

Unterrichtung

Hannover, den 12.08.2019

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs

Kommunalbericht 2019

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

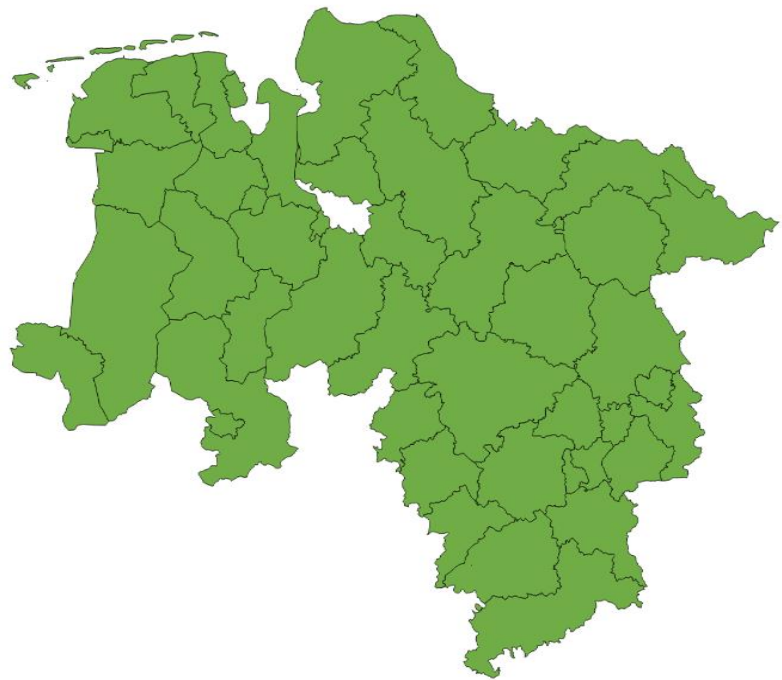
anliegend lege ich dem Niedersächsischen Landtag den Bericht 2019 der überörtlichen Kommunalprüfung vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Dr. Sandra von Klaeden

(Ausgegeben am 29.08.2019)

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



Kommunalbericht 2019



Niedersachsen

Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -

2019

Übersandt an

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

Herausgeberin:

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



Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung 2018.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	7
2	Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen	8
3	Kommunen in Niedersachsen und ihre Steuerkraft	10
3.1	Kommunen	10
3.2	Steuereinnahmekraft.....	10
3.3	Verteilung der Steuereinnahmekraft.....	13
3.4	Verteilung der Finanzkraft.....	15
4	Die Kommunal Finanzen in Niedersachsen	18
4.1	Vorbemerkungen	18
4.2	Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit.....	20
4.3	Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	21
4.4	Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	26
4.5	Finanzierung von Investitionen.....	28
4.6	Schuldenstand	31
4.7	Zusammenfassung / Ausblick	33
5	Prüfungsergebnisse	37
5.1	Vorbemerkungen	37
5.2	Prüfungsergebnisse – Kompakt	39
5.3	Pflegeeltern gesucht – Ein Dauerthema!	42
5.4	Sozialleistungsmisbrauch mit wenig Aufwand aufdecken! – Der Datenabgleich nach § 118 SGB XII	46
5.5	Personaleinsatz – Vergleichen lohnt sich.....	50
5.6	Wirtschaftliches Beschaffungswesen – Luft nach oben.....	56
5.7	Betrauungsakte – Beihilfekonformität sicherstellen	61
5.8	Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten und Auftragsverarbeitung – Defizite bei der Umsetzung der EU-DSGVO	67
5.9	Bewirtschaftung kommunaler Schulbudgets – Größere Freiheit darf nicht größeres Risiko bedeuten.....	71
5.10	Bilanzierung des kommunalen Straßenvermögens – Eine Analyse mithilfe von Bilanzkennzahlen weist auf einen zunehmenden Vermögensverzehr hin.....	74
5.11	Erhaltungsplanung des kommunalen Straßenvermögens – Systematisch vorgehen, Prioritäten setzen!	82
5.12	Niederschlagswassergebühren – Wer nichts tut, macht die meisten Fehler	89
5.13	Trinkwassergebühren – Ohne Fehler ging es nicht	94
6	Gebührenkalkulation – Steht Gebührenstabilität über allem?	98
6.1	Prüfungsreihe Benutzungsgebühren.....	98
6.2	Leitentscheidungen.....	100
6.3	Fehler der Vorkalkulation	101
6.4	Nachkalkulation	104
6.5	Häufig fehlerhafte Gebührensatzungen.....	106

6.6	Sonderkundenverträge	107
6.7	Fazit.....	108
6.8	Checkliste	109
	Anhang: Zuordnung Anpassungsschichten – NUTS-Ebene 2.....	113
	Abkürzungsverzeichnis.....	114

1 Vorwort

Mit diesem achten Kommunalbericht gibt die überörtliche Kommunalprüfung erneut einen aktuellen Überblick über die allgemeine Finanzsituation der niedersächsischen Kommunen und legt die Ergebnisse der vergangenen Prüfungsperiode dar.

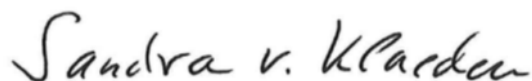
Die Finanzlage der niedersächsischen Kommunen war – wie in den Vorjahren – auch 2018 von einer stabilen Einnahmesituation geprägt. Dazu trugen insbesondere die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben maßgeblich bei. Sie erreichten erstmalig einen Betrag von über 10 Mrd. €. Dies ist annähernd eine Verdopplung im Vergleich zu 2005. Jedoch führten die gegenüber 2017 gestiegenen Auszahlungen dazu, dass nicht genügend Eigenmittel zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung standen. Die Folge war – wie schon 2017 – eine im Vergleich zum Vorjahr erhöhte Verschuldung aus Investitionskrediten.

Die Themenbereiche der im vergangenen Jahr durchgeführten überörtlichen Prüfungen reichten von den Hilfen zur Erziehung, dem Datenabgleich nach § 118 SGB XII, dem Personaleinsatz in einzelnen Verwaltungsbereichen, dem Beschaffungswesen über die Umsetzung der EU-DSGVO bis hin zur Bewirtschaftung von Schulbudgets. Weiterhin analysierte die überörtliche Kommunalprüfung den zunehmenden Vermögensverzehr des Straßenvermögens mithilfe von Bilanzkennzahlen und ging der Frage nach, ob die dauerhafte Erhaltung und Erneuerung des Straßenvermögens durch eine systematische Erhaltungsplanung sichergestellt wird.

