Leistungsfähigkeit.

Beurteilung der Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils

Die Kommunen beurteilten die Leistungsfähigkeit eines unterhaltspflichtigen Elternteils bei gleichem Sachverhalt unterschiedlich.

Zwei Kommunen verzichteten bei unterhaltsverpflichteten Leistungsempfängern nach SGB II auf den Nachweis der Leistungsunfähigkeit. Sie erklärten diese grundsätzlich für leistungsunfähig. Vier Kommunen forderten nicht konsequent die Nachweise für die Leistungsunfähigkeit von dem unterhaltspflichtigen Elternteil ein.

Diese sechs Kommunen verzichteten bei dieser Verfahrensweise auf eine mögliche Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs und damit auf Einnahmen.

Die Kommunen sollten im Fall einer Leistungsunfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils die Begründung hierfür in einem unterhaltsrechtlichen Vermerk in den Fallakten der Unterhaltsvorschussstelle festhalten. Damit ist in jedem Einzelfall die Leistungsunfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils nachvollziehbar dokumentiert. Der unterhaltsrechtliche Vermerk war nur in wenigen Fallakten der Kommunen enthalten.

Nach Ziffer 7.6 der Richtlinien ist zur Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs nach Ablauf der im Auskunftersuchen gesetzten Frist oder nach Eingang der Auskunft umgehend ein Unterhaltstitel zu erwirken, soweit nicht aufgrund vollständiger Auskünfte über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse die Leistungsunfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils erwiesen ist.

Titulierung und Vollstreckung des übergegangenen Unterhaltsanspruchs

Sechs der geprüften Kommunen erwirkten einen Unterhaltstitel nicht konsequent und zeitnah bzw. vollstreckten diesen nicht konsequent und zeitnah.

Wenn der Gläubiger durch sein Verhalten beim Schuldner den nachhaltigen Eindruck hervorruft, den Anspruch nicht mehr geltend machen zu wollen, droht die Verwirkung des Anspruchs nach § 242 BGB bereits vor der Verjährung. Bei Unterhaltsansprüchen sind an den Zeitraum der Nichtverfolgung des Anspruchs nur geringe Anforderungen zu stellen. Der BGH geht davon aus, dass

Verwirkung und Verjährung der übergegangenen Unterhaltsansprüche

²¹ LSN, nicht veröffentlichte Aufstellung über die Auszahlungen und Erstattungen im Bereich Unterhaltsvorschuss für das Berichtsjahr 2012 v. 08.05.2014.

²² Vgl. BT-Drs. 18/1346, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zu Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, S. 8.

eine Verwirkung nahe liegt, wenn der Unterhaltsgläubiger den Unterhaltsanspruch für Zeiten nicht geltend macht, die etwas mehr als ein Jahr zurückliegen.²³

Bei sechs Kommunen stellte ich in unterschiedlichem Ausmaß fest, dass die übergebenen Unterhaltsansprüche möglicherweise schon verwirkt waren, weil sie den Unterhaltsanspruch nicht jährlich gegenüber dem unterhaltspflichtigen Elternteil geltend gemacht hatten.

Für die nach § 7 UVG übergebenen Unterhaltsansprüche gelten die Verjährungsregelungen der §§ 194 ff. BGB. Danach verjähren Ansprüche auf Unterhaltsrückstände sowie auf laufenden Unterhalt in drei Jahren. Titulierte Ansprüche auf Unterhalt verjähren i. d. R. nach 30 Jahren.

Wenn die Kommunen die Unterhaltsansprüche titulieren und vollstrecken lassen sowie weitere Maßnahmen ergreifen, die die Verjährung hemmen, können sie das Risiko einer Verjährung des Anspruchs minimieren. Da die titulierten Ansprüche erst nach 30 Jahren verjähren, können sich die Kommunen darauf konzentrieren, die Verwirkung dieser rückständigen Forderungen zu verhindern.

Konsequenter Kontakt zu den unterhaltspflichtigen Elternteilen, Bußgeld, Verzugszinsen

Sechs Kommunen setzten häufig Termine, z. B. für die Rückgabe des Vordrucks und die Belege zur Überprüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse, die die unterhaltspflichtigen Elternteile nicht beachtetten. Die Nichtbeachtung von Fristen oder Terminen durch die unterhaltspflichtigen Elternteile blieb für diese jedoch folgenlos. Ein konsequenter Kontakt zu den unterhaltspflichtigen Elternteilen verdeutlicht diesen, dass sie sich nicht durch Untätigkeit der Unterhaltspflicht entziehen können.

Nach § 10 UVG können Verstöße gegen die Auskunfts- und Mitwirkungspflichten nach § 6 UVG mit einem Bußgeld geahndet werden. Die geprüften Kommunen nutzten diese Möglichkeit nur sehr selten.

Kommt der unterhaltspflichtige Elternteil seinen Zahlungsverpflichtungen auch nach Mahnung der Unterhaltsvorschussstelle nicht nach, so gerät er nach § 286 BGB in Verzug. Die Unterhaltsvorschussstellen können somit nach § 288 BGB Verzugszinsen geltend machen.

Die geprüften Kommunen teilten den unterhaltspflichtigen Elternteilen in ihren Zahlungsaufforderungen zwar mit, dass im Falle des Verzugs Zinsen zu zahlen sind. In den geprüften Fällen fand ich jedoch nur wenige Zinsberechnungen bzw. Zinsfestsetzungen.

Personelle Ausstattung der Unterhaltsvorschussstellen

Die für die Durchführung des UVG zuständigen Kommunen entscheiden eigenständig über die personelle Ausstattung ihrer Unterhaltsvorschussstellen.

Ich habe anhand der Stellenanteile für die Sachbearbeitung und der Fallzahlen der laufenden Unterhaltsleistungen, der Rückgriffsfälle²⁴ und der Fallzahlen für die abgelehnten und zurückgenommenen Anträge berechnet, wie viele Fälle ein VZÄ bei den geprüften Kommunen jeweils

²³ Vgl. Urteil des BGH vom 10.12.2003 – XII ZR 155/01, <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=5d932fd3d4beebd3e41802f01a933765&client=8&nr=28363&pos=0&anz=1>, zuletzt abgerufen am 17.04.2015.

²⁴ Rückgriffsfälle sind die Fälle, in denen die Kommune nach Entziehung der Unterhaltsleistung den nach § 7 UVG übergebenen Unterhaltsanspruch verfolgt.

bearbeitete. Drei Kommunen erläuterten Besonderheiten zu den erhobenen Daten, z. B. längerfristige Personalausfälle. Im Jahr 2013 bearbeitete ein VZÄ in den geprüften Kommunen zwischen rd. 370 und 700 Fälle.

Eine Kommune wies mit 370 Fällen je VZÄ die geringste Fallbelastung in diesem Vergleich auf. Diese Kommune verfügte offensichtlich über eine angemessene Personalausstattung für die Aufgaben nach dem UVG, weil sie als einzige die Unterhaltsansprüche zeitnah und konsequent durchsetzte. Die Kommunen mit höheren Fallzahlen je VZÄ wiesen die bereits erläuterten Schwachstellen in ihren Arbeitsprozessen bei der Durchsetzung der übergegangenen Unterhaltsansprüche auf.

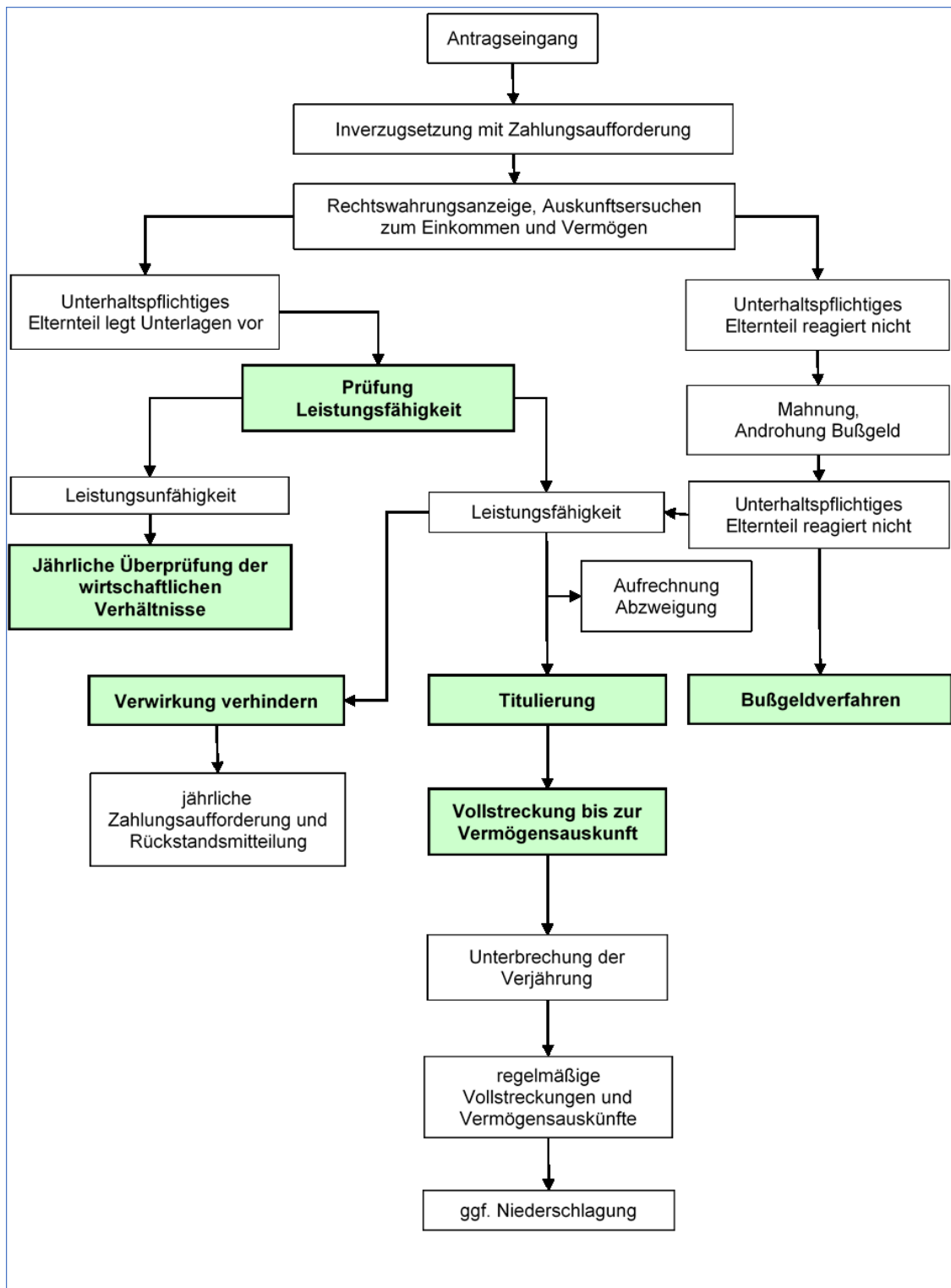
Die Fallbelastung von 370 Fällen je VZÄ kann für die Kommunen eine Orientierungshilfe sein, um zu prüfen, ob die Personalausstattung ihrer Unterhaltsvorschussstellen angemessen ist.

Orientierungshilfe

Nach § 8 NFVG tragen die Kommunen 20 % der Geldleistungen nach dem UVG und führen von den nach § 7 UVG eingezogenen Beträgen ein Drittel an das Land ab. Zwei Drittel der eingezogenen Beträge verbleiben bei den Kommunen. Das bedeutet, ab einer Rückholquote von 30 % decken die Einnahmen die Ausgaben der Kommunen ab. Die Kommunen sollten daher aus finan-
ziellem Interesse ihre maximale Rückholquote anstreben.

Fazit

Eine maximale Rückholquote können die Kommunen jedoch nur dann erreichen, wenn sie ihren Arbeitsprozess klar definieren, ihre Unterhaltsvorschussstelle angemessen mit Personal ausstatten und ihre Arbeitsprozesse intern steuern.



Ansicht 17: Arbeitsprozess UVG, Arbeitsschritte mit hoher Fehlerhäufigkeit in grün

5.11 Wie „kommunal“ sehen Kommunen ihre Sparkassen?

Vielen geprüften Kommunen waren ihre Informations- und Einflussmöglichkeiten hinsichtlich ihrer Sparkassen nicht voll bewusst. Nur wenige Kommunen setzten sich aktiv mit der Trägerschaft und ihrer hieraus erwachsenden Rechte und Pflichten auseinander und banden ihre Sparkasse fest in das Management ihrer wirtschaftlichen Beteiligungen ein.

Ich halte es für geboten, dass die Kommunen ihre Rechte und Pflichten aus ihrer Sparkassenträgerschaft noch aktiver wahrnehmen.

Ich stellte erhebliche Unterschiede im Abführungsverhalten der 46 kommunalen Sparkassen in Niedersachsen fest.

Meine Prüfung richtete sich ausschließlich auf die Handlungsmöglichkeiten, die die Kommunen gegenüber ihren Sparkassen besitzen. Die Sparkassen waren nicht Gegenstand meiner Prüfung.

*Prüfungs-
gegenstand*

Ich ging der Frage nach, welche Chancen und Risiken Kommunen aus ihrer Trägerschaft erwachsen. Ich untersuchte deshalb, inwieweit die Kommunen sich mit ihren Sparkassen auseinandersetzen. Hierfür führte ich örtliche Erhebungen in elf Kommunen mit unmittelbarer und in 13 Kommunen mit mittelbarer Sparkassenträgerschaft²⁵ durch. Außerdem untersuchte ich mit Hilfe der veröffentlichten Jahresabschlüsse und Offenlegungsberichte, welche Beträge die 46 niedersächsischen kommunalen Sparkassen in den Jahren 2009 bis 2012 an ihre Träger abführten.

Zur Umsetzung der kommunalen Interessen bestehen auf der Trägerebene Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten über die

*Einfluss-
und Kontroll-
möglichkei-
ten der
Kommunen*

- Beschlussfassung über die Sparkassensatzung und damit Festlegung der Grundsätze der Geschäftspolitik,
- Zustimmung zur Bestellung von Vorstandsmitgliedern,
- Zustimmung zur Aufnahme stiller Einlagen,
- Beschlussfassung über die Entlastung des Verwaltungsrats und die
- Vorlage testierter Jahresabschlüsse und Lageberichte, ggf. mit Stellungnahme der Sparkassenaufsichtsbehörde.

Kommunen müssen ihre Mitwirkungsrechte verantwortungsvoll nutzen. Nachfolgend stelle ich anhand der Beschlussfassungen über die Sparkassensatzung und über die Entlastung des Verwaltungsrats beispielhaft dar, inwieweit die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten von den geprüften Kommunen genutzt wurden und genutzt werden könnten.

²⁵ Bei Sparkassen in mittelbarer Trägerschaft war nicht eine Kommune, sondern ein Zweckverband Träger.

Beschlussfassung über die Satzung

Der Träger beschließt die Satzung der Sparkasse (§ 6 Abs. 2 NSpG). Mit der Satzung legt der Träger u. a. in allgemeiner Form die Grundsätze der Geschäftspolitik fest.

Die Träger setzten hierbei unterschiedliche Schwerpunkte. Acht Träger legten als Grundsatz fest, dass die Sparkasse die zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Wahrung ihrer Geschäfte erforderlichen Geschäftsstellen unterhält. Zwölf Träger formulierten eine angemessene geld- und kreditwirtschaftliche Versorgung als Grundsatz. In einzelnen Fällen legten Träger fest, dass die Sparkasse eng mit allen Kommunen ihres Geschäftsgebiets zusammenarbeitet oder alle Bevölkerungskreise bei der Vorsorge und Vermögensbildung unterstützt.

Regelungen, die den Trägern Zielvorgaben oder -vereinbarungen grundsätzlicher Natur ermöglichen, fehlten dagegen. Um ihre Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten zu stärken, könnten Träger beispielsweise die allgemeinen geschäftspolitischen Grundsätze dahingehend ergänzen, dass die Sparkassenorgane Empfehlungen des Trägers angemessen berücksichtigen, wie die Sparkasse die kommunale Aufgabenerfüllung des Trägers im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich am besten unterstützen kann. Auf Basis dieser Grundlage könnte der Träger den Sparkassenorganen jährlich bestimmte und auf die kommunale Strategie abgestimmte Aufgabenbereiche benennen. Aktivitäten der Sparkasse, die möglicherweise die Strategie der Kommunen konterkarieren, wären so bereits im Vorfeld zu verhindern.

Entlastung des Verwaltungsrats

Der Träger der Sparkasse beschließt über die Entlastung des Verwaltungsrats (§ 23 Abs. 3 NSpG). Der Träger billigt mit dem Entlastungsbeschluss die Beratungs- und Überwachungstätigkeit des Verwaltungsrats.

Im von mir untersuchten Zeitraum 2009 bis 2012 erteilten alle 24 Träger ihren Verwaltungsräten Entlastung. Wie in § 23 Abs. 3 S. 4 NSpG vorgesehen, erhielten alle Träger die mit den Bestätigungsvermerken versehenen Jahresabschlüsse und die Lageberichte.

Die Beschlüsse zur Entlastung der Verwaltungsräte wurden von den Trägern in unterschiedlicher Qualität vorbereitet. Überwiegend erhielten die Vertretung bzw. die Verbandsversammlung die Beschlussunterlagen im Vorfeld der beschlussfassenden Sitzung oder wurden auf deren Veröffentlichungen verwiesen. Bei zwei Trägern erhielt die Verbandsversammlung die begründenden Unterlagen für die Entlastung der Verwaltungsräte erst während der Sitzung. Ein Verbandsgeschäftsführer legte die Unterlagen nur während der Sitzung der Verbandsversammlung zur Einsichtnahme vor. Bei einem Träger lag ein Jahresabschluss zum Zeitpunkt der Entlastung weder vor noch war er veröffentlicht.

Um sachgerechte Beschlüsse fassen zu können, sollten sich die Mitglieder von Vertretungen bzw. Verbandsversammlungen anhand aussagekräftiger Unterlagen bereits vor einer Sitzung auf diese vorbereiten können. Vorlagen sollten nur in begründeten Ausnahmefällen erst in der Sitzung verteilt werden.

Nach der Neufassung des § 5 Abs. 2 NSpG im Jahr 2005 haftet der Träger grundsätzlich nicht mehr für Verbindlichkeiten der Sparkasse im Rahmen der Gewährträgerhaftung.

*Die Träger-
schaft von
Sparkassen
ist nicht
risikofrei*

Ausnahmsweise haften die Träger nach § 32 Abs. 1 NSpG

- für Verbindlichkeiten, die bis zum 18.07.2001 vereinbart waren, unbegrenzt und
- für solche, die während der Übergangsphase vom 19.07.2001 bis zum 18.07.2005 vereinbart waren, bis zum 31.12.2015.

23 der betrachteten Kommunen waren sich der Höhe der noch bestehenden Haftungsverpflichtungen aus der früheren Gewährträgerhaftung nicht bewusst. Eine Haftungsverpflichtung wurde mit Hinweis auf das Institutssicherungssystem der Sparkassen verneint. Eine Kommune bezifferte die Höhe der noch bestehenden Gewährträgerhaftung für eine Sparkasse mit rund 30 Mio. €. Dies wären 6,3 % des Haushaltsvolumens 2014 dieser Kommune.

Demzufolge kann noch grundsätzlich ein Haftungsanspruch gegenüber einer Sparkassenträgerkommune sowohl aus Zeiten der Gewährträgerhaftung bzw. aus der Übergangszeit bestehen. Dieser ist durch das Institutssicherungssystem weitgehend abgesichert.

Nach Wegfall der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung hat der Deutsche Sparkassen- und Giroverband sein Institutssicherungssystem an die neue, ab 2005 geltende Rechtslage angepasst. Wenn das Sicherungssystem in einem konkreten Fall für eine Sparkasse eintritt, besteht zunächst die Obliegenheit²⁶, dass auch der Träger im Falle einer Schieflage seiner Sparkasse Beiträge zur Stützung leistet (Unterstützungslast).²⁷ Auch im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens zur Neufassung des NSpG wurde eine entsprechende Verfahrensweise aufgezeigt. Es wird ausgeführt, dass im Fall wirtschaftlicher Schwierigkeiten einer Sparkasse der kommunale Träger zu prüfen habe, ob er seiner Sparkasse Kapital zur Verfügung stellen kann.²⁸

*Unterstüt-
zungslast*

Somit können für Kommunen auf Grund der Unterstützungslast als Träger Risiken entstehen. Diese Risiken müssen die Kommunen kennen und bewerten können.

Abführungen von Sparkassen an ihre Träger entlasten kommunale Haushalte. Allerdings können Kommunen selbst die Höhe der Abführungen nicht unmittelbar beeinflussen. Gemäß § 24 Abs. 2 NSpG können Sparkassen bestimmte Teile ihrer Bilanzgewinne an ihre Träger abführen. Die Entscheidung hierüber trifft der Verwaltungsrat.

*Bilanzge-
winne flie-
ßen den
Kommunen
nur zu ei-
nem Bruch-
teil zu*

Anhand der Jahresabschlüsse und Offenlegungsberichte stellte ich fest, dass in den Jahren 2009 bis 2012 lediglich ein Drittel der 46 kommunalen Sparkassen Überschüsse an ihre Träger abführte und damit die Kommunen entsprechend dem gesetzlichen Auftrag (§ 4 Abs. 1 S. 2 NSpG) unmittelbar in ihrer Aufgabenerfüllung unterstützte.

²⁶ Vgl. Henneke: Kommunal Finanzen zwischen Fiskalpakteinhaltung, Eingliederungshilfe- und föderaler Finanzbeziehungsreform, der gemeindehaushalt 8/2014, S. 177f.

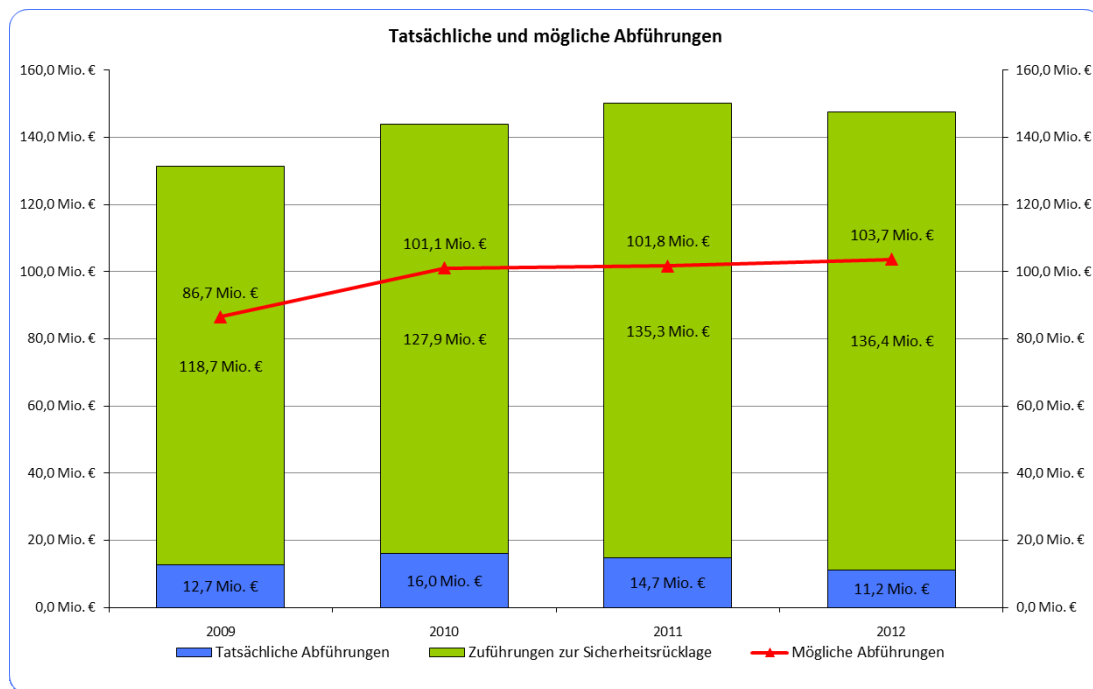
²⁷ § 13 Abs. 2 der Mustersatzung für die Sparkassenstützungsfonds der Regionalverbände, beschlossen in der Mitgliederversammlung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes vom 11.12.1975, zuletzt geändert durch Beschluss der Mitgliederversammlung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes vom 01.12.2004.

²⁸ LT-Drs. 15/1220, S. 27.

Ich ermittelte unter Berücksichtigung der gesetzlich abgesicherten finanzwirtschaftlichen Interessen der Sparkassen für die Jahre 2009 bis 2012 abführungsfähige Bilanzgewinne von 393 Mio. €. Tatsächlich erhielten die Kommunen in diesem Zeitraum Abführungen von 55 Mio. €. Dies entspricht einem Anteil von 13,9 % der abführungsfähigen Bilanzgewinne.

Diskrepanzen zwischen möglichen und tatsächlicher Abführung

Eine Gegenüberstellung der tatsächlichen Abführungen und der rechnerisch nach § 24 Abs. 2 S. 2 NSpG möglichen Abführungen für die Jahre 2009 bis 2012 zeigt, dass die Sparkassen im Prüfungszeitraum der Stärkung ihrer Eigenmittel hohe Priorität einräumten.



Ansicht 18: Verwendung der Bilanzgewinne

Vielen Kommunen ist die Höhe der möglichen Abführungen unbekannt

In den Interviews, die ich vor Ort führte, gaben lediglich zwölf der geprüften 24 Kommunen an, dass sie die Höhe der nach § 24 Abs. 2 NSpG möglichen Abführungen kannten. Von den Kommunen, die die Höhe der möglichen Abführungen nicht kannten, antworteten sechs Kommunen, dass sie keine Abführungen wünschten. Die übrigen sechs Kommunen erklärten, dass sie sich nicht mit der Höhe der Abführungen beschäftigten. Die maßgeblichen Parameter für Abführungen wie die Höhe der gewichteten Risikoaktiva sowie die Auswirkung der Abführung auf die künftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Sparkasse waren den meisten geprüften Kommunen nicht bekannt.

Eigenmittelstärkung vs. Unterstützung der Kommunen

Kreditinstitute müssen zur Wahrung ihres kreditwirtschaftlichen Handlungsspielraums über angemessene Eigenmittel verfügen. Dies war zum Prüfungszeitpunkt der Fall. Alle 46 Sparkassen lagen deutlich über den geltenden Eigenmittelanforderungen. Als Reaktion auf die Finanzkrise werden die Eigenmittelanforderungen bis zum Jahr 2019 steigen, um die Eigenkapital- und Liquiditätsausstattung der Kreditinstitute zu verbessern. Neben diesen aufsichtsrechtlichen Kapitalanforderungen muss die Sparkasse dabei auch den Mindestanforderungen an das Risikomanagement gerecht werden. Gemäß den Mindestanforderungen ist auf der Grundlage des Gesamtrisikoprofils sicherzustellen, dass die wesentlichen Risiken der Sparkasse durch das Risikodeckungspotenzial unter Berücksichtigung von Risikokonzentrationen laufend abgedeckt sind und

damit die Risikotragfähigkeit gegeben ist. In der Risikotragfähigkeit können nur die Kapitalbestandteile angerechnet werden, die nicht bereits durch die aufsichtsrechtlichen Mindestkapitalanforderungen gebunden sind.

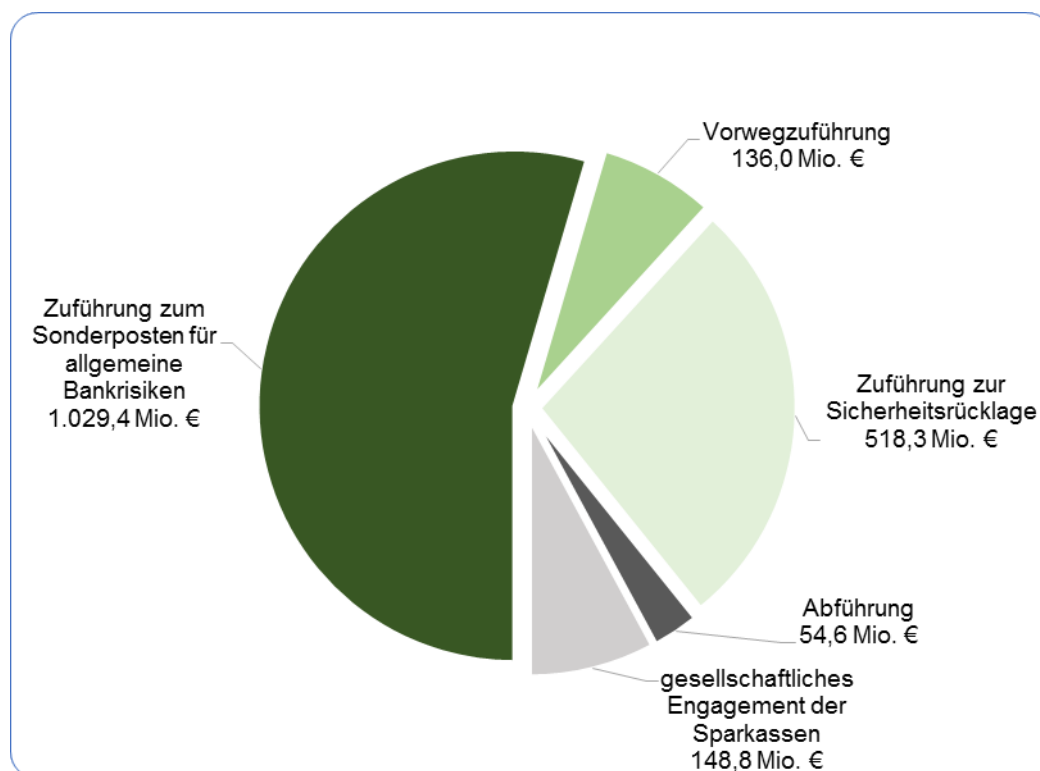
Wieviel Risikodeckungspotenzial die Sparkasse danach für ihr Geschäftsmodell benötigt, ist von der Sparkasse individuell im Rahmen ihres Steuerungs- bzw. Kapitalplanungsprozesses festzulegen.

Während meiner Prüfung wurde argumentiert, dass wegen des umfangreichen gesellschaftlichen Engagements der Sparkassen im kommunalen Aufgabenbereich vor (weiteren) Abführungen an die Träger zunächst die Eigenmittel der Sparkassen zu stärken seien. Von den 24 geprüften Kommunen konnten sieben das gesellschaftliche Engagement ihrer Sparkasse für die einzelnen Bereiche beziffern. 14 Kommunen waren hierüber informiert und drei hatten keine Kenntnis. Teilweise hatten die Kommunen erst anlässlich meiner Prüfung bei den Sparkassen Art und Umfang des gesellschaftlichen Engagements erfragt. Bis auf wenige Ausnahmen berichteten allerdings die Sparkassen in ihren Geschäftsberichten über ihre Unterstützungsleistungen für Kommunen nach § 4 Abs. 1 S. 2 NSpG.

Die mit diesen Leistungen im Zusammenhang stehenden Aufwendungen mindern die Jahresüberschüsse der Sparkassen. Die Leistungen sind nach Angaben des Sparkassenverbands Niedersachsen in seinen Verbandsberichten²⁹ erheblich. Die ergebnismindernden Leistungen betragen Angabe gemäß 2009 34,0 Mio. €, 2010 41,0 Mio. €, 2011 37,4 Mio. € und 2012 36,4 Mio. €, mithin in der Summe 148,8 Mio. €.

Der Vergleich zeigt, dass das gesellschaftliche Engagement und die Abführungen deutlich hinter der Bildung von Vorsorgen und Rücklagen der Sparkassen zurücktreten.

²⁹ Verbandsberichte des Sparkassenverbandes Niedersachsen, <http://www.svn.de/presse/verbandsberichte.html>, abgefragt am 14.11.2014.



Ansicht 19: Verhältnis von offenen Vorsorgen zu kommunaler Unterstützung 2009 bis 2012

Handlungsoptionen

Die Träger der Sparkassen sollten in den Satzungen der Sparkassen Regelungen vorsehen, die es ihnen ermöglichen, Ziele vorzugeben oder zu vereinbaren.

Die Kommunen sollten sich darum bemühen, Spenden und Sponsoringmaßnahmen mit ihren Sparkassen auch mit Blick auf etwaige Ergebnisabführungen abzustimmen, um eine Aufgabenerfüllung im kommunalen Interesse in den in § 4 Abs. 1 S. 2 NSpG genannten Bereichen zu gewährleisten. Auch Zustiftungen sollten in Absprache mit der Kommune erfolgen. Die Errichtung eines überwiegend mit kommunalen Verwaltungsratsmitgliedern besetzten Spendenausschusses halte ich für eine geeignete Lösung. Stiftungsausschüsse/-räte von Sparkassenstiftungen sollten u. a. durch Mitglieder der Vertretung besetzt werden.