Besonders hervorzuheben ist eine weitere Prüfung, die die europarechtlichen Anforderungen von Betrauungsakten zum Gegenstand hatte. Als ein Ergebnis der Prüfung führte die überörtliche Kommunalprüfung im Mai 2019 eine Informationsveranstaltung durch, die bei den Kommunen auf großes Interesse stieß. Damit unterstreicht die überörtliche Kommunalprüfung ihr Anliegen, die Ergebnisse der von ihr durchgeführten Prüfungen immer auch als Angebot und Anregung für eine Vielzahl von Kommunen zu verstehen.

Abschließend betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung im Rahmen der Prüfungsreihe „Gebührenkalkulationen und Gebührensatzungen“ in diesem Kommunalbericht die Bereiche Trinkwasser- und Niederschlagswassergebühren. Kapitel 6 enthält darüber hinaus eine umfassende Zusammenstellung der bisherigen Ergebnisse dieser Prüfungsreihe.

Hildesheim, 02.07.2019



Dr. Sandra von Klaeden
Präsidentin

2 Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen

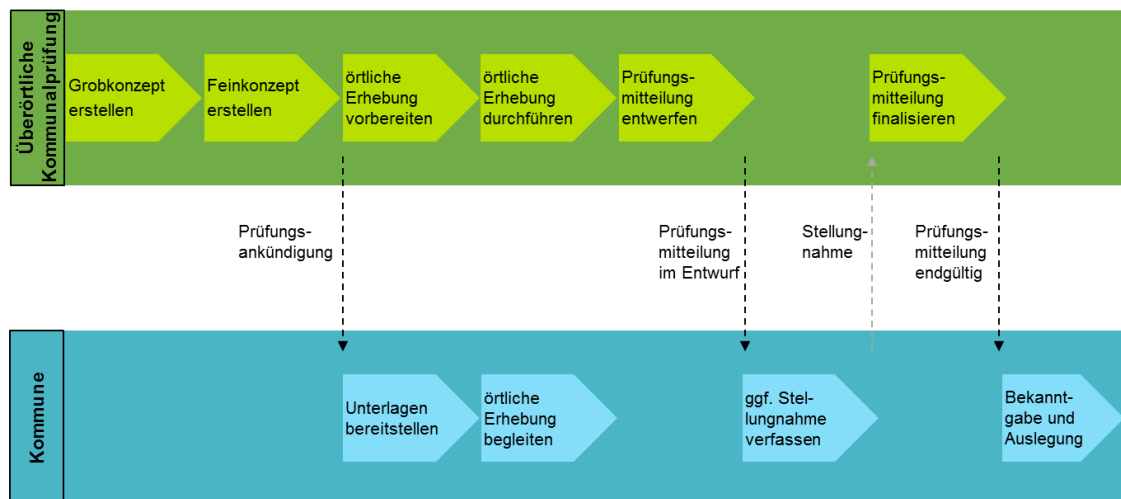
Aufgabe

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

Die überörtliche Kommunalprüfung erstreckt sich im Wesentlichen auf die Kommunen, kommunalen Anstalten und Zweckverbände.

Verfahren

Die überörtliche Kommunalprüfung bestimmt Zeitpunkt, Art und Umfang der Prüfung. Sie beendet die Prüfung nach einem vorher durchgeführten Stellungnahmeverfahren mit einer Prüfungsmitteilung an die geprüfte Kommune, die daran anschließend weitere Verfahrensschritte (Bekanntgabe und Auslegung, vgl. § 5 NKPG) zu veranlassen hat.



Ansicht 1: Prüfungsverfahren

Die überörtliche Kommunalprüfung verfolgt das Ziel, flächendeckend zu prüfen. Die Zuständigkeit für bestimmte fachliche Aufgaben ist mittels Gesetz oder Verordnung häufig bestimmten Gemeindearten zugeordnet. Daher ist es unvermeidlich, dass diese Gemeindearten häufiger geprüft werden als andere.

Weitergehende Informationen zur überörtlichen Kommunalprüfung finden Sie unter:

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



3 Kommunen in Niedersachsen und ihre Steuerkraft

3.1 Kommunen

Die kommunale Landschaft am 01.01.2019

Zum 01.01.2019 setzte sich die kommunale Landschaft Niedersachsens wie folgt zusammen: 36 Landkreise, Region Hannover, 8 kreisfreie Städte, 7 große selbständige Städte, 2 Städte mit Sonderstatus (Landeshauptstadt Hannover und Stadt Göttingen) sowie 59 selbständige Gemeinden, 214 weitere Einheitsgemeinden und 116 Samtgemeinden, davon 3 selbständige Samtgemeinden. Hinzu kamen 653 Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden. Im Jahr 2018 hat es in diesem Zusammenhang keine Veränderungen gegeben.