Den Vertretungen empfehle ich, sich mit der Bedeutung und der Wirkung des Beschlusses zur Entlastung des Verwaltungsrats auseinanderzusetzen. Sie sollten hierfür die notwendigen Informationen und Unterlagen über die Tätigkeit des Verwaltungsrats aktiv einfordern.

Angesichts angespannter kommunaler Haushalte sollten die Kommunen der Frage nachgehen, ob und in welcher Höhe die wirtschaftliche Gesamtsituation ihrer Sparkassen Abführungen zulässt. Bei der Klärung dieser Frage haben die Kommunen stets die gegenwärtige und die zukünftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ihrer Sparkassen zu beachten. Meine Jahresabschlussanalyse zeigt, dass sich in den Jahren 2009 bis 2012 in der Gesamtheit die wirtschaftliche Lage der 46 kommunalen Sparkassen stabil entwickelte. Es ist zu erwarten, dass in den kommenden Jahren vor allem wachsende regulatorische Anforderungen, eine schrumpfende Zinsspanne und eine hohe Wettbewerbsintensität im Finanzsektor die Ertragslage der Sparkassen in den kommenden Jahren belasten werden.

Die Kommunen sollten sich vor diesem Hintergrund von ihrer Sparkasse über die zukünftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, über bestehende Risikovorsorgen und deren voraussichtliche Entwicklung informieren lassen, um die wirtschaftliche Lage ihrer Sparkassen noch besser einschätzen zu können. Diese Vorbereitung soll den kommunalen Organen die Entscheidung ermöglichen, ob und in welche Zielrichtung sie mit ihrem Verwaltungsratsvorsitzenden, ihren entsandten Verwaltungsratsmitgliedern oder ihren Vertretern in der Zweckverbandsversammlung über die Risikovorsorge und die Abführungspolitik ihrer Sparkasse diskutieren.

Darüber hinaus müssen die Kommunen ihre aus der ehemaligen Gewährträgerhaftung bestehenden Haftungsverpflichtungen im Zusammenspiel mit dem Institutssicherungssystem kennen, um ihre Haushaltsrisiken kalkulieren zu können. Unabhängig davon sollte einer Kommune stets bewusst sein, dass sie im Falle einer wirtschaftlichen Schieflage ihrer Sparkasse in eine Position geraten kann, in der von ihr Beiträge zur Stützung ihrer Sparkasse gefordert werden.

Die Trägerkommunen müssen sich ihrer Verantwortung für ihre Sparkassen ständig bewusst sein. Um ihre Aufgaben in diesem Sinne besser erledigen zu können, ist mehr Transparenz durch mehr Information notwendig. Die Trägerkommunen sind gehalten, ihre Sparkassen mit den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu beeinflussen, um das Handeln der Sparkassen soweit wie möglich in die kommunale Aufgabenerfüllung einzubinden. Dies geschieht bisher nur bei einigen Kommunen in einem Maße, wie ich es für ausreichend halte.

Fazit

Die auch vom Gesetzgeber gewünschte Bildung von Vorsorgen und Rücklagen durch Sparkassen muss eine hohe Priorität haben. Sie ist grundsätzlich positiv zu beurteilen. Diese Einschätzung schränke ich ein, wenn die Unterstützung der kommunalen Aufgabenerfüllung und das gesellschaftliche Engagement im Geschäftsgebiet der Sparkassen nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den Vorsorgen und Rücklagen steht und somit die Unterstützung der kommunalen Aufgabenerfüllung in den Hintergrund tritt.

5.12 So steuern die größeren Kommunen in Niedersachsen oder eben auch nicht

Rund ein Drittel der niedersächsischen Kommunen von den selbstständigen Gemeinden an aufwärts hat den Steuerungskreislauf hergestellt. Im Übrigen zeigte sich bei den einzelnen Steuerungsinstrumenten ein uneinheitliches Bild was ihre Einführung und Anwendung anbelangt.

Dies ergab meine Umfrage zum NKR, deren Ergebnisse ich durch örtliche Erhebungen bei fünf Kommunen vertiefte.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die niedersächsischen Kommunen haben spätestens seit 2012 das NKR anzuwenden. Meine Prüfung erstreckte sich auf den Stand der der damit einzuführenden Steuerungsinstrumente.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, in welchem Umfang die Steuerungsinstrumente genutzt werden und gegebenenfalls individuelle Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Nach der Umfrage hatten 32 % der angefragten 113 größeren Kommunen den NKR-Steuerungskreislauf hergestellt. Sie hatten die Einführung von Strategie, KLR, Controlling und Berichtswesen, Produktzielen und -kennzahlen, wesentlichen Produkten und dezentrale Ressourcenverantwortung benannt. Aufgegliedert auf die einzelnen Instrumente ergab sich folgender Einführungs- und Umsetzungsstand:

Ergebnisse der Umfrage

Strategische Ausrichtung	
Kommunen mit formulierter strategischer Ausrichtung	78 %
Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)	
Keine KLR	23 %
KLR (nur) für einzelne Einheiten	36 %
KLR für die Gesamtverwaltung	41 %
Controlling und Berichtswesen	
Kein Controlling und Berichtswesen	23 %
Controlling und Berichtswesen (nur) für einzelne Einheiten	16 %
Controlling und Berichtswesen für die Gesamtverwaltung	61 %
Produktziele und -kennzahlen	
Keine Produktziele	16 %
Produktziele (nur) für einzelne Produkte	39 %
Produktziele für alle Produkte	45 %
Produktkennzahlen	33 %
Wesentliche Produkte	
Wesentliche Produkte gebildet	64 %
Keine wesentlichen Produkte	19 %
Keine (verwertbaren) Angaben	17 %
Dezentrale Ressourcenverantwortung	
Steuerung über Budgetbildung	96 %
Einbindung der Personalkosten in die Budgets	35 %

Tabelle 4: Umfrageergebnisse zu Steuerungsinstrumenten

Bei den fünf geprüften Kommunen traf ich folgende Feststellungen:

Die Verwaltungsspitze wurde durch unterschiedliche Organisationseinheiten unterstützt. Dort, wo alle Aufgaben der Steuerungsunterstützung bei der Verwaltungsspitze zentralisiert waren, führte es zu einer gleichgewichtigen Steuerung des Haushalts, der Verwaltung sowie der Unternehmen und Einrichtungen.

Wo erfolgt die Steuerungsunterstützung?

Strategische Ziele sind von den politischen Entscheidungsträgern zu verantworten und sollten deshalb auch von ihnen festgelegt werden. Bei den geprüften Kommunen waren die strategischen Ziele selten aus politischer Willensbildung entstanden. Überwiegend schlug die Verwaltung sie vor. Die strategischen Ziele unterschieden sich außerdem hinsichtlich der Anzahl, der Steuerbarkeit, der Eindeutigkeit und der Evaluierungsmöglichkeit. Sie waren wenig konkret formuliert und damit nicht messbar. So boten Sie den Akteuren Interpretationsspielräume.

Wer ist der Stratege?

Die KLR ist hinsichtlich Umfang und Tiefe auf die örtlichen Informationsbedürfnisse der Entscheidungsträger auszurichten (§ 21 Abs. 1 GemHKVO). Die geprüften Kommunen stellten die örtlichen Bedürfnisse nicht fest. Das führte im Ergebnis dazu, dass die KLR nicht in notwendigem und angemessenem Aufwand betrieben wurde.

KLR und Controlling abhängig von örtlichen Bedürfnissen

Das nicht definierte örtliche Informationsbedürfnis wirkte sich auch auf das Controlling und Berichtswesen aus. Mir fiel auf, dass Kommunen insgesamt zu viele Details für zu viele Produkte berichteten. Zielerreichungsgrade und Prognosen zu Fachzielen vernachlässigten sie hingegen.

Der überwiegende Teil der zahlreichen Produktziele in den Produktbeschreibungen erfüllte die S.M.A.R.T.-Kriterien³⁰ nicht. Die Orientierung der Produktziele an den strategischen Zielen war nicht immer erkennbar.

Produktziele und Produktkennzahlen: Masse statt Klasse

Produktkennzahlen hatten oft keinen Bezug zum Produktziel. Der Grad der Zielerreichung war mit den gebildeten Produktkennzahlen häufig nicht messbar.

Der Großteil der geprüften Kommunen fand keine Kriterien für die Bildung wesentlicher (steuerungsrelevanter) Produkte. In der Folge beschrieben und behandelten sie alle bzw. die meisten Produkte als wesentliche Produkte. Abgesehen davon, dass mir die Verwaltungssteuerung mittels aller Produkte nicht erfolgreich durchführbar erscheint, betrieben die betreffenden Kommunen vermeidbaren Verwaltungsaufwand.

Bildung wesentlicher Produkte wichtig, aber schwierig

Die Kommunen schränkten häufig die dezentrale Ressourcenverantwortung bei der Budgetbildung ein. So schlossen sie den Personalaufwand aus.

Eingeschränkte dezentrale Ressourcenverantwortung

In Einzelfällen entsprachen die vorgefundenen Budgets nicht den gesetzlichen Anforderungen. Einzelne Aufwandspositionen verschiedener Produkte wurden zum Beispiel zu einem Budget zusammengefügt, obwohl Budgets mindestens aus ganzen Produkten zu bilden sind.

Der durchschnittliche Steuerungsbedarf pro Vollzeitstelle und Jahr unterschied sich bei den fünf geprüften Kommunen sehr deutlich.

³⁰ Spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch, terminiert.

Fazit

Die Prüfung der fünf Kommunen ergab, dass diese sich weder mit dem Aufwand noch mit dem tatsächlichen Nutzen ihrer individuellen Steuerungslösung selbstkritisch auseinandersetzen. Um ein angemessenes Verhältnis von Aufwand zu Nutzen zu finden, sollten die Kommunen zunächst ihre örtlichen Bedürfnisse im Sinne des § 21 Abs. 1 GemHKVO definieren.

5.13 Wirtschaftlichkeit von Samtgemeinden im Vergleich zu Einheitsgemeinden

Kommunalverfassungsrechtliche Unterschiede führen bei Samt- und Einheitsgemeinden zu unterschiedlich hohem Aufwand. Ein für das Jahr 2012 durchgeführter Vergleich zwischen 30 Samt- und 30 Einheitsgemeinden vergleichbarer Größe und Fläche ergab, dass bei einer Samtgemeinde das durchschnittliche Einsparpotenzial 92.000 € betragen hätte. Im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen ist dieser Betrag gering.

Ein großer Teil des Einsparpotenzials resultierte mit 79 % aus Demokratiekosten. Hierzu zähle ich die Aufwandsentschädigungen und die Sitzungsgelder der Mandatsträger sowie den Aufwand für Gremiendienste der Verwaltung. Darüber hinaus war der Aufwand im Finanzbereich bei Samtgemeinden um durchschnittlich 21 % höher.

Ein grundlegender Unterschied zwischen Samt- und Einheitsgemeinden besteht in ihrem kommunalverfassungsrechtlichen Aufbau. Das Modell der Samtgemeinde sieht sowohl für die Samtgemeinde als auch für jede einzelne Mitgliedsgemeinde die Selbstverwaltungshoheit vor. Dies führt dazu, dass es neben den einzelnen Organen in einer Samtgemeinde in jeder Mitgliedsgemeinde einen weiteren HVB und eine weitere Vertretung gibt. Auf die Bildung eines Verwaltungsausschusses kann die Mitgliedsgemeinde verzichten (§ 104 S. 1 NKomVG). Für jede Mitgliedsgemeinde sind eigene Haushalte und ein eigenes Kassenwesen zu führen. Bei einer Einheitsgemeinde ist innerhalb ihrer Selbstverwaltungshoheit die Bildung von Ortschaften optional. Die Regelungen im NKomVG sowie ergänzende Regelungen in der Hauptsatzung ermöglichen eine Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Vertretung und den ggf. eingerichteten Ortsräten oder Ortsvorstehern in den Ortschaften.

Verfassungsrechtliche Unterschiede zwischen Samt- und Einheitsgemeinden

Defizitäre Haushaltssituationen, etwaige Entschuldungshilfen des Landes und demografische Entwicklungen hatten einige Samtgemeinden in der Vergangenheit dazu veranlasst, die Auswirkungen einer Umwandlung in eine Einheitsgemeinde gutachterlich untersuchen zu lassen. Diese Gutachten³¹ prognostizierten für den Fall der Umwandlung einer Samtgemeinde in eine Einheitsgemeinde Einsparpotenziale insbesondere in den Bereichen Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder, Gremiendienst sowie Finanzverwaltung einschließlich Kasse und Steuern. Erkenntnisse darüber, ob tatsächlich Einsparungen realisiert werden konnten, lagen bisher nicht vor.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Für meinen Vergleich wählte ich 30 Samtgemeinden mit vier bis acht Mitgliedsgemeinden aus, denen ich 30 Einheitsgemeinden vergleichbarer Größe und Fläche gegenüberstellte.

³¹ Vgl. Gutachten zur Umwandlung der Samtgemeinde Boffzen in eine Einheitsgemeinde vom 01.09.2008, Gutachten zur Umwandlung der Samtgemeinde Oberharz in eine Einheitsgemeinde aus Januar 2010 und Gutachten über die Auswirkungen bei der Umwandlung der Samtgemeinde Jümme in eine Einheitsgemeinde aus Oktober 2008.

Hohes Einsparpotenzial bei Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgeldern

Meine Prüfung ergab, dass die Anzahl der Mandatsträger in den Samtgemeinden um durchschnittlich 57 % höher war als in den Einheitsgemeinden. In der Folge waren die Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder in den Samtgemeinden um durchschnittlich 44.700 € pro Jahr höher. Sie machten 48 % des Einsparpotenzials aus.

Zudem fanden in Samtgemeinden aufgrund einer umfangreicheren Zahl an Gremien 75 % mehr Sitzungen als in Einheitsgemeinden statt, obwohl die überwiegende Zahl der geprüften Einheitsgemeinden bisher nicht auf Ortsräte verzichtet hatte. Die Zahl der Gremien können die Mitgliedsgemeinden selbst gestalten.

Einsparpotenzial beim Gremien dienst und den Finanzdienstleistungen

Die hohe Zahl der Sitzungen in Samtgemeinden belastete die Verwaltung mit Gremiendiensten. Der Anteil am Einsparpotenzial betrug dafür 31 %. Das entsprach durchschnittlich 28.000 € pro Jahr und Samtgemeinde.

Die Samtgemeinden hatten mehr Haushalte aufzustellen, eine größere Zahl an Kassenbuchungen durchzuführen und eine höhere Zahl an Steuerbescheiden zu erlassen. Dadurch waren die durchschnittlichen Personalkosten im Finanzbereich um 10 % höher als in den Einheitsgemeinden. Ich ermittelte im Finanzbereich ein Einsparpotenzial von 21 %. Dies entsprach Mehrkosten von durchschnittlich 19.100 € pro Jahr und Samtgemeinde.

Fazit

Der festgestellte Mehraufwand in Samtgemeinden resultierte zu 79 % aus Demokratiekosten und 21 % aus zusätzlichen Kosten im Finanzbereich. Gleichwohl ist das Modell der Samtgemeinde nach meinen Feststellungen insgesamt nicht wesentlich aufwendiger als das Modell der Einheitsgemeinde.

Empfehlungen

Die Höhe der Demokratiekosten können die Samtgemeinden beeinflussen. Die Kosten lassen sich durch Veränderungen der Gremienkultur verringern. Dazu sollten die Samtgemeinden zusammen mit ihren Mitgliedsgemeinden kritisch hinterfragen, inwieweit die jeweiligen Gremien in Anzahl und Sitzungshäufigkeit tatsächlich einen Mehrwert darstellen.

5.14 Schulentwicklungsplanung – Planung ohne Folgen?

Die Kommunen müssen ihre Schulentwicklung planen und diese Planungen in die Tat umsetzen, um das Gebot der Wirtschaftlichkeit zu beachten.

Die von mir betrachteten Kommunen als Schulträger von allgemeinbildenden Schulen der Sekundarbereiche I und II hätten ab 2012 jährlich rd. 418.000 € einsparen können, wenn sie Schulstandorte zusammengelegt oder aufgegeben hätten. Bis 2021 würde sich das Einsparpotenzial auf 1,9 Mio. € pro Jahr erhöhen. Zudem würden Investitionen von 22,5 Mio. € entfallen.

Bei den Förderschulen - Lernen hätten die Kommunen ab 2012 jährlich rd. 466.000 € einsparen können. Ab 2017 kämen weitere rd. 500.000 € pro Jahr hinzu. Das Einsparvolumen beliefe sich dann auf rd. 966.000 € pro Jahr. Vorgesehene Investitionen in die Förderschulen - Lernen von 2,1 Mio. € wären nicht mehr notwendig.

Mit der Streichung des § 26 NSchG zum 31.10.2009 entfiel die Pflicht der Landkreise und kreisfreien Städte, eine formelle Schulentwicklungsplanung aufzustellen. Eine Planung ist für ein regional ausgeglichenes Bildungsangebot und für ein wirtschaftliches Handeln der Kommunen dennoch erforderlich.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Ich wählte für die Prüfung drei Landkreise aus, die eine unterschiedliche Schulstruktur aufwiesen. Ein Landkreis war alleiniger Schulträger der allgemeinbildenden Schulen der Sekundarbereiche I und II. Bei den anderen beiden Landkreisen war die Schulträgerschaft zum Teil auf die kreisangehörigen Kommunen übertragen. Insgesamt prüfte ich damit neun Kommunen mit 52 Regelschulen und elf Förderschulen - Lernen. Schulträger für die Förderschulen - Lernen waren nur die drei geprüften Landkreise.

Meine Prüfung erstreckte sich darauf, ob und wie die Kommunen ihre Schulstruktur planten und ob die Kommunen ihre Planungen umsetzten. In diesem Zusammenhang prüfte ich, wie sich in den Kommunen die Schülerzahlen, die Auslastung der Schulen und der Zuschussbedarf der Schulen entwickelten. Ein weiterer Schwerpunkt meiner Prüfung war die Situation der Förderschulen - Lernen nach dem Beginn der inklusiven Beschulung von Kindern mit diesem Unterstützungsbedarf.

Bei zwei Landkreisen fand ich eine gute Schulentwicklungsplanung vor. Diese mündete jedoch nicht in die notwendigen Beschlüsse durch die entsprechenden kommunalen Gremien.

*Planung der
Landkreise*

In den geprüften Kommunen gab es am 01.09.2012 insgesamt 33.640 Schülerinnen und Schüler an den 52 Regelschulen. Nach den Prognosen der Kommunen wird es voraussichtlich am 01.09.2021 insgesamt 26.454 Schülerinnen und Schüler, d. h. 7.186 Schülerinnen und Schüler bzw. 21 % weniger geben. Erhielten die Kommunen alle Schulen bzw. Schulstandorte, würde die Auslastung der Schulgebäude im Mittel von 92 % auf 74 % sinken. Bei acht von den 52 in die Prüfung einbezogenen Schulen würde der Auslastungsgrad unter 50 % sinken. Lediglich sieben Schulen wären noch voll ausgelastet.

*Entwicklung
der Schüler-
zahlen und
ihre Folgen*

Dies spiegelte sich auch bei der Entwicklung des Zuschusses je Schülerin und Schüler wider. Der Zuschuss würde im Mittel von rd. 1.200 € auf rd. 1.600 € ansteigen, was eine Steigerung von 31 % bedeuten würde. Bei einer Schule würde der Zuschuss um 85 % steigen.

Diese Entwicklungen nahm ich zum Anlass zu prüfen, ob die Anzahl der Schulen bzw. der Schulstandorte reduziert werden kann. Dabei berücksichtigte ich das regional ausgeglichene Bildungsangebot, die Zumutbarkeit der Schulwege sowie die Aufnahmekapazität der verbleibenden Schulen bzw. Schulstandorte. Als Ergebnis meiner Prüfung könnten die geprüften Kommunen die Anzahl der Schulen bzw. Standorte von bisher 52 auf 44 Schulen bzw. Standorte reduzieren.

Müssen die Kommunen handeln?

Das NSchG regelt in § 106 Abs. 1 die Pflicht der Kommunen als Schulträger, Schulen u. a. zusammenzulegen oder aufzuheben, wenn die Entwicklung der Schülerzahlen dies erfordert. Die SchOrgVO spezifiziert diese Pflicht, indem sie für jede Schulform eine Mindestzügigkeit³² festlegt. Von den Schulen unterschritten im Jahr 2012 nach meinen Berechnungen insgesamt 15 Schulen die Mindestzügigkeit nach der SchOrgVO. Bei acht Schulen lagen Ausnahmetatbestände vor, die eine Fortführung rechtfertigten. Sieben Schulen erreichten somit nicht die geforderte Mindestzügigkeit.

Bis 2021 wird die Mindestzügigkeit nach der SchOrgVO bei weiteren elf Schulen nicht mehr gegeben sein. Auch von diesen Schulen kann nur ein Teil aufgrund der Ausnahmetatbestände des § 4 SchOrgVO fortgeführt werden.

Ist die Reduzierung von Schulen bzw. Schulstandorten auch wirtschaftlich?

Jede Kommune unterliegt dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gemäß § 110 Abs. 2 NKomVG. Das Wirtschaftlichkeitsgebot müssen die Kommunen auch bei Entscheidungen über den Erhalt ihrer Schulen beachten.

Die Wirtschaftlichkeit von Schulstandorten ist insbesondere abhängig von deren Auslastung. Um Schulen zusammenzulegen oder aufheben zu können, benötigen die Schulträger verfügbare Ressourcen. Denn sie müssen die verbleibenden Schülerinnen und Schüler der betroffenen Schulen weiterhin beschulen. Ich habe bei meinen Empfehlungen berücksichtigt, ob die aufnehmenden Schulen über ausreichende Kapazitäten verfügen. Wegen fehlender Kapazitäten können die Kommunen Schulen bzw. Standorte erst zu einem späteren Zeitpunkt zusammenlegen bzw. aufgeben, obwohl die erforderliche Mindestzügigkeit bei den aufzugebende Schulen nicht mehr gegeben war.

Des Weiteren berücksichtigte ich die Mehraufwendungen für die zusätzlich zu erwartenden Schülerbeförderungen. Dies führte in keinem Fall dazu, dass eine Reduzierung des Schulangebots unwirtschaftlich wurde. Allerdings waren die Aufwendungen der Schülerbeförderung in zwei Fällen maßgeblich für die Empfehlung, welcher Standort erhalten bleiben sollte.

Die Frage, in welcher Höhe künftig Investitionen in die Schulgebäude erforderlich werden, bezog ich bei der Berechnung der Wirtschaftlichkeit ein. Bei einem Vorschlag, zwei Schulen bzw. Standorte zusammenzulegen, bestimmte die Höhe der Investitionen den künftigen Schulstandort.

³² Mindestzügigkeit: Für jede Schulform ist bestimmt, wie viele Klassen pro Jahrgang vorhanden sein müssen.

Die Berücksichtigung all dieser Faktoren führte dazu, dass die errechneten Einsparungen überwiegend erst ab 2017 eintreten könnten, und zwar in Höhe von 1,3 Mio. €. Bis 2021 würden dann 1,9 Mio. € erreicht.

Mit Änderung des NSchG vom 17.07.2012 führte das Land Niedersachsen die inklusive Schule mit Beginn des Schuljahres 2013/14 ein. Damit verbunden war auch die auslaufende Beschulung in Förderschulen mit dem Schwerpunkt Lernen im Primarbereich zum Schuljahr 2016/17.

Wie wirkt sich die inklusive Beschulung auf die Förderschule - Lernen aus?

Die drei Landkreise hielten insgesamt elf Förderschulen - Lernen vor. Fünf davon waren mit einem oder mehreren anderen Schwerpunkten kombiniert. Die Landkreise beschulten in diesen elf Förderschulen insgesamt 1.279 Schülerinnen und Schüler. Davon besuchten 15 % aller Schülerinnen und Schüler den Primarbereich der Förderschulen - Lernen. Mit dem Wegfall des Primarbereichs werden die Förderschulen - Lernen 198 Schülerinnen und Schüler sukzessiv bis zum Schuljahr 2016/17 verlieren.

Keine der geprüften Förderschulen - Lernen war 2012 zu 100 % ausgelastet. Die Spanne der Auslastung betrug zwischen 43 % und 95 %. Entsprechend würde die Auslastung der Förderschulen - Lernen von durchschnittlich 73 % im Schuljahr 2012/13 auf durchschnittlich 63 % im Schuljahr 2016/17 sinken.

Zwei der drei Landkreise hätten bereits ab dem Schuljahr 2012/13 jeweils zwei Förderschulen - Lernen aufheben bzw. bei einer Förderschule - Lernen das Schulgebäude aufgeben können. Die verbleibenden Förderschulen - Lernen bzw. das Gebäude einer aufnehmenden Oberschule verfügten zu diesem Zeitpunkt über ausreichende Raumkapazitäten. Spätestens mit Auslaufen des Primarbereichs zum Schuljahr 2016/17 könnten alle drei Landkreise ihre Anzahl der Förderschulen - Lernen um jeweils zwei Schulen reduzieren.

Die Wirtschaftlichkeit der Förderschulen - Lernen prüfte ich nach der gleichen Berechnung wie zuvor. Danach würde sich spätestens ab 2017 eine Einsparung von rd. 966.000 € pro Jahr ergeben. Für die Jahre 2013 bis 2015 vorgesehene Investitionen von 2,3 Mio. € wären dann entbehrlich gewesen.

Der Rückgang der Schülerzahlen in allgemeinbildende Schulen der Sekundarbereiche I und II führte bisher nicht dazu, dass die geprüften Kommunen Schulen bzw. Schulstandorte zusammenlegten oder aufgaben. Die kommunalen Gremien beschlossen solche schulorganisatorischen Maßnahmen auch dort nicht, wo die vorliegende Schulentwicklungsplanung entsprechenden Handlungsbedarf aufzeigte.

Fazit

Wo die Mindestzügigkeit einer Schule dauerhaft nicht mehr gegeben ist und keine Ausnahmetatbestände das Fortführen der Schule rechtfertigen, verletzen die Kommunen damit ihre Handlungsverpflichtung gemäß § 106 Abs. 1 NSchG.

Die geprüften Kommunen beachteten das Gebot der Wirtschaftlichkeit gemäß § 110 Abs. 2 NKomVG bei der Ausrichtung ihrer Schulstruktur nur unzureichend. Selbst wenn die

Mehraufwendungen der Schülerbeförderung bei der Berechnung des Einsparpotenzials berücksichtigt werden, ist es für die Kommunen wirtschaftlicher, ihre Anzahl an Schulen bzw. Schulstandorten zu reduzieren.

5.15 Investitionen erfolgen ohne Wirtschaftlichkeitsvergleich

Die geprüften Kommunen veranschlagten Investitionsmaßnahmen, ohne sie hinreichend mit Wirtschaftlichkeitsvergleichen und Folgekostenbetrachtungen unterlegt zu haben. Darüber hinaus hielten sie die Vergabevorschriften nicht immer ein.

Die 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).

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung
Fakten Da-
ten*

Diverse nationale und europäische Förderprogramme sollen Investitionsvorhaben der Kommunen unterstützen und lenken. Dadurch können Fehlanreize entstehen, die die Erforderlichkeit und Wirtschaftlichkeit entsprechender Investitionen infrage stellen.

Ich untersuchte sechs geförderte Investitionsmaßnahmen. Dabei hinterfragte ich, ob die Kommunen mit der Förderung einen konkret definierten Bedarf deckten, vor ihren Investitionsentscheidungen Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Folgekostenberechnungen durchführten sowie die Vergabevorschriften beachteten.

Die Kommunen wiesen bei fünf der sechs geprüften Projekte nach, dass sich ihr Motiv für die geförderte Investition aus einer konkreten Bedarfslage ergab. Eine Kommune konnte meine Zweifel an der Erforderlichkeit für Teile eines Maßnahmenpakets nicht vollständig ausräumen.

*Kommunen
wiesen Er-
forderlichkeit
der Projekte
weitestge-
hend nach*

Für Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung gilt, dass die Kommune vor Beschlussfassung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten die für sie wirtschaftlichste Lösung durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich ermitteln soll (§ 12 Abs. 1 S. 1 GemHKVO). Hiervon darf die Kommune nur abweichen, wenn sie dies in einem atypischen Fall überzeugend rechtfertigen kann.

*Wirtschaft-
lichkeitsver-
gleiche*

Der Wirtschaftlichkeitsvergleich unter Berücksichtigung der Folgekostenberechnungen ist dem zuständigen Organ zur Entscheidung über die wirtschaftlichste Lösung (Projektierungsbeschluss) vorzulegen. Diese Entscheidung geht einem Beschluss über die Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel voraus und kann durch diesen in der Regel nicht ersetzt werden.

§ 12 Abs. 1 GemHKVO schreibt Abgrenzungsregelungen nicht ausdrücklich vor. Da Investitionen von erheblicher und unerheblicher finanzieller Bedeutung aber zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führen, impliziert die Regelung, dass die Kommune jede Investition entsprechend abgrenzen und zuordnen muss. Gibt es keine durch die Vertretung beschlossene Abgrenzung, sind Investitionen im Zweifel wie Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung zu behandeln. Die Definition von einheitlich anzuwendenden Abgrenzungskriterien ist somit geboten.

*Keine Ab-
grenzung
von erhebli-
chen zu un-
erheblichen
Investitionen*

Keine der fünf geprüften Kommunen hatte nachvollziehbare Regelungen zur Abgrenzung von Investitionen von erheblicher und unerheblicher finanzieller Bedeutung getroffen.

Handelt es sich um Investition von unerheblicher finanzieller Bedeutung, muss die Kommune vor Beginn mindestens eine Folgekostenberechnung vorlegen (§ 12 Abs. 1 S. 2 GemHKVO).

*Keine Folge-
kostenbe-
rechnungen*

Für keines der geprüften Projekte lag dem Projektierungsbeschluss eine Folgekostenberechnung zugrunde. Überwiegend hatten die Kommunen lediglich die Investitionskosten für eine bestimmte Ausführungsvariante ermittelt. Es fehlten Vergleiche mit den Kosten und Folgekosten für alternative Ausführungsvarianten sowie dokumentierte Auseinandersetzungen mit deren Vor- und Nachteilen.

Die zuständigen Organe waren deshalb nicht in der Lage, mit dem Projektierungsbeschluss die wirtschaftlichste Lösung festzustellen.

*Verstöße
gegen das
Vergabe-
recht*

In den drei von mir geprüften Vergabeverfahren hatten die Kommunen die Vorschriften zur Dokumentation der Vergabeverfahren (§§ 20 VOB/A und VOL/A) nicht immer eingehalten. Im Einzelnen stellte ich fest, dass die Kommunen

- keine, fehlerhafte oder unvollständige Vergabevermerke erstellten,
- in den Vergabevermerken keine Begründungen für das jeweilige gewählte Vergabeverfahren abgaben und
- keine eigenen Vergabevermerke fertigten, sondern Vergabeberichte der beauftragten Ingenieurbüros verwendeten.

Fazit

Ich empfehle den Kommunen, die Abgrenzung von Investitionen von erheblicher und unerheblicher finanzieller Bedeutung im Sinne des § 12 Abs. 1 GemHKVO konkret zu regeln. Kriterien für eine Abgrenzung können das Investitionsvolumen und die daraus resultierenden ergebniswirksamen Haushaltsbelastungen im Verhältnis zum gesamten Haushaltsvolumen sein. Hierbei sollten die Kommunen sowohl ihren finanzwirtschaftlichen Status als auch den Umfang und die Bedingungen einer Fremdfinanzierung berücksichtigen.

Bei der Erstellung von Vergabevermerken empfehle ich wegen des Umfangs der Dokumentationspflichten, die Arbeitshilfe des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zu nutzen.

5.16 Rechtmäßigkeit der Veräußerung von Grundstücken

Die Kommunen veräußerten ihre Grundstücke in fast allen geprüften Fällen rechtskonform. Verwaltungsabläufe können optimiert werden.

Kommunen dürfen Vermögensgegenstände nur veräußern, wenn sie diese in absehbarer Zeit nicht zur Aufgabenerfüllung benötigen. In der Regel hat dieses zum vollen Wert zu geschehen (§ 125 NKomVG).

Tafelsilber vergolden - aber richtig!