Gute Strukturen sind maßgeblich für die Finanzkraft

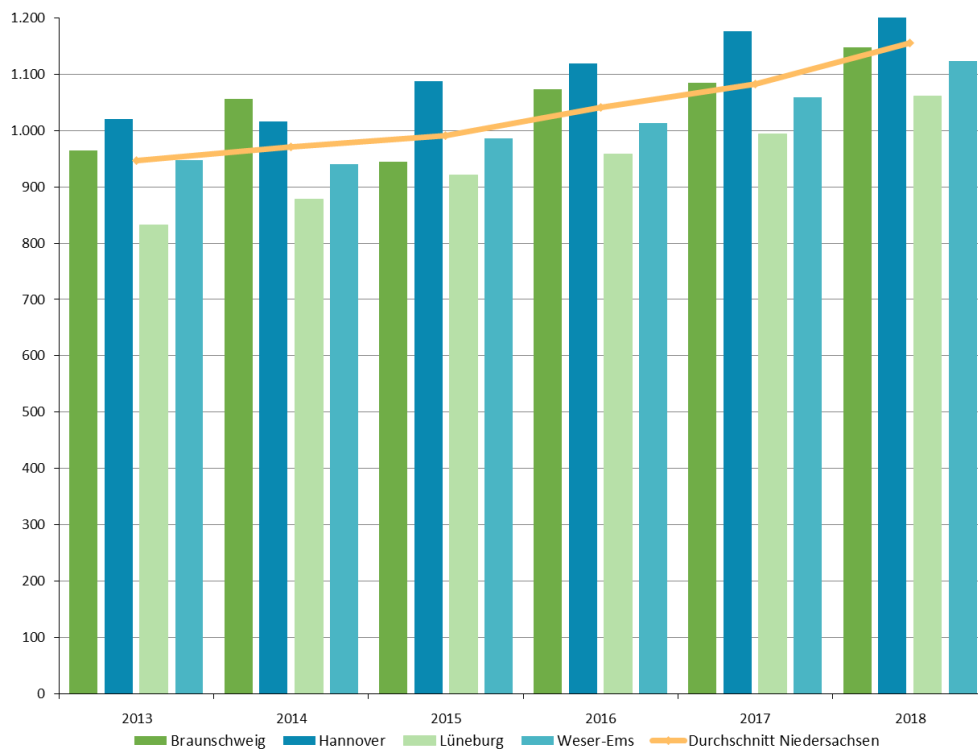
Die finanzielle Leistungsfähigkeit von Kommunen, ihre Aufgabenstruktur und ihre Entwicklungschancen werden maßgeblich durch Bedingungen beeinflusst, die vom jeweiligen Umfeld gesetzt werden. Die finanzielle Leistungsfähigkeit beeinflussende Faktoren sind neben der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung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

Insbesondere die demografische Entwicklung stellt die Kommunen vor große Herausforderungen. Um den notwendigen Anpassungsbedarf bei der Infrastruktur bewältigen zu können, müssen die Kommunen über eine ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen. Finanziell nicht leistungsfähige Kommunen werden diese Anforderungen kaum allein bewältigen können. Auch Landeszuweisungen können nur kurzfristig entlasten. Resultiert die eingeschränkte finanzielle Leistungsfähigkeit aus einer Strukturschwäche, müssen regionale und überregionale Maßnahmen für die Lösung individueller Problemlagen gefunden werden.

3.2 Steuereinnahmekraft

Die Finanzkraft einer nicht umlagefinanzierten Kommune wird maßgeblich durch die Höhe der eigenen Steuereinnahmen beeinflusst. Insofern ist die Steuereinnahmekraft¹ ein wichtiges Merkmal für die Beurteilung der Finanzkraft einer Kommune. Gleichzeitig ist die Höhe der Steuereinnahmekraft ein Indiz für vorhandene Strukturunterschiede.

¹ Unter der gemeindlichen Steuereinnahmekraft wird die Realsteueraufbringungskraft einer Gemeinde bezeichnet, die um die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer erhöht und um die Gewerbesteuerumlage verringert wird. Die Realsteueraufbringungskraft ergibt sich gemeindeweise je Steuerart durch Multiplikation mit dem jeweiligen Landesdurchschnittshebesatz.

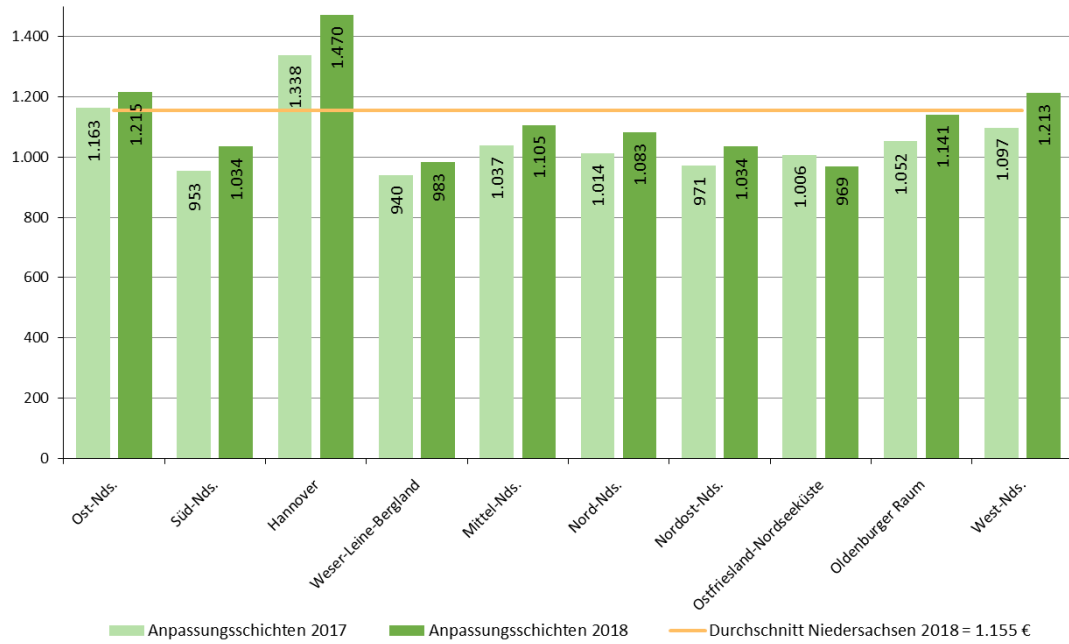


Ansicht 2: Steuereinnahmekraft in den Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2²
(in € je Einwohner)