Unter dem „vollen Wert“ ist bei Grundstücken regelmäßig der Verkehrswert zu verstehen. Kommunen können in Ausnahmefällen unter dem vollen Wert veräußern, wenn ein besonderes öffentliches Interesse daran besteht, z. B. um Anreizfunktionen für Gewerbeansiedlungen oder den Zuzug von Neubürgern zu schaffen. Eine derartige Veräußerung kann wirtschaftlich sein. Die entsprechenden Untersuchungen und die daraus folgenden Entscheidungsprozesse sind nachvollziehbar zu dokumentieren.

Das zuständige Organ muss bei Verkäufen in die Lage versetzt werden, das Verhältnis von vollem Wert, gefordertem Preis und Bilanzwert anhand ausführlich begründeter Sitzungsvorlagen zu erkennen, um sachgerecht entscheiden zu können.

Die Prüfung sollte mögliche Mängel in der Abwicklung von Veräußerungen aufzeigen und darauf hinwirken, dass die einschlägigen Regelungen (§ 125 Abs. 1 bis 3 NKomVG) beachtet werden.

Ich prüfte bei acht Kommunen insgesamt 143 Verkaufsfälle.

Alle Kommunen begründeten nur in Einzelfällen, warum in der Vergangenheit für die Aufgabenerledigung benötigte Grundstücke hierfür zukünftig nicht mehr erforderlich seien. In der Mehrzahl der Fälle war aus den Verkaufsakten bzw. aus den Beschlussvorlagen nicht zu erkennen, ob diese Prüfung erfolgt war. Auch wenn die Kommunen Grundsatzbeschlüsse zur Veräußerung nicht mehr benötigter Grundstücke fassten, halte ich es für angezeigt, in jedem einzelnen Verkaufsfall die Entbehrlichkeitsprüfung durchzuführen.

Grundstücke überhaupt entbehrlich?

Zumindest im Zusammenhang mit den nicht von vornherein zur Veräußerung bestimmten Grundstücken ist eine Strategie zur Entwicklung der Kommune erforderlich.

Keine Kommune ermittelte in allen Fällen den vollständigen jährlichen Aufwand bzw. Ertrag in Folge einer Veräußerung. Nur in Einzelfällen ermittelten sie die Folgekosten und stellten diese in den Beschlussvorlagen dar. Die Ratsvorlagen dreier Kommunen enthielten standardmäßig die Rubrik „Finanzielle Auswirkungen“, in der sie Aussagen zu den Folgekosten zu treffen hatten. Nur wenige der geprüften Verkaufsfälle enthielten die hierfür erforderlichen Angaben.

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit? Kann man beachten - muss man auch!

Um dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu genügen, müssen die Kommunen im Vorfeld der Verkaufsentscheidung eine Berechnung der finanziellen Auswirkungen erstellen. Neben den durch das Grundstück entstehenden Aufwendungen (Betriebs- und Unterhaltungskosten inklusive Personal-, Sach-, Verwaltungs- und Kapitalkosten usw.) sind hierzu auch die aus dem jeweiligen Grundstück ggf. erwachsenden Erträge (Miet- oder Pachterträge, Erbbauzinsen

usw.) zu berücksichtigen. Nur mit einer derartigen Berechnung kann die Kommune beurteilen, ob eine Veräußerung wirtschaftlich ist.

Beispielhaft!

Positiv hervorzuheben war in diesem Zusammenhang eine „Abschätzung der zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben“ aus der Ausweisung von Baugebieten, die sich eine Kommune erstellen ließ. Neben den direkten Aufwendungen (z. B. Baulandbereitstellung, Erschließung usw.) ergaben sich für die Kommune weitere haushaltsrelevante Auswirkungen (z. B. zusätzliche Grundsteuereinnahmen, positive oder negative Veränderungen der Schlüsselzuweisung, mögliche Erweiterung der eigenen sozialen Infrastruktur usw.). Insbesondere diese Auswirkungen bedürfen einer längerfristigen Betrachtung, da die Folgewirkungen nicht mit dem vollständigen Verkauf der Baugrundstücke entfallen, sondern weiterwirken. Auf dieser Grundlage ermittelte die Kommune Verkaufspreise für ihre kommunalen Baugrundstücke, die sie am Markt noch übertreffen konnte.

Wertermittlung notwendig!

Allen geprüften Kommunen war der tatsächliche Wert der Grundstücke in der überwiegenden Zahl der Fälle bekannt. Diesen ermittelten sie i. d. R. anhand von Bodenrichtwerten. Bei bebauten Grundstücken lagen in den meisten Fällen Verkehrswertgutachten oder einfache Wertermittlungen vor.

Nur bei einer Kommune befanden sich in jedem geprüften Verkaufsfall Auszüge aus den Bodenrichtwertkarten in den Akten. Die übrigen Kommunen legten nur in Ausnahmefällen entsprechende Auszüge ab oder dokumentierten den Wert auf andere Weise. Die Wertermittlungen waren in diesen Fällen nur aufwändig nachzuvollziehen.

Ich empfehle, die Verkehrswerte der Grundstücke für jeden Verkaufsfall zu ermitteln und dies transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Wettbewerb eröffnet Möglichkeiten

Der beste Weg, Grundstücke zum vollen Wert zu veräußern, ist der Wettbewerb. Vier Kommunen führten Bieterverfahren durch. Alle Kommunen boten Grundstücke über die örtliche Presse, die eigene Homepage, einschlägige Portale im Internet bzw. über Makler an.

Bilanzwerte nicht immer bekannt

Sechs der acht geprüften Kommunen erzielten in den geprüften Verkaufsfällen überwiegend Verkaufserlöse, die den Bilanzwert erreichten bzw. diesen überschritten. Nur in wenigen Fällen wurde der Bilanzwert unterschritten. In diesen Fällen hatten die Kommunen für die Unterschreitung plausible Begründungen.

Um eine Aussage über die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen der Grundstücksverkäufe treffen zu können, müssen zunächst die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen (vollständige und richtige Bewertung des Vermögens) vorliegen. Dieses war nicht in allen Kommunen der Fall.

Eine Kommune hatte ihr Anlagevermögen zum Prüfungszeitpunkt noch nicht bewertet. Somit konnte sie nicht darlegen, ob die vereinbarten Verkaufserlöse die jeweiligen Bilanzwerte erreichten. Eine andere Kommune erzielte in allen Verkaufsfällen erhebliche Bilanzgewinne, da sie das Grundvermögen regelmäßig mit einem Euro je Quadratmeter bewertet hatte.

Ich empfehle, neben einer detaillierten Berechnung der finanziellen Folgen in den Beschlussvorlagen auch die bilanziellen Auswirkungen der Veräußerungsentscheidung darzustellen.

Kommunen stellten die für die jeweilige Verkaufsentscheidung maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen (z. B. Einhaltungen der Tatbestandsvoraussetzungen oder auch die Einhaltung der vorgeschriebenen Verfahrensschritte) oft nur unvollständig dar. Dokumentationsdefizite können im Falle möglicher Gerichtsverfahren weitreichende negative Konsequenzen nach sich ziehen und sollten daher vermieden werden.

Ich halte es für erforderlich, zukünftig die Verkaufsentscheidungen umfassend zu dokumentieren.

In der überwiegenden Zahl führten die Kommunen ihre Grundstücksverkäufe rechtskonform durch. Durch eine fehlende Struktur im Verwaltungsablauf unterblieben in vielen Fällen jedoch wichtige Arbeitsschritte, was es den zuständigen Organen erschwerte, wirtschaftliche und rechtssichere Entscheidungen zu treffen.

Fazit

5.17 Finanzstatusprüfungen – Haushaltsaufstellungen und Rechnungslegungen nicht fristgerecht

Neun Landkreise waren verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Sie erfüllten weitgehend die Anforderungen an ein solches Konzept. Jedoch plante nur ein Landkreis, den Haushaltsausgleich innerhalb der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung zu erreichen.

Die geprüften Landkreise hielten die Fristen zur Haushaltsaufstellung nicht und die Fristen der Rechnungslegung überwiegend nicht ein.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

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

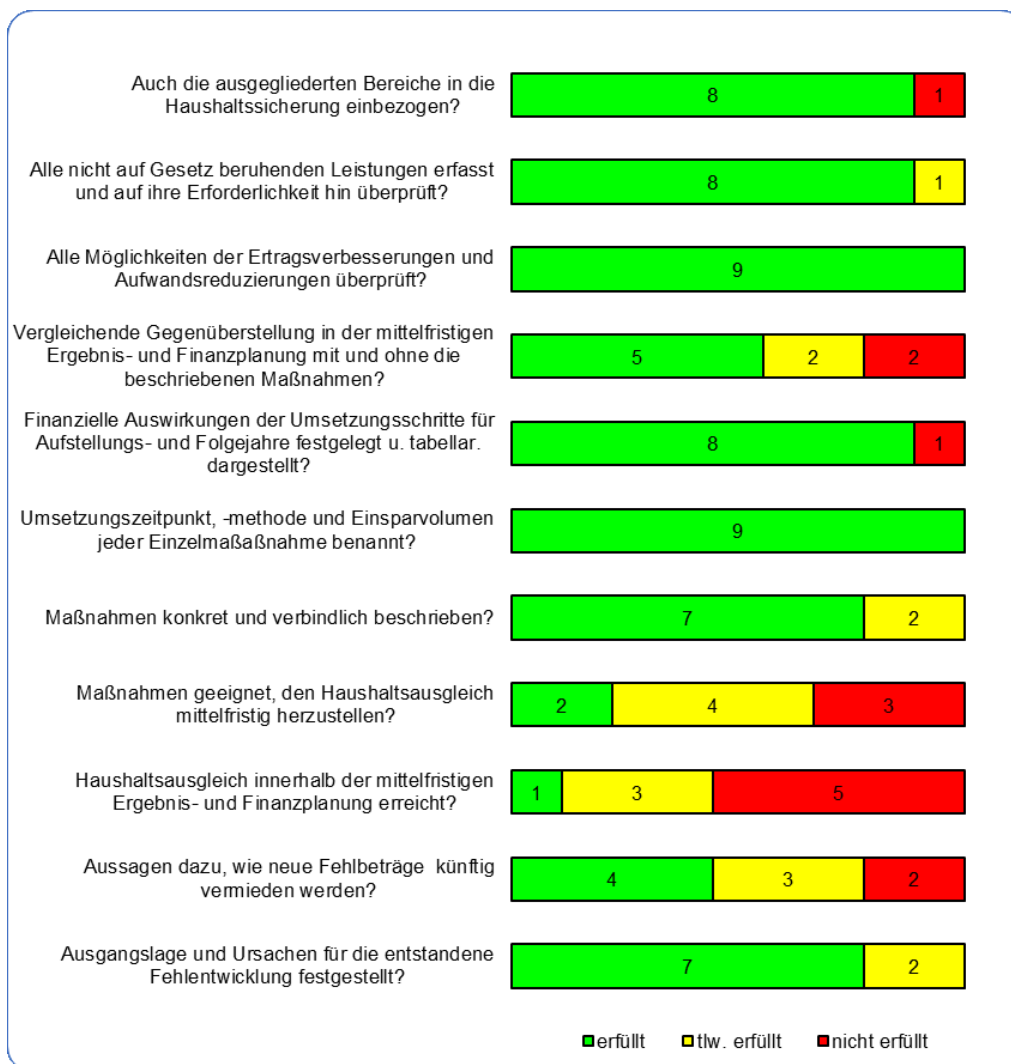
Im Jahr 2014 fasste ich 19 Landkreise in einer Prüfungsreihe zusammen. Der Prüfungszeitraum erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2010 bis 2012. Alle geprüften Landkreise hatten vor dem Jahr 2010 auf den Rechnungsstil der doppelten Buchführung umgestellt.

Haushaltssi- cherung: Bei fünf Land- kreisen kein Haushalts- ausgleich

Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, so ist gem. § 110 Abs. 6 NKomVG ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Dort ist festzulegen, innerhalb welchen Zeitraums der Haushaltsausgleich erreicht, wie der ausgewiesene Fehlbetrag abgebaut und wie das Entstehen eines neuen Fehlbetrags in den künftigen Jahren vermieden werden soll. Das Haushaltssicherungskonzept ist Anlage des Haushaltsplans (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 GemHKVO).

Neun der geprüften 19 Landkreise waren im geprüften Zeitraum verpflichtet, jedes Jahr ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Bei ihnen prüfte ich, inwieweit das zuletzt im Prüfungszeitraum aufgestellte Haushaltssicherungskonzept die gestellten Anforderungen erfüllte. Ich bewertete die Konzepte auf der Grundlage der „Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts“.³³

³³ Bekanntmachung des MI vom 30.10.2007, Nds. MBl. S. 1254.



Ansicht 20: Erfüllung der Anforderungen an das Haushaltssicherungskonzept bei neun zur Aufstellung verpflichteten Landkreisen

Die neun Landkreise hielten weitgehend die Anforderungen an ein Haushaltssicherungskonzept ein. Jedoch plante nur ein Landkreis, den Haushaltsausgleich innerhalb der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung zu erreichen. Drei Landkreise erwarteten nur in einzelnen Jahren dieses Zeitraums einen Haushaltsausgleich – fünf keinen. Zudem benannten nur zwei Landkreise in ihren Haushaltssicherungskonzepten Maßnahmen, die in Summe dazu geeignet waren, den Haushaltsausgleich herzustellen.

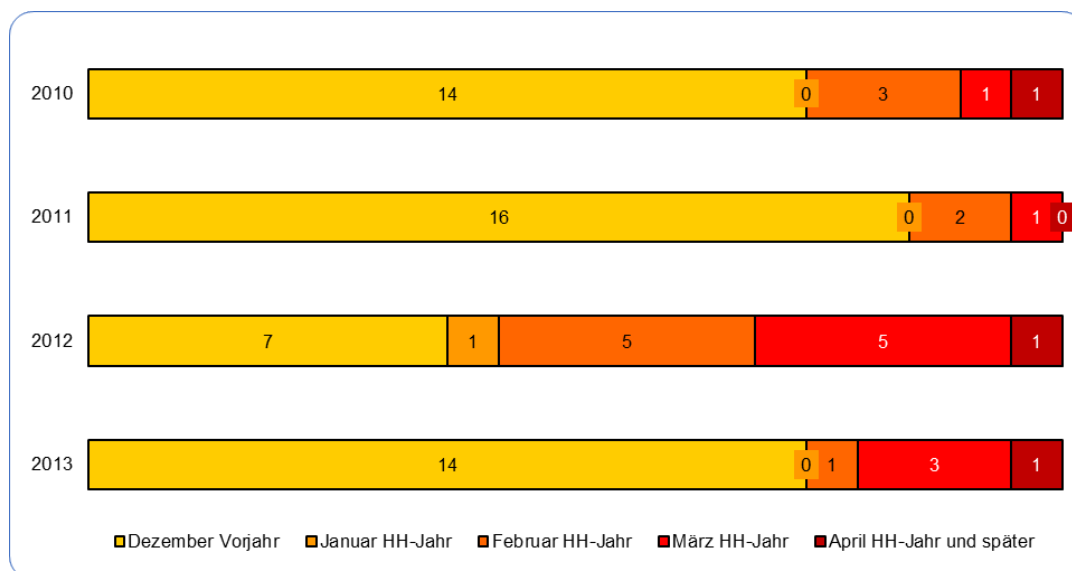
Die von der Vertretung beschlossene Haushaltssatzung ist mit ihren Anlagen der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen (§ 114 Abs. 1 NKomVG).

Haushaltsaufstellungsverfahren nicht fristgerecht

Ich habe bei den 19 Landkreisen geprüft, ob sie für die Jahre 2010 bis 2013 die gesetzliche Frist zur Haushaltsaufstellung einhielten. Soll die Frist eingehalten werden, müssen die Haushaltssatzungen spätestens im November vor Beginn des Haushaltsjahres vom Kreistag beschlossen werden.

Dies gelang im Berichtszeitraum keinem der geprüften Landkreise. 14 der 19 geprüften Landkreise beschlossen ihre Haushaltssatzung für das Jahr 2013 im Dezember 2012, die restlichen fünf Landkreise danach.

Die Zeitpunkte der Beschlussfassungen änderten sich im Prüfungszeitraum 2010 bis 2013 mit Ausnahme des Jahres 2012 nur marginal. Nach den Kommunalwahlen im September 2011 beschloss bei einer Reihe von Landkreisen der neu gewählte Kreistag über den Haushalt 2012. Insofern verzögerte sich deren Beschlussfassung.