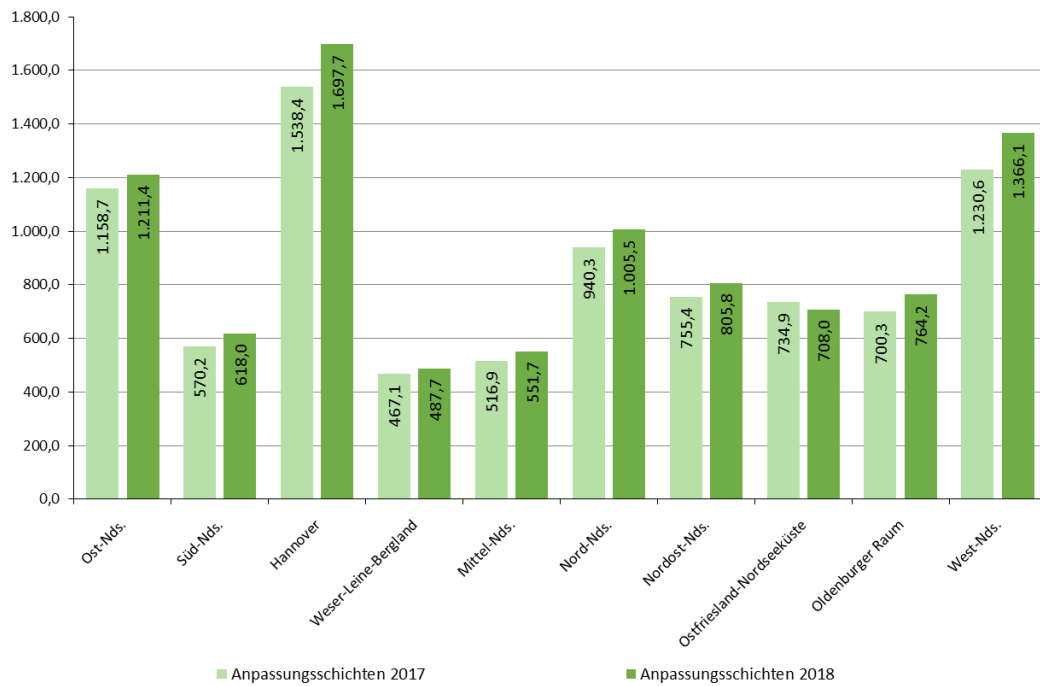
Die Steuereinnahmekraft nahm im Betrachtungszeitraum in allen Jahren kontinuierlich zu und betrug im Jahr 2018 im Landesdurchschnitt 1.155 € je Einwohner. Insgesamt flossen den niedersächsischen Kommunen Steuereinnahmen in Höhe von über 10 Milliarden Euro (brutto) zu. Die Steuereinnahmekraft je Einwohner im statistischen Gebiet Hannover erhöhte sich im Vergleich zu 2017 um 97 € je Einwohner, in allen übrigen statistischen Gebieten des Landes erhöhte sich die Steuereinnahmekraft um 65 € je Einwohner.

Die nachstehende Ansicht verdeutlicht zunächst die Steuereinnahmekraft je Einwohner in detaillierter Gliederung der einzelnen Räume des Landes im Vergleich zum Landesdurchschnitt in den Haushaltsjahren 2017 und 2018 (Ansicht 3). Ergänzend erfolgt eine Darstellung der Steuereinnahmekraft in absoluten Beträgen (Ansicht 4). Für die Zuordnung der Räume wird auf die sogenannten „Anpassungsschichten“ als untere Regionalebene zurückgegriffen (s. Anhang). Diese statistische Größe wurde für die Auswertung des Zensus 2011 gebildet.

² S. Anhang.



Ansicht 3: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in € je Einwohner)



Ansicht 4: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in Mio. €)

3.3 Verteilung der Steuereinnahmekraft

In den statistischen Gebieten werden Kommunen mit hoher und niedriger Steuereinnahmekraft zusammengefasst. Dies zeigte sich 2018 insbesondere im statistischen Gebiet Hannover. Die Landeshauptstadt und einige Kommunen der Region Hannover verfügen wegen ihrer Strukturstärke durchgängig über eine höhere Steuereinnahmekraft. Die dem statistischen Gebiet Hannover zugerechneten Anpassungsschichten „Weser-Leine-Bergland“ und „Mittelniedersachsen“ wiesen dagegen eine zum Teil deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegende Steuereinnahmekraft auf (s. Ansicht 3).

Insgesamt ergab sich für das statistische Gebiet Hannover eine Steuereinnahmekraft, die den Landesdurchschnitt maßgeblich beeinflusste und ihn deutlich überschritt, weil in der Anpassungsschicht „Hannover“ (Region einschließlich Landeshauptstadt) mit der höchsten Steuereinnahmekraft des Landes (1.470 € je Einwohner) mehr als die Hälfte der Einwohner des gesamten statistischen Gebiets wohnten. Die Steuereinnahmekraft in fünf der sechs weiteren in der Statistik zum Gebiet Hannover zusammengefassten Landkreise lag unter dem Landesdurchschnitt, während die Landeshaupt selbst eine Steuereinnahmekraft von sogar 1.863 € je Einwohner erreichte. Nominell steigerte sich die Steuereinnahmekraft der Landeshauptstadt Hannover gegenüber 2017 um 137 Millionen Euro auf fast eine Milliarde Euro. Die Landeshauptstadt zählt trotz der positiven finanziellen Rahmenbedingungen nach 2017 auch 2018 zu den sieben besonders finanzschwachen Kommunen in Niedersachsen (s. Ansicht 6). Ihre Finanzschwäche beruht jedoch nicht auf einer unterdurchschnittlichen Steuereinnahmekraft. Allerdings müssen sich insbesondere Großstädte in den kostenintensiven Bereichen Kultur, ÖPNV und der sozialen Leistungen besonders engagieren. Überdies leben in Ballungsräumen verhältnismäßig mehr einkommensschwache Einwohner als in eher ländlich geprägten Räumen.

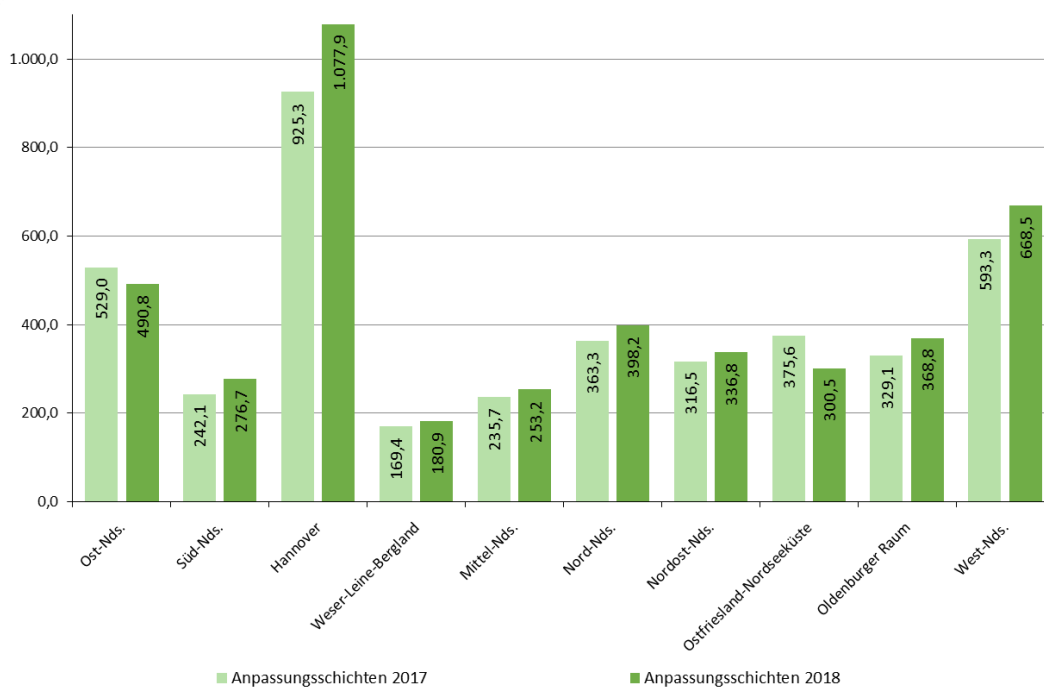
Auch in den statistischen Gebieten Lüneburg und Weser-Ems gab es Kommunen mit überdurchschnittlicher Steuereinnahmekraft. Die durchschnittliche Steuereinnahmekraft ihres statistischen Gebiets beeinflussten sie nicht so deutlich wie z. B. die Landeshauptstadt das Gebiet Hannover. Allerdings verfügten in der statistischen Region Lüneburg nur drei der elf zusammengefassten Landkreisbereiche über eine über dem Landesdurchschnitt liegende Steuereinnahmekraft. In der statistischen Region Weser-Ems ergab sich für drei der siebzehn einbezogenen kreisfreien Städte und Landkreisbereiche ein teilweise erheblicher Rückgang in der Steuereinnahmekraft, der in der kumulierten Betrachtung durch eine erhöhte Steuereinnahmekraft anderer Kommunen, insbesondere der Stadt Oldenburg und den Kommunen des Landkreises Emsland, nivelliert

wurde. Insgesamt verfügten nur sechs der siebzehn in der statistischen Region zusammengefassten Bereiche über eine über dem Landesdurchschnitt liegende Steuereinnahmekraft.

Vor allem die konjunkturabhängigen Gewerbesteuereinzahlungen führen zu Schwankungen in der Steuereinnahmekraft. Dies zeigte sich 2018 insbesondere im statistischen Gebiet Braunschweig.

Die durchschnittliche Höhe der Steuereinnahmekraft des gesamten Gebiets wurde durch die Gewerbesteuereinnahmen der Stadt Wolfsburg bestimmt. Die Städte Braunschweig und Salzgitter 2018 verzeichneten einen geringfügigen Rückgang ihrer Steuereinnahmekraft. In den anderen acht dem Gebiet Braunschweig zugerechneten Bereichen ergab sich eine gestärkte Steuereinnahmekraft. Dies gilt insbesondere für die Stadt Wolfsburg, deren Steuereinnahmekraft sich um 185 € je Einwohner auf 2.173 € je Einwohner erhöhte. Die Steuereinnahmekraft der Stadt Wolfsburg liegt weiterhin sehr deutlich über dem Landesdurchschnitt, obgleich sie noch um 655 € je Einwohner bzw. 82 Mio. € hinter der deutlich höheren Steuereinnahmekraft des Jahres 2016 zurückblieb.

Insgesamt errechnete sich für das statistische Gebiet Braunschweig wiederum eine überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft, obwohl von den zehn zusammengefassten Städten und Landkreisbereichen nur die Städte Braunschweig und Wolfsburg überhaupt eine über dem Landesdurchschnitt liegende Steuereinnahmekraft aufwiesen.



Ansicht 5: Einzahlungen aus Gewerbesteuer (brutto) nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in Mio. €)

Die Gewerbesteuereinzahlungen fallen in den statistischen Gebieten mit Großstädten aus den vorgenannten Gründen deutlich höher aus. Gleichwohl zeigte sich wiederholt die Bündelung von Gewerbesteuereinzahlungen in die Region Hannover (einschl. Landeshauptstadt). Hier werden 25 % der gesamten Gewerbesteuereinzahlungen vereinnahmt, die auf nur 14 % der Gesamtbevölkerung Niedersachsens entfallen. Eine nicht so deutliche, aber ähnliche Diskrepanz ergibt sich bei den anderen Steuereinzahlungen: 20 % der Grundsteuereinzahlungen sowie des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer fließen in die Region. Vom Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sind es immerhin 16 %. Insgesamt erhielten die in der Anpassungsschicht Hannover liegenden Kommunen im Jahr 2018 über 20 % der kommunalen Steuern und Steueranteile des Landes Niedersachsen. Gleichwohl lagen die Kommunen mit der ausgeglichensten Finanzkraft flächendeckend im statistischen Gebiet Weser-Ems (s. Ansicht 6). Hier wohnten 32 % der Bevölkerung Niedersachsens. Die Kommunen des Gebiets vereinnahmten 31 % der Gewerbesteuereinzahlungen und 30 % der gesamten kommunalen Steuern und Steueranteile.