Ansicht 21: Beschlusszeiträume der Haushaltssatzungen

Die Landkreise begründeten die verzögerten Beschlussfassungen häufig damit, dass sie eine höhere Planungssicherheit hätten und dadurch kostenintensive Nachtragshaushalte vermeiden könnten. Wichtige Berechnungsgrundlagen für den Haushaltsplan, wie die Höhe des kommunalen Finanzausgleichs, der Kreisumlage und der Schlüsselzuweisungen, lägen erst spät vor.

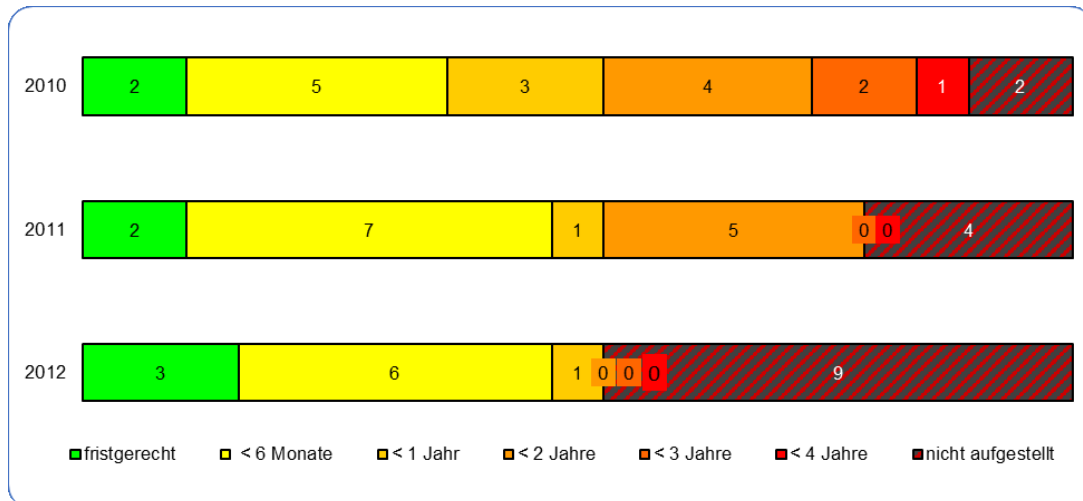
Das MI gab die Orientierungsdaten zur Gemeindefinanzplanung für die Jahre 2010 bis 2013 bis spätestens Anfang September des Vorjahres durch Runderlass bekannt. Diese wurden bis spätestens Mitte des Monats im Niedersächsischen Ministerialblatt veröffentlicht. Das LSN stellte die vorläufige Berechnungsgrundlage für den kommunalen Finanzausgleich jeweils im November des Vorjahres zur Verfügung.

Im Durchschnitt erließen sieben von 19 Landkreisen in den Haushaltsjahren 2010 bis 2013 mindestens einen Nachtragshaushalt. Ein Zusammenhang zwischen dem Zeitpunkt des Haushaltssatzungsbeschlusses und der Erforderlichkeit von Nachtragshaushaltssatzungen war dabei nicht zu erkennen.

*Nur wenige
Jahresabschlüsse
fristgerecht*

Die Kommunen haben für jedes Haushaltsjahr einen Jahresabschluss nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung klar und übersichtlich aufzustellen (§ 114 Abs. 1 NKomVG). Der Jahresabschluss ist innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen; der konsolidierte Gesamtabchluss soll innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt werden (§ 129 Abs. 1 S. 1 NKomVG).

Bei meiner Prüfung musste ich erneut feststellen, dass nur wenige Landkreise ihren Jahresabschluss innerhalb der gesetzlich Frist von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufstellten. Nur sieben der insgesamt 57 Jahresabschlüsse für die Haushaltsjahre 2010 bis 2012 entsprachen dieser gesetzlichen Vorgabe. 15 Jahresabschlüsse waren zum Zeitpunkt meiner Erhebungen noch gar nicht aufgestellt.



Ansicht 22: Aufstellungszeiträume der Jahresabschlüsse

Spätestens seit dem Jahr 2013 besteht mit der Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses eine weitere Herausforderung. Zum Zeitpunkt meiner örtlichen Erhebung hatten lediglich vier Landkreise einen konsolidierten Gesamtababschluss für das Jahr 2012 aufgestellt – jedoch keiner fristgerecht.

Für 2012 nur vier Gesamtab-schlüsse aufgestellt

Offensichtlich stellt der Übergang auf die Doppik weiterhin zahlreiche Landkreise zumindest zeitlich vor teilweise massive Herausforderungen. Um gesicherte Haushaltssatzungen erlassen und Haushaltssicherungskonzepte beschließen zu können, sind transparente, belastbare Entscheidungsgrundlagen und damit zeitnahe Jahresabschlüsse erforderlich.

Fazit

6 Prüfungsreihe Finanzstatusprüfungen – Vergleich von 18 Landkreisen

Bei neun von 18 Landkreisen war nach den Kriterien des NKR die dauernde Leistungsfähigkeit zum Erhebungszeitpunkt anzunehmen, bei vier nur mit Einschränkungen und bei fünf Landkreisen nicht.

Die finanzielle Situation der geprüften Landkreise entspannte sich im Jahr 2012 im Vergleich zu den Jahren 2010 und 2011.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

In meiner Prüfungsreihe Finanzstatusprüfungen analysiere ich die Leistungsfähigkeit der Kommunen anhand ihrer Abschlüsse und Haushaltspläne mit Hilfe von Kennzahlen.

2014 fasste ich 19 Landkreise in einer Prüfungsreihe zusammen. Die Ergebnisse dieser Prüfungsreihe habe ich nach Abschluss meiner Prüfungen erstmals in einem eigenen Bericht vergleichend gegenübergestellt. Hierbei zog ich auch die Ergebnisse der örtlichen Rechnungsprüfungsämter heran und verwertete diese. Im Mittelpunkt stand die Analyse der Leistungsfähigkeit der Kommunen. Diese bildet die Basis, um kommunale Strukturen und Entwicklungen von überörtlichem Interesse herauszuarbeiten und so Kommunen in selbstverwaltungsgerechter Weise zu unterstützen und zu fördern. Die Ergebnisse sollen den Landkreisen zur Standortbestimmung innerhalb dieses Vergleichsringes dienen.

Ich wählte die 19 Landkreise aus, die vor dem Jahr 2010 auf den Rechnungsstil der doppelten Buchführung umgestellt hatten.

Mein Prüfungszeitraum umfasste die Haushaltsjahre 2010 bis 2012. Bei meiner Prüfung musste ich jedoch feststellen, dass nur wenige Landkreise ihren Jahresabschluss innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt hatten. Während meiner Erhebung waren 15 der insgesamt 57 Jahresabschlüsse der Haushaltsjahre 2010 bis 2012 noch nicht endgültig aufgestellt (vgl. Kapitel 5.18). Die nicht endgültig aufgestellten Jahresabschlüsse erschwerten meine Prüfung. Für den Vergleich griff ich hilfsweise auf vorläufige Zahlen, vereinzelt auch auf Planzahlen zurück. Da mir nicht für alle Landkreise zum 31.12.2012 belastbare Bilanzzahlen vorlagen, beschränkte ich bei einigen Darstellungen meinen interkommunalen Vergleich auf 2011. Einen Landkreis konnte ich aufgrund fehlender Jahresabschlüsse in meinem Kennzahlenvergleich nicht berücksichtigen. Bei zwei Landkreisen fehlten die Bilanzzahlen zum 31.12.2012. Deshalb umfasst mein Vergleichsring nur 18 Landkreise, bei einigen Bilanzkennzahlen zum 31.12.2012 nur 16 Landkreise.

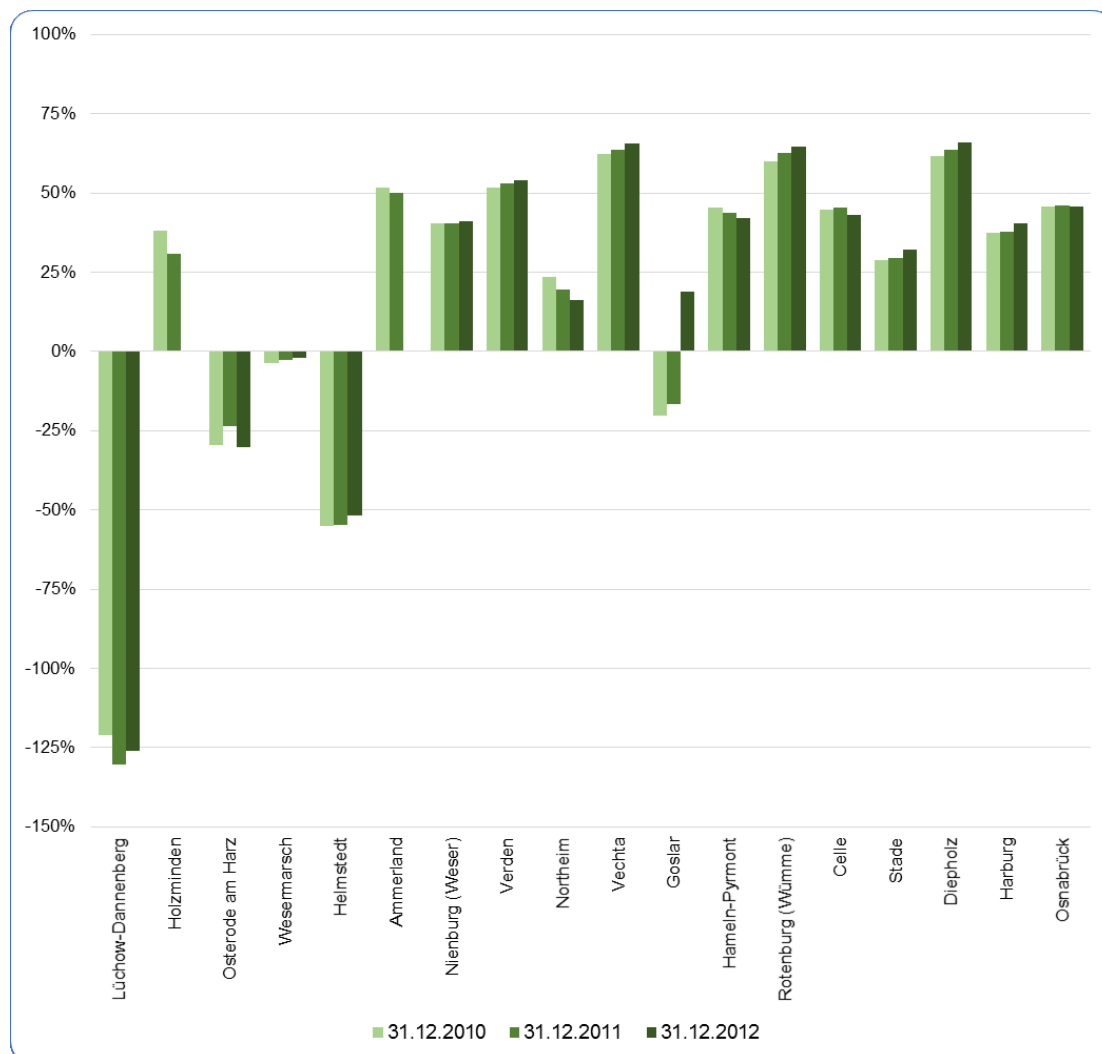
Ich beschränkte meine Prüfung aufgrund fehlender Gesamtabschlüsse auf die Kernhaushalte. Unterschiedliche Ausgliederungsgrade belasteten teilweise die Aussagekraft meiner überörtlichen Ergebnisse.

Summe des Nettvermögens stieg

Stabile wirtschaftliche Wachstumsraten, steigende Steuereinnahmen und niedrige Zinsen boten den Kommunen im Prüfungszeitraum 2010 bis 2012 günstige Rahmenbedingungen. Dies spiegelte sich in der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommunen wider.

In diesem günstigen Umfeld konnte die Mehrzahl der in den Vergleich einbezogenen Landkreise Überschüsse erzielen. Infolgedessen stieg die Summe des Nettovermögens bei 16 betrachteten Landkreisen Ende 2012 auf 1,53 Mrd. €. Dies bedeutete im Vergleich zu Ende 2010 einen Anstieg um 176,7 Mio. € bzw. 13,1 %. Hierin ist der Vermögenszuwachs aus einer Entschuldungshilfe im Jahr 2012 von 64,1 Mio. € für einen Landkreis enthalten.

Die Nettovermögensquote gibt an, wie hoch der Anteil des Nettovermögens am Gesamtkapital ist. Die folgende Ansicht zeigt, wie sich die Nettovermögensquoten der einzelnen Landkreise im Prüfungszeitraum entwickelten, sortiert aufsteigend nach ihrer Einwohnerstärke.



Ansicht 23: Nettovermögensquoten der geprüften Landkreise im Prüfungszeitraum

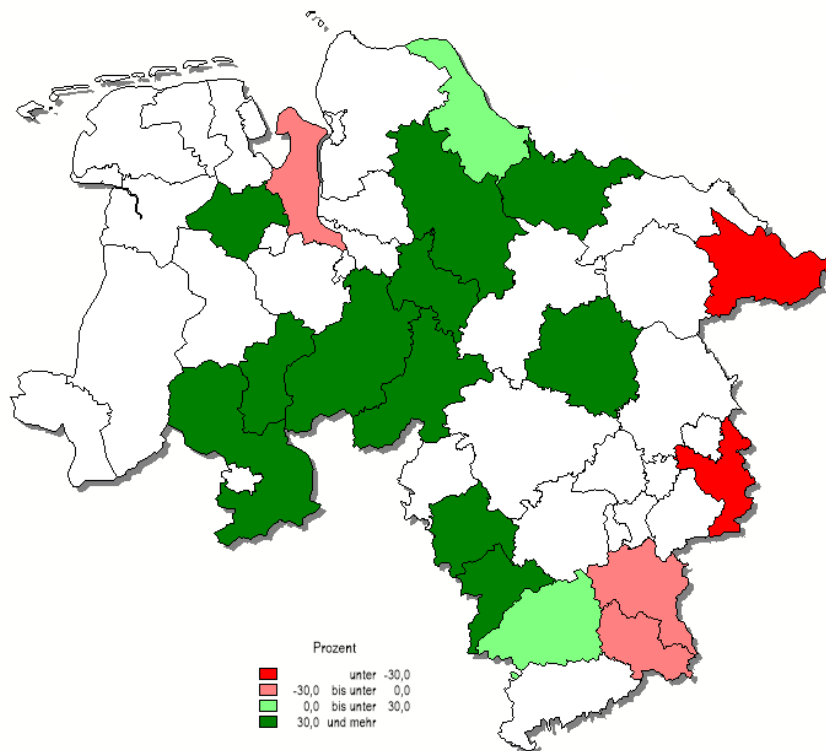
Die Vermögenssituation war bei den Landkreisen sehr unterschiedlich. Die Nettovermögensquote lag beispielsweise im Jahr 2011 zwischen -130,4 % und 63,6 %.

Fünf Landkreise wiesen Ende 2010 und 2011 eine negative Nettoposition aus. Insofern waren sie gemäß § 110 Abs. 8 NKomVG überschuldet. Trotz des günstigen Umfelds verschlechterte sich bei zwei der fünf Landkreise die Nettoposition Ende 2012 im Vergleich zu Ende 2010 weiter. Der Landkreis Goslar erlangte Ende 2012 über die Hilfe nach dem Zukunftsvertrag aus dem Entschuldungsfonds ein positives Nettovermögen.

Fünf Landkreise 2012 überschuldet

Die Gegenüberstellung der Landkreise zeigt, dass Landkreise mit einer kleinen Einwohnerzahl tendenziell eine schlechtere Vermögenslage auswiesen als Landkreise mit einer großen Einwohnerzahl.

Die folgende Abbildung zeigt, dass sich die überschuldeten Landkreise in der Peripherie abseits der großen Verkehrsachsen und bzw. oder an der ehemaligen innerdeutschen Grenze befinden.