3.4 Verteilung der Finanzkraft

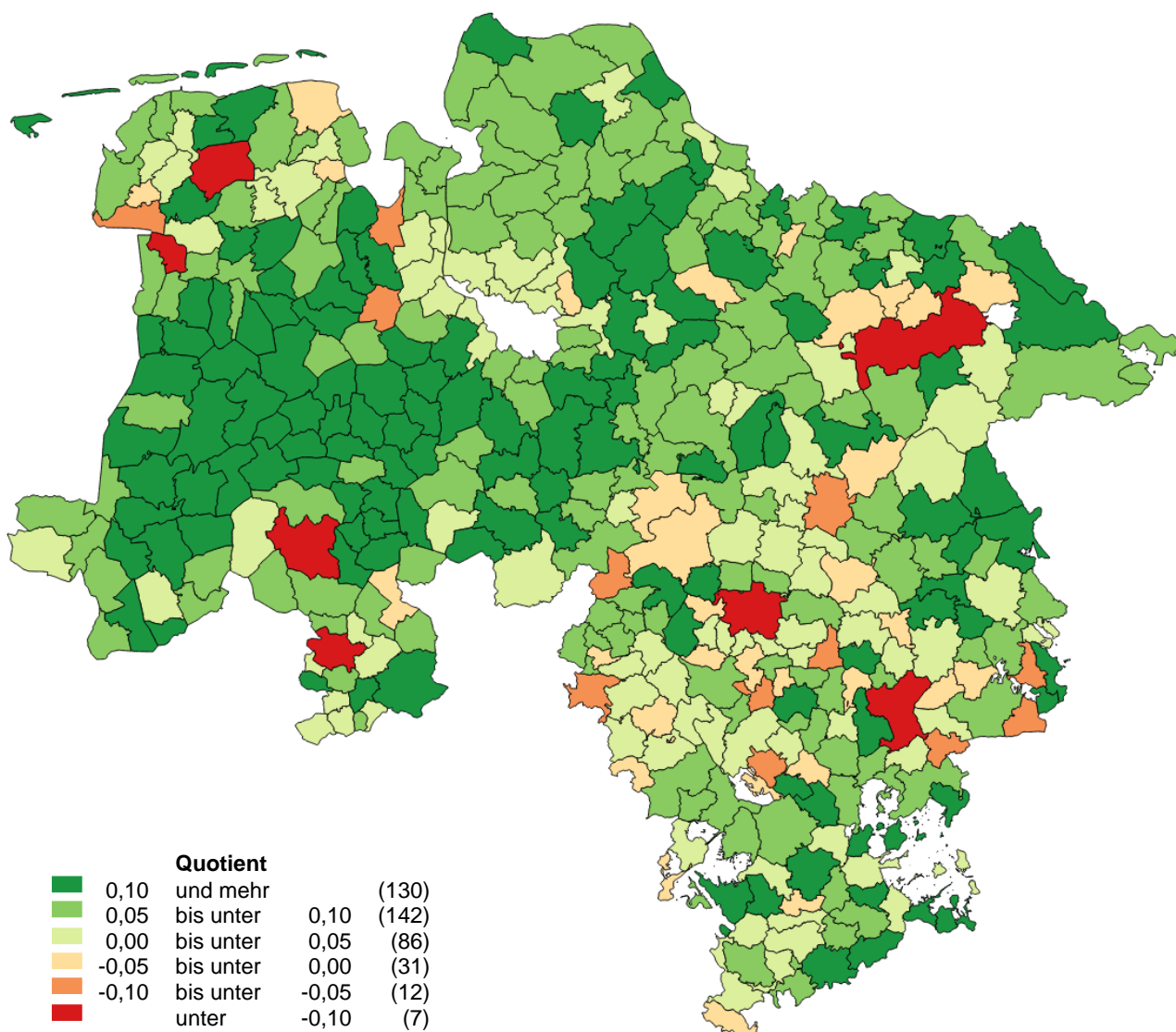
Die unterschiedliche Verteilung der Finanzkraft in Niedersachsen unterstreicht die nachstehende Ansicht. Sie stellt das Verhältnis des Überschusses aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Tilgungsleistungen für Investitionskredite beim nicht-öffentlichen Bereich zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Fünfjahresdurchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 dar. Ergibt die Berechnung einen positiven Quotienten, kann von einer stabilen Finanzlage der Kommunen ausgegangen werden, denn sie sind in der Lage, mindestens die Tilgungsleistungen für aufgenommene Langfristkredite im Haushalt zu erwirtschaften. Kommunen mit einem negativen Berechnungsergebnis gelingt dies nicht. Sie müssen somit ihren Schuldendienst mithilfe von Liquiditätskrediten finanzieren. Diese Kommunen haben eine Finanzschwäche. Die Ursachen für die Finanzschwäche können sowohl auf der Einzahlungsseite, möglicherweise eine unterdurchschnittliche Steuereinnahmekraft, als auch auf der Auszahlungsseite liegen.

Die Ansicht bestätigt erneut die weitere Stabilisierung der Kommunalfinanzen auf der Ebene der Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche. Während 2017 auf der Grundlage dieser Berechnung 351 von 408³ Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereichen leistungsfähig waren (86 %), war dies 2018 bei 358 Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereichen der Fall (88 %). Einen negativen Quotienten hatten somit nur

*Anzahl der
finanziell
leistungsfähigen
Kommunen
erneut
gestiegen*

³ Einschließlich der beiden gemeindefreien Bezirke Lohheide und Osterheide.

noch 50 Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche (2017: 57). Allerdings erhöhte sich die Anzahl der besonders finanzschwachen Kommunen von 6 auf 7 Einheitsgemeinden bzw. Samtgemeindebereiche.



Ansicht 6: Verteilung der Finanzkraft der Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche

Quotient / Anzahl EG und SGB		KB 2016 (Ø 2011 - 2015)	KB 2017 (Ø 2012 - 2016)	KB 2018 (Ø 2013 - 2017)	KB 2019 (Ø 2014 - 2018)
■	0,10 und mehr	124 (30,2 %)	132 (32,3 %)	134 (32,8 %)	130 (31,9 %)
■	0,05 bis unter 0,10	122 (29,7 %)	129 (31,5 %)	139 (34,1 %)	142 (34,8 %)
■	0,00 bis unter 0,05	89 (21,6 %)	83 (20,3 %)	78 (19,1 %)	86 (21,1 %)
■	- 0,05 bis unter 0,00	50 (12,2 %)	47 (11,5 %)	40 (9,8 %)	31 (7,6 %)
■	- 0,10 bis unter - 0,05	15 (3,6 %)	13 (3,2 %)	11 (2,7 %)	12 (2,9 %)
■	Unter - 0,10	11 (2,7 %)	5 (1,2 %)	6 (1,5 %)	7 (1,7 %)
Summe		411 (100 %)	409 (100 %)	408 (100 %)	408 (100 %)

Tabelle 1: Entwicklung der Verteilung der Finanzkraft

4 Die Kommunal Finanzen in Niedersachsen

4.1 Vorbemerkungen

*Haushalts-
wirtschaft-
liche
Ordnungs-
kriterien*

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

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

*Laufende
Verwal-
tungstätig-
keit*

Zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zählen

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

Bei den Auszahlungen umfasst die laufende Verwaltungstätigkeit

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

*Investitions-
tätigkeit*

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

ähnlichen Entgelten⁴. Die Auszahlungen umfassen die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, den Erwerb von Vermögen, die Baumaßnahmen sowie die Gewährung von Ausleihungen.