Ansicht 24: Nettovermögensquoten der geprüften Landkreise zum 31.12.2011

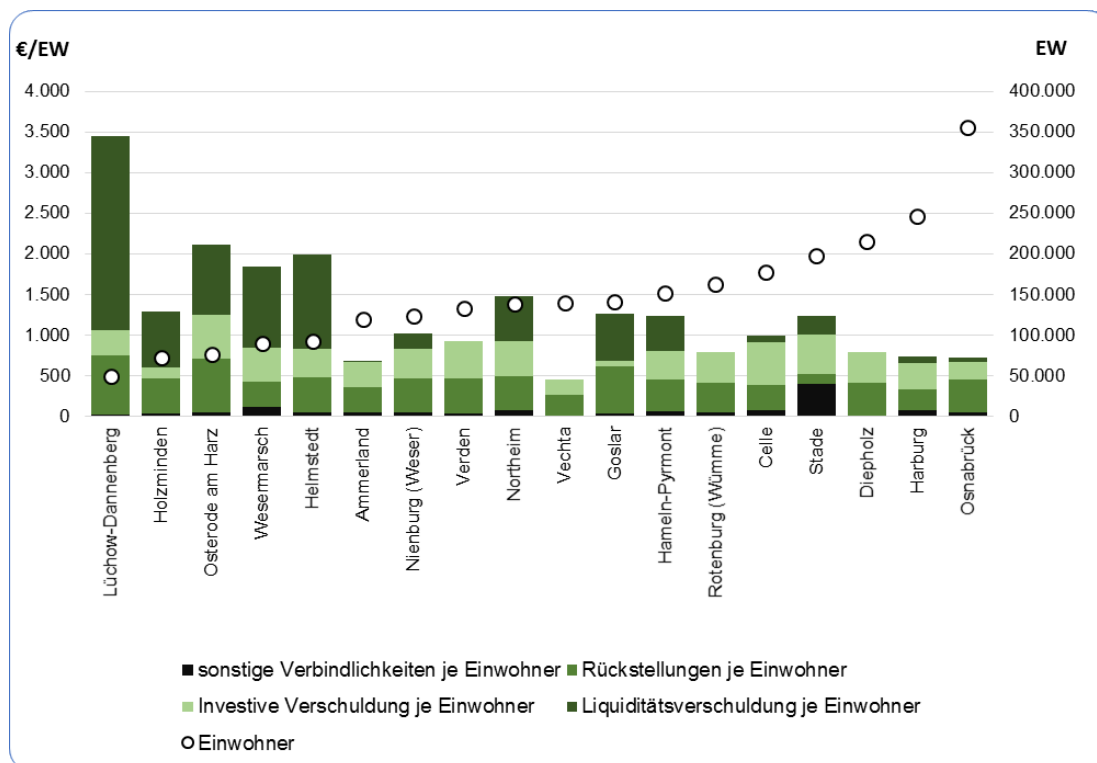
Dagegen wiesen die Landkreise mit wirtschaftlich attraktiven Standorten, wie die auf der Linie Hamburg-Bremen-Osnabrück, überwiegend eine vergleichsweise hohe Nettovermögensquote auf.

Verbindlichkeiten wurden in Summe nicht abgebaut

Die Verbindlichkeiten einer Kommune setzen sich aus deren Schulden, dies sind insbesondere Kredite für Investitionen und Liquiditätskredite sowie deren Rückstellungen zusammen. Die Summe der Verbindlichkeiten erhöhte sich Ende 2010 bis Ende 2012 bei den 18 betrachteten Landkreisen um 92,4 Mio. € bzw. 3,5 % auf 2,76 Mrd. € – trotz der Entschuldungshilfe für den Landkreis Goslar von 64,1 Mio. €.

In der Gesamtbetrachtung nutzten die Landkreise das wirtschaftlich günstige Umfeld nicht, um ihre Verbindlichkeiten abzubauen.

In der folgenden Ansicht betrachte ich bei den einzelnen Landkreisen die Verbindlichkeiten je Einwohner zum Bilanzstichtag 2011.



Ansicht 25: Verbindlichkeiten je Einwohner 2011

Aus der Ansicht wird ersichtlich, dass eine enge Parallelität zwischen der Verbindlichkeit je Einwohner und der Einwohnerstärke besteht. Landkreise mit geringer Einwohnerstärke wiesen überwiegend eine deutlich höhere Verbindlichkeit je Einwohner aus als Landkreise mit hoher Einwohnerzahl.

Die Summe der Liquiditätskredite der 18 Landkreise lag an den Jahresabschlussstichtagen 2010 bis 2012 nahezu konstant bei rd. 790 Mio. €. Drei der 18 Landkreise hatten im Prüfungszeitraum an den Abschlussstichtagen keine Liquiditätskredite. Auffällig ist der hohe Liquiditätskreditbestand bei Landkreisen mit geringer Einwohnerstärke. Allein die Liquiditätsverschuldung des Landkreises Lüchow-Dannenberg überstieg deutlich sein Vermögen. Sie betrug im Jahr 2012 rd. 2.400 € je Einwohner.

Liquiditätskredite konstant

Die betrachteten Landkreise nahmen im Prüfungszeitraum 2010 bis 2012 fast keine neuen Investitionskredite auf. Die Verschuldung durch diese Kredite stieg bei 17 Landkreisen, für die entsprechende Zahlen vorlagen, in Summe nur geringfügig um 11,9 Mio. € bzw. 1,3 % auf 896,3 Mio. €.

Investitionskredite konstant

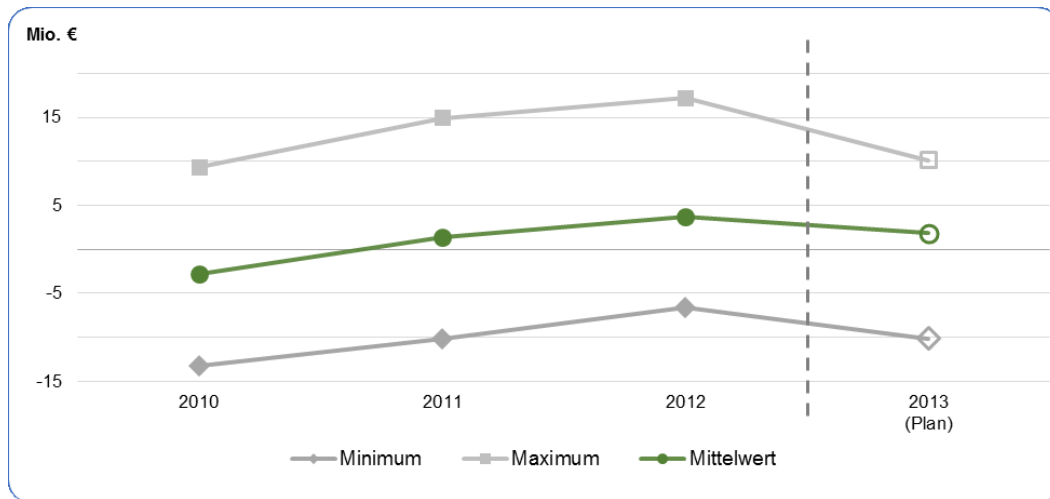
Der Einzahlungsüberschuss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit dient dazu, die ordentliche Tilgung und danach die Investitionen zu finanzieren. Fünf Landkreise erreichten dauerhaft keinen positiven Cashflow aus laufender Verwaltungstätigkeit. Dies hatte zur Folge, dass sie für die ordentliche Tilgung auch Kredite zur Schließung von Liquiditätslücken aufnehmen mussten.

Deckungsregeln nicht eingehalten

Das Jahresergebnis der Landkreise setzt sich aus dem ordentlichen und außerordentlichen Ergebnis zusammen. Ungewöhnliche, selten vorkommende oder periodenfremde Erträge und Aufwendungen können das Jahresergebnis zum Teil erheblich beeinflussen.

Jahresergebnisse entwickelten sich positiv

Die folgende Ansicht zeigt die Entwicklung der Jahresergebnisse der in den Vergleich einbezogenen Landkreise. Dazu bildete ich den Minimal-, Maximal- und aggregierten Durchschnittswert innerhalb des Vergleichsringes. Ich bereinigte die Ansicht um die dem Landkreis Goslar 2012 gewährte Entschuldungshilfe.



Ansicht 26: Entwicklung der Jahresergebnisse

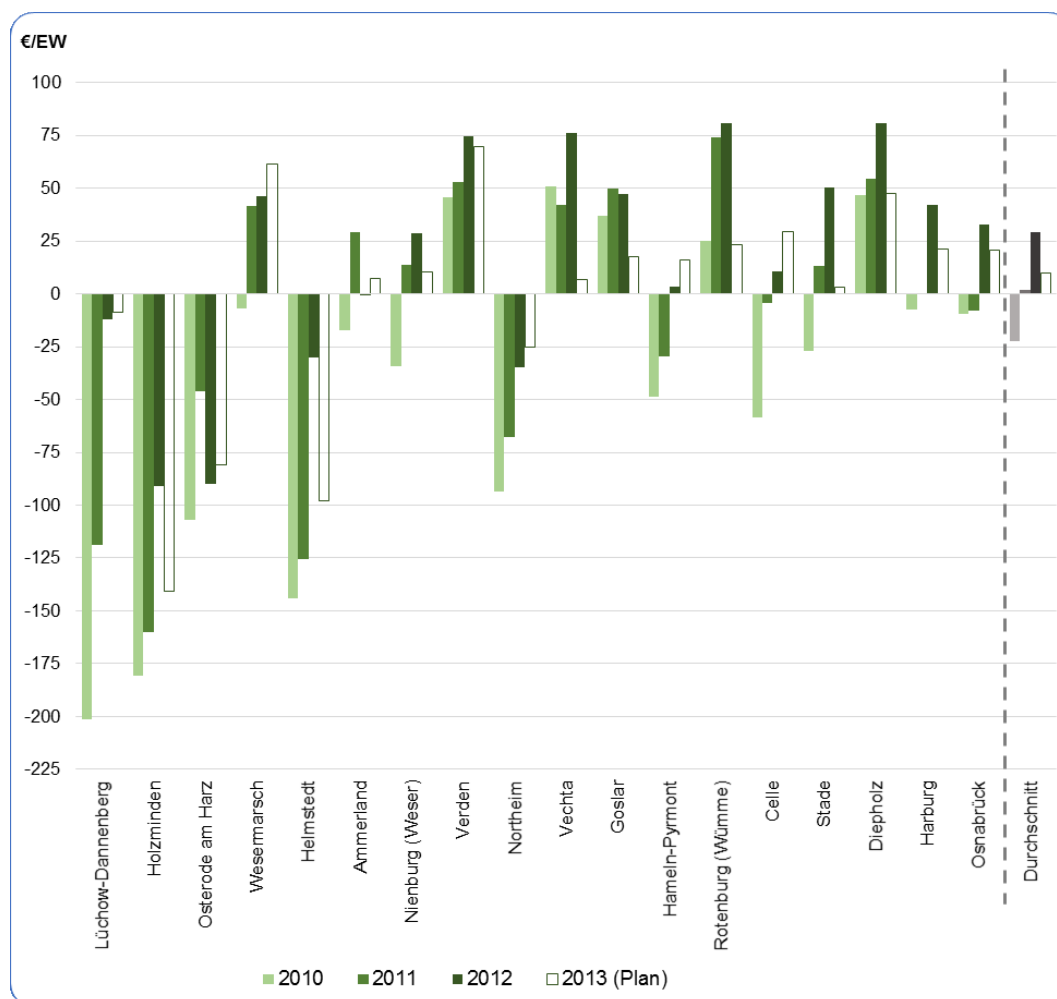
Sieben von 18 Landkreisen wiesen 2012 Defizite aus

Die Jahresergebnisse entwickelten sich von 2010 zu 2012 positiv. Die Summe der Jahresergebnisse des Vergleichsringes stieg von -50,2 Mio. € 2010 um 117,2 Mio. € auf 67,0 Mio. € 2012. Für das Planjahr 2013 erwarteten die Landkreise insgesamt Ergebnisrückgänge. Das durchschnittliche Jahresergebnis lag 2012 bei 3,7 Mio. €.

Sieben der in den Vergleich einbezogenen 18 Landkreise wiesen auch 2012 ein negatives Jahresergebnis aus.

Das ordentliche Ergebnis ergibt sich aus der Differenz zwischen den ordentlichen Erträgen und den ordentlichen Aufwendungen. Es stellt den finanziellen Erfolg der laufenden Verwaltungstätigkeit im betrachteten Haushalts- bzw. Rechnungsjahr dar.

Die folgende Ansicht stellt für 2010 bis 2013 die Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses je Einwohner bei den jeweiligen Landkreisen sowie des aggregierten Durchschnitts dar, sortiert nach Einwohnerstärke.

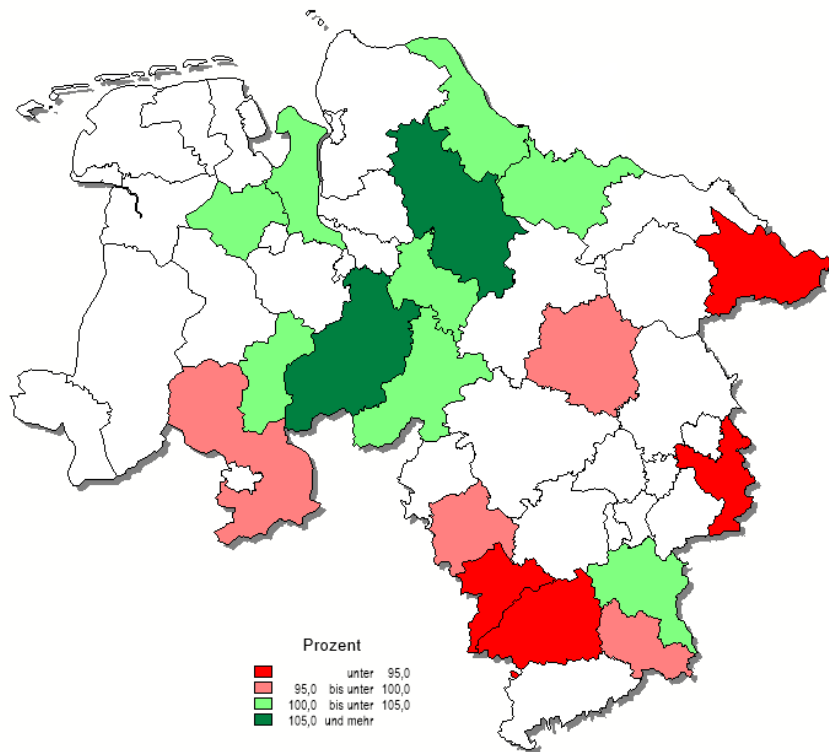


Ansicht 27: Ordentliches Ergebnis je Einwohner

Bei allen Landkreisen verbesserte sich das ordentliche Ergebnis von 2010 zu 2012. Fünf Landkreise erreichten in jedem Jahr positive Ergebnisse. Innerhalb dieses Zeitraums erreichten acht Landkreise die Kehrtwende vom negativen zum positiven Ergebnis. Fünf Landkreise erzielten in keinem Prüfungsjahr ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis. Auffällig ist, dass alle diese Landkreise zu den einwohnerschwachen gehören. Mit Ausnahme von Northeim haben diese Landkreise weniger als 100.000 Einwohner. Tendenziell wiesen einwohnerstarke Landkreise eher höhere ordentliche Ergebnisse als einwohnerschwache auf.

Der ordentliche Aufwandsdeckungsgrad stellt die Fähigkeit einer Kommune dar, ihre ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge zu decken.

Die folgende Ansicht zeigt, dass insbesondere die Landkreise in strukturschwachen Regionen, wie dem Leine-Weser-Bergland, der Harzregion und dem ehemaligen Zonenrandgebiet, ihren ordentlichen Aufwand 2011 nicht durch einen entsprechenden ordentlichen Ertrag decken konnten.



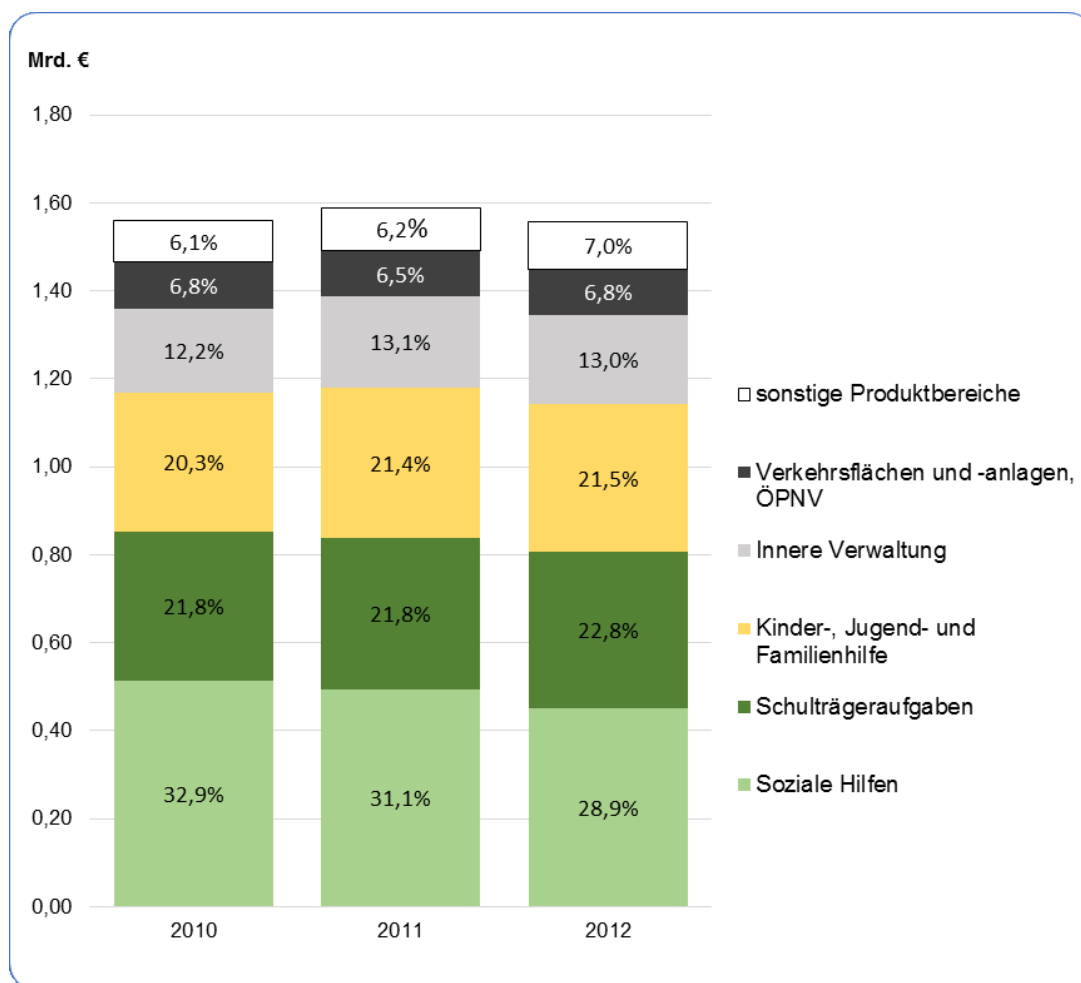
Ansicht 28: Aufwandsdeckungsgrade der geprüften Landkreise zum 31.12.2011

Die Landkreise Wesermarsch und Goslar konnten ihre schwierige Vermögens- und Finanzlage aufgrund der im Prüfungszeitraum erzielten ordentlichen Ergebnisüberschüsse stabilisieren. Bei anhaltend hohen Defiziten droht den Landkreisen Holzminden und Northeim mittelfristig die Überschuldung.

Die Landkreise Lüchow-Dannenberg und Osterode am Harz schlossen im Prüfungszeitraum einen Zukunftsvertrag mit dem Ziel, zukünftig einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Ob dies gelingt, bleibt abzuwarten.

90% Zuschussbedarf bei fünf Produktbereichen

Im Weiteren untersuchte ich, wie die Zuschussbedarfe der einzelnen Produktbereiche das ordentliche Ergebnis im Wesentlichen beeinflussen.

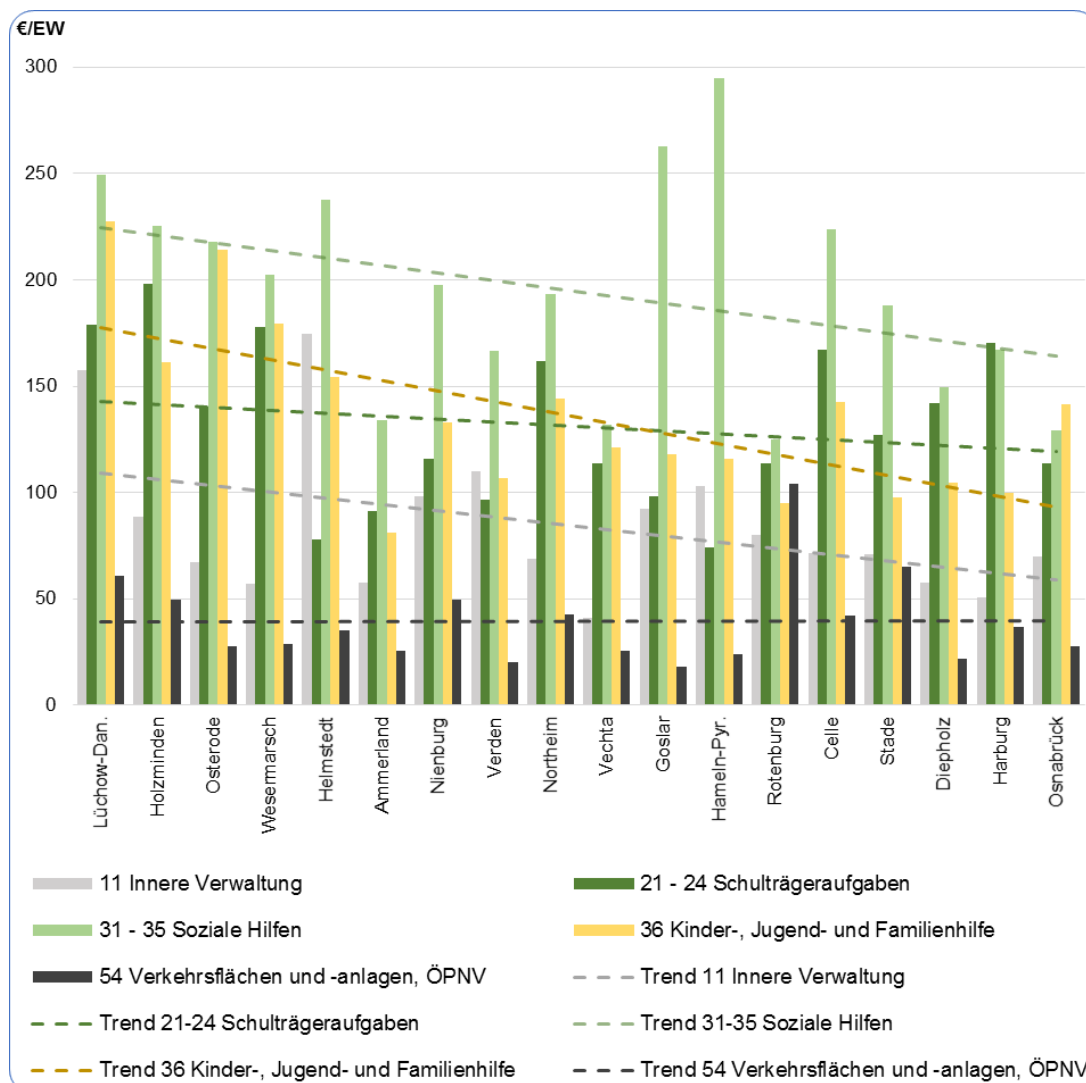


Ansicht 29: Zuschussbedarfe der wesentlichen Produktbereiche im Prüfungszeitraum

Auf fünf von 15 Produktbereichen entfielen etwas mehr als 90 % des Zuschussbedarfs. Allein auf den Produktbereich Soziale Hilfen entfielen knapp ein Drittel – auf die Produktbereiche Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie Schulträgeraufgaben jeweils rund ein Fünftel. Die Produktbereiche Innere Verwaltung sowie Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV fielen mit rd. 13 % bzw. 7 % ins Gewicht.

Die Summe des Zuschussbedarfs bei den 15 Produktbereichen blieb im Prüfungszeitraum 2010 bis 2012 nahezu konstant bei rund 1,6 Mrd. €. Der Anteil der jeweiligen Produktbereiche am Gesamtzuschussbedarf entwickelte sich geringfügig unterschiedlich. So sank der Zuschussbedarf bei dem Produktbereich Soziale Hilfen im Vergleichszeitraum um 4,0 %-Punkte. Der Zuschussbedarf bei den Produktbereichen Schulträgeraufgaben, Innere Verwaltung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie bei den sonstigen Produktbereichen stieg im Gegenzug. Davon stieg der Zuschussbedarf für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe mit 5,7 % am deutlichsten.

Die folgende Ansicht zeigt die Höhe der Zuschussbedarfe der Produktbereiche 2011 bei den einzelnen Landkreisen, sortiert nach ihrer Einwohnerzahl.



Ansicht 30: Zuschussbedarfe der wesentlichen Produktbereiche 2011 bei den einzelnen Landkreisen

Aus der Ansicht wird ersichtlich, dass bei der Mehrzahl der Produktbereiche eine mehr oder weniger deutliche Parallelität zwischen dem Zuschussbedarf je Einwohner und der Einwohnerstärke besteht. Landkreise mit hoher Einwohnerzahl wiesen in der Regel bei den jeweiligen Produktbereichen einen niedrigeren Zuschussbedarf je Einwohner aus als Landkreise mit niedriger Einwohnerzahl. Besonders ausgeprägt war dies bei den Produktbereichen Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Soziale Hilfen sowie Innere Verwaltung. Bei dem Produktbereich Schulträgeraufgaben war der Trend weniger deutlich.

Ob eine Kausalität zwischen der Einwohnerzahl und den Leistungsausgaben je Anspruchsberechtigten besteht, war nicht Bestandteil der Prüfung.

Der Produktbereich Soziale Hilfen war der Produktbereich mit den höchsten Aufwendungen. Zwar standen den einzelnen Aufwendungen zum Teil hohe Erträge gegenüber. Dennoch verblieb absolut gesehen ein hoher Zuschussbedarf je Einwohner bei den Landkreisen. Die Produktgruppen Grundversorgung nach dem SGB XII und Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II trugen

im Wesentlichen mit durchschnittlich 82,00 €/EW bzw. 94,28 €/EW zum Zuschussbedarf bei. Die Landkreise Hameln-Pyrmont, Goslar und Lüchow-Dannenberg wiesen in diesem Produktbereich Zuschussbedarfe von 250 €/EW und mehr aus. Mit Ausnahme von Celle lagen die Landkreise mit einem hohen Zuschussbedarf in der Peripherie oder an der ehemaligen innerdeutschen Grenze.

In dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe erwirtschafteten die Landkreise nur geringe Erträge, sodass ihr Zuschussbedarf nur geringfügig unter dem Aufwand für diesen Produktbereich lag. Die Landkreise Lüchow-Dannenberg, Osterode am Harz und Wesermarsch wendeten in diesem Produktbereich über 200 €/EW auf – rund 25 % über dem Durchschnitt von 159,10 €/EW. Die Aufwendungen des Landkreises Ammerland lagen hingegen nur bei 98 €/EW. Insbesondere die Produktgruppe Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe war mit durchschnittlich 120,32 €/EW kostentreibend. Hierzu zählen u. a. Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung wie Heimerziehungsmaßnahmen. Beim Landkreis Lüchow-Dannenberg summieren sich die Aufwendungen im Wesentlichen auch aus der Produktgruppe Tageseinrichtungen für Kinder mit 103,32 €/EW. Zum Erhebungszeitpunkt bestand die Besonderheit, dass im Wesentlichen der Landkreis selbst die Aufgaben der Produktgruppe durchführte, während bei anderen Landkreisen regelmäßig die kreisangehörigen Kommunen die Aufgaben wahrnahmen.

Die Höhe des Zuschussbedarfs des Produktbereichs Schulträgeraufgaben hing insbesondere davon ab, ob und inwieweit die Leistungen auf die kreisangehörigen Kommunen übertragen wurden. Da auch in diesem Produktbereich die Landkreise relativ geringe Erträge erzielten, entsprach der Aufwand in der Regel nahezu dem Zuschussbedarf. Die sechs Landkreise Celle, Harburg, Holzminden, Lüchow-Dannenberg, Northeim und Wesermarsch wiesen einen Zuschussbedarf von 160 €/EW und deutlich darüber aus. Der aggregierte Durchschnitt lag bei 128,50 €/EW. Im Wesentlichen waren drei Produktgruppen kostentreibend: Die Schülerbeförderung mit durchschnittlich 39,43 €/EW, die Beruflichen Schulen mit 21,41 €/EW sowie die Gymnasien und Kollegs mit 20,63 €/EW.

Bei dem Produktbereich Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV ließ sich keine unmittelbare Parallelität zwischen der Einwohnerstärke und dem Zuschussbedarf je Einwohner ausmachen. Bei diesem Produktbereich besteht jedoch offensichtlich ein Zusammenhang zwischen den Einwohnern je Quadratkilometer (Einwohnerdichte) und dem Zuschussbedarf. Je niedriger die Einwohnerdichte desto höher der Zuschussbedarf. So lag der aggregierte Durchschnitt des Zuschussbedarfs der drei Landkreise mit der niedrigsten Einwohnerdichte – Lüchow-Dannenberg, Rotenburg (Wümme) und Nienburg – bei 77,76 €/EW. Der aggregierte Durchschnitt der drei Landkreise mit der höchsten Einwohnerdichte – Vechta, Hameln-Pyrmont und Harburg – betrug 30,35 €/EW. In dem Produktbereich war insbesondere die Produktgruppe Kreisstraßen mit einem durchschnittlichen Aufwand von 41,32 €/EW kostentreibend. Die Produktgruppe ÖPNV war mit einem durchschnittlichen Aufwand von 7,73 €/EW von untergeordneter Bedeutung.

Die Landkreise ordneten dem Produktbereich Innere Verwaltung sehr unterschiedlich Leistungen zu. Dies erschwerte den Vergleich im Detail. Beispielweise bildeten einige Landkreise ihr Gebäu-

demanagement in diesem Produktbereich ab. Andere ordneten die Aufwendungen des Gebäudemagements den nutzenden Produkten in anderen Produktbereichen zu. Idealerweise sollten die Aufwendungen der serviceleistenden Produkte des Produktbereichs über die Innere Verrechnung weitgehend den nutzenden Produkten der anderen Produktbereiche zugeordnet werden. Die beiden Landkreise Helmstedt und Lüchow-Dannenberg wiesen bei dem Produktbereich Innere Verwaltung mit 174,85 €/EW bzw. 157,68 €/EW die mit Abstand höchsten Zuschussbedarfe auf – der Landkreis Vechta mit 41,16 €/EW den geringsten.

Fazit

Die finanzielle Situation der 18 Landkreise entspannte sich im Prüfungszeitraum 2010 bis 2012 deutlich. Diese Entspannung ist insbesondere durch die konjunkturelle Entwicklung und die damit gestiegene Steuerkraft, mit den gesetzlichen Änderungen im Bereich SGB II und SGB XII sowie mit dem niedrigen Zinsniveau zu begründen. Trotz dieser positiven Faktoren blieb die Lage zumindest für fünf Landkreise weiterhin kritisch, weil sich ihre Vermögens- und Finanzlage im Betrachtungszeitraum weiter verschlechterte.

Die Landkreise wiesen sehr unterschiedliche Zuschussbedarfe je Einwohner in den einzelnen Produktbereichen auf. Die jeweilige Höhe der Zuschussbedarfe war dabei abhängig von verschiedenen Faktoren, u. a. der geografischen Lage, Einwohnerzahl oder Einwohnerdichte eines Landkreises.

Ausblick

Kennzahlen zur Leistungsfähigkeit der Kommunen werden erst durch Vergleiche aussagekräftig. Mit Hilfe eines Vergleichs, der Durchschnittsgrößen von Kommunen gleicher Art und Größe anführt und damit über- und unterdurchschnittliche Abweichungen festzustellen erlaubt, können die geprüften und nicht geprüften Kommunen ihr eigenes Wirtschaftlichkeitsverhalten besser steuern. Eine ergänzende Zeitreihenanalyse eröffnet die Möglichkeit, Entwicklungen aufzuzeigen und Strukturbrüche aufzudecken, um diese zu analysieren und vor Ort in den Kommunen zu hinterfragen.

Ich werde meine Prüfungsreihe Finanzstatusprüfungen in diesem Sinne fortentwickeln. Eine zeitnahe Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse durch die Kommunen ist dabei wünschenswert, um mit meinen Prüfungen belastbarere Anhaltspunkte über die Entwicklung der niedersächsischen Kommunen zu gewinnen.

Die Ergebnisse dieser Prüfungsreihe werde ich bei meinen künftigen Schwerpunktprüfungen u. a. nutzen, um Trends, Entwicklungen und Abweichungen vertiefend zu untersuchen.

Übersandt an

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

Herausgeber:

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

Copyright

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.