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

Finanzierungstätigkeit

Die verwendeten Ansichten beruhen auf den Daten der kommunalen Jahresrechnungstatistiken bzw. Schuldenstatistiken des LSN für die Jahre 2013 bis 2017. Die Angaben für 2018 ergeben sich aus der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik des LSN, weil sowohl die Jahresrechnungs- als auch die Schuldenstatistik 2018 erst nach Drucklegung dieses Berichts veröffentlicht werden. Teilweise wurden die statistischen Daten durch eigene Berechnungen ergänzt.⁵

Verwendete Statistiken

Die Abweichung der Daten für 2017 in den folgenden Tabellen und Ansichten dieses Kapitels zwischen dem Kommunalbericht 2018 und diesem Bericht resultiert aus der Aktualisierung der Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik (Kommunalbericht 2018) mit den Daten der Jahresrechnungstatistik (Kommunalbericht 2019). Dabei ist erneut festzustellen, dass die Ergebnisse dieser Statistiken teilweise erheblich voneinander abweichen. Während die Abweichungen bei den Einzahlungen insgesamt bei der gewählten Betragseinheit kaum auffallen (+ 1 Mio. €), beträgt die Abweichung bei den Auszahlungen insgesamt + 141 Mio. €. Offensichtlich ordnen die Kommunen viele Einzahlungen und Auszahlungen erst mit den sogenannten Jahresabschlussbuchungen den richtigen Finanzrechnungskonten zu. Die überörtliche Kommunalprüfung wird kritisch verfolgen, worauf diese Abweichungen zurückzuführen sind.

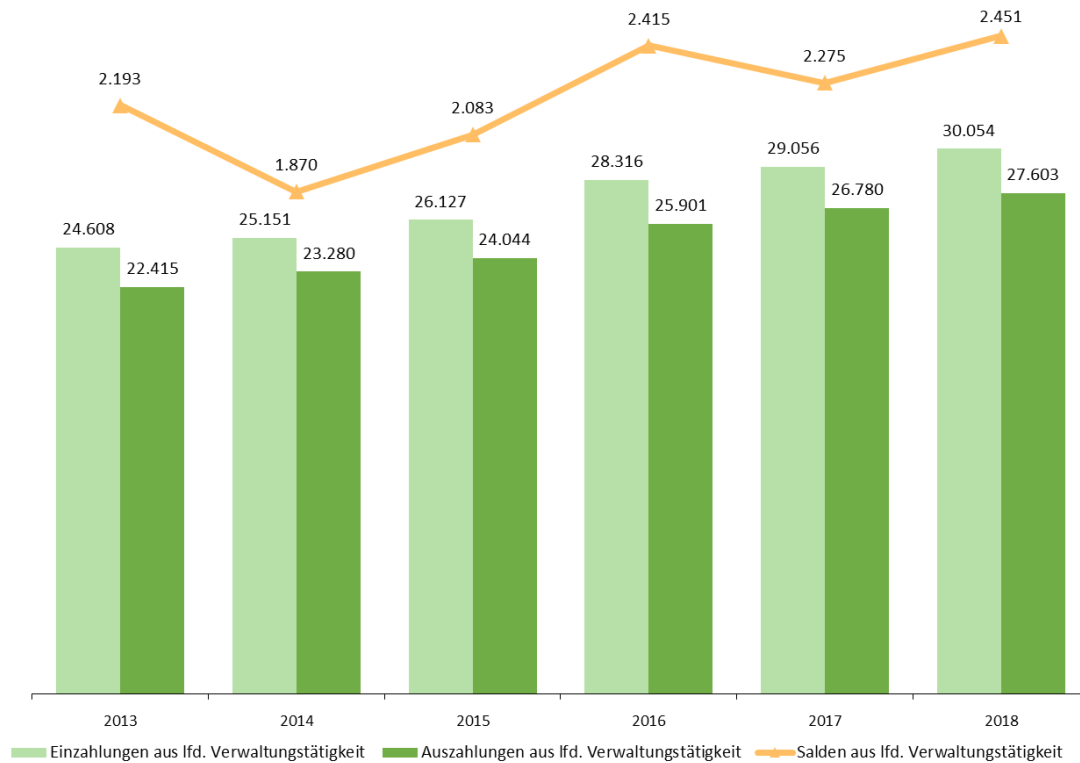
Große Abweichungen bei den verwendeten Statistiken

⁴ Z. B. Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch, Straßenausbaubeiträge.

⁵ Eventuelle Unstimmigkeiten begründen sich in Rundungsdifferenzen.

4.2 Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit

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



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

Fast eine Milliarde Mehreinzahlungen

Der im gesamten Betrachtungszeitraum zu verzeichnende positive Trend steigender Einzahlungen setzte sich 2018 weiter fort. Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhten sich im Vergleich zu 2017 um 998 Mio. €. Die Steigerungsrate betrug 3,4 %. Im Vergleich der Vorjahre 2017 zu 2016 betrug sie 2,6 %.

Wiederholt: erhebliche Mehrauszahlungen

Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhten sich wiederholt erheblich. Sie nahmen gegenüber 2017 um 823 Mio. € (Steigerungsrate 3,1 %) zu. Im Vergleich der Vorjahre 2017 zu 2016 steigerten sich die Auszahlungen um 879 Mio. € (Steigerungsrate 3,4 %).

Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit: 2,4 Milliarden plus

Auch 2018 überstieg die Gesamtsumme der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit die Gesamtsumme der entsprechenden Auszahlungen maßgeblich. Es ergab sich ein positiver Saldo von über 2,4 Mrd. €. Er erhöhte sich gegenüber 2017 um 7,7 % (+ 176 Mio. €).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)	24.608	25.151	26.127	28.316	29.056	30.054
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)		543	976	2.189	740	998
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)		2,2	3,9	8,4	2,6	3,4
Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)	22.415	23.280	24.044	25.901	26.780	27.603
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)		865	764	1.857	879	823
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)		3,9	3,3	7,7	3,4	3,1
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)	2.193	1.870	2.083	2.415	2.275	2.451
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)		-323	213	332	-140	176
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)		-14,7	11,4	15,9	-5,8	7,7

Tabelle 2: Entwicklung der lfd. Verwaltungstätigkeit

Die hohe Steigerungsrate errechnet sich jedoch nur, weil im Jahr 2017 die Steigerung der Auszahlungen die der Einzahlungen überstieg und deswegen ein um 140 Mio. € geringeres Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet wurde als im Jahr 2016. Im Vergleich der Jahre 2016 und 2018 verbesserte sich das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit nur unwesentlich um 36 Mio. € (+ 1,5 %).

Im Vergleich zu 2013 erhielten die Kommunen 2018 Mehreinzahlungen von 5,4 Mrd. € (Zuwachs: 22,1 %) und leisteten sich Mehrauszahlungen in Höhe von 5,2 Mrd. € (Zuwachs: 23,1 %). Für den Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit ergab sich eine Steigerungsrate von 11,8 % bzw. ein Anstieg von 258 Mio. €.

4.3 Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

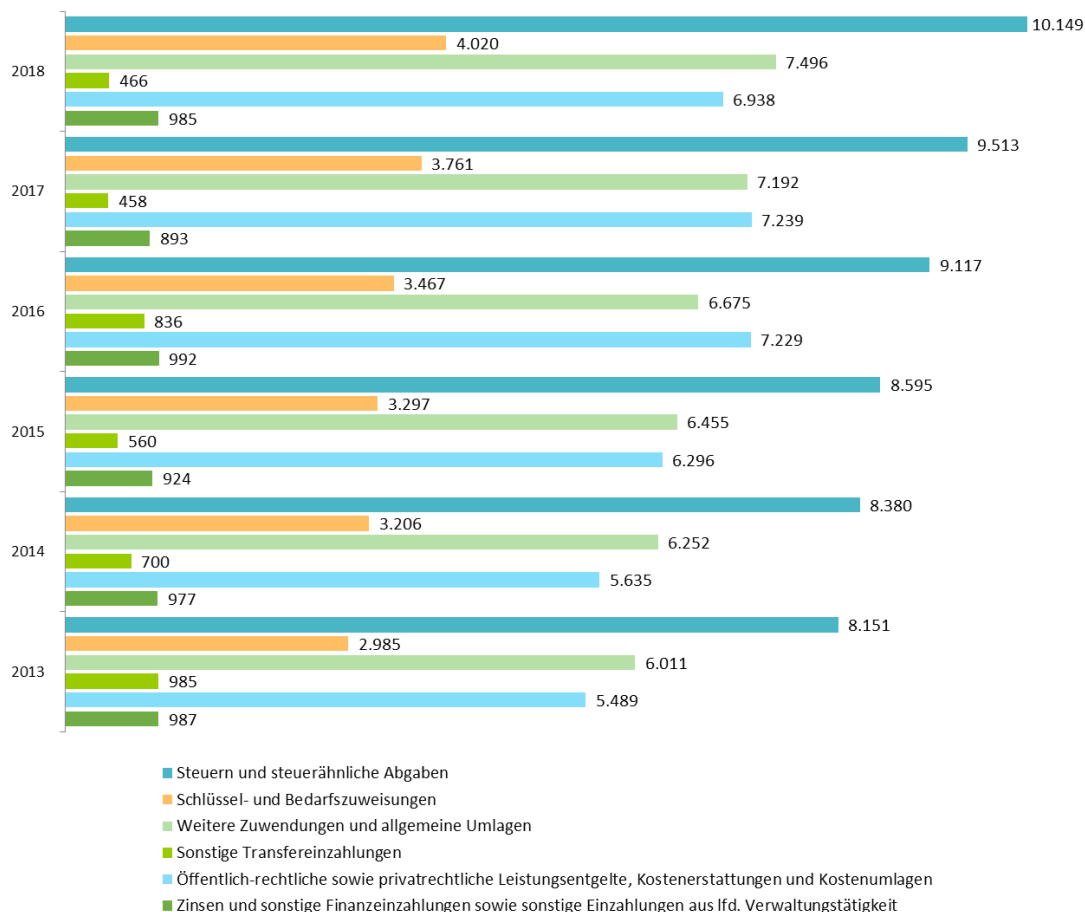
Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit umfassen die einer Kommune zur Finanzierung ihres Verwaltungs- und Dienstleistungsangebots zufließenden Einzahlungen (s. Kapitel 4.1).

2018 vereinnahmten die Kommunen Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit von 30 Mrd. €. Davon entfielen 14,2 Mrd. €, somit 47 %, auf die Einzahlungen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen. Die Einzahlungen aus Steuern und Schlüsselzuweisungen haben für die Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Haushalte allein schon wegen ihres Umfangs besondere Bedeutung. Zudem unterliegen sie beispielsweise im Vergleich zu den meisten Zuweisungen keiner unmittelbaren Zweckbindung. Eine Steige-

Komfortable Steigerungs-raten bei Steuern und Schlüsselzuweisungen!

rungsrate von 6,7 %, die zudem deutlich höher ausfiel als die Steigerungsraten der anderen prägenden Einzahlungen, sollte die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen erweitern.

Im Einzelnen entwickelten sich die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit wie folgt:



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

Schlüsselzuweisungen

Gemäß der grundgesetzlichen Vorgabe steht den Gemeinden ein durch Landesgesetz zu bestimmender Anteil an den Landeseinnahmen aus den Gemeinschaftssteuern zu. In Niedersachsen werden in den sogenannten Steuerverbund außer den Landesanteilen an den Gemeinschaftssteuern weitere Steuern einbezogen, beispielsweise die Grunderwerbsteuer. Der den Kommunen zustehende Anteil an der Steuerverbundmasse (Verbundquote) wird im Wesentlichen in Form von Schlüsselzuweisungen zur Verfügung gestellt. Die Verbundquote legt das NFVG mit 15,5 % der Verbundmasse fest.

Die Schlüssel- und Bedarfszuweisungen wiesen im gesamten Betrachtungszeitraum dieses Berichts stabile Steigerungsraten auf. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sie sich

2018 um 6,9 % von 3,8 Mrd. € auf 4,0 Mrd. € (+ 259 Mio. €). Seit 2013 verbesserten sie sich insgesamt um über 1 Mrd. €. Wegen ihrer Größenordnung sind die Schlüssel- und Bedarfszuweisungen für die Finanzierung der kommunalen Haushalte von ähnlicher Bedeutung wie die Gewerbesteuereinnahmen.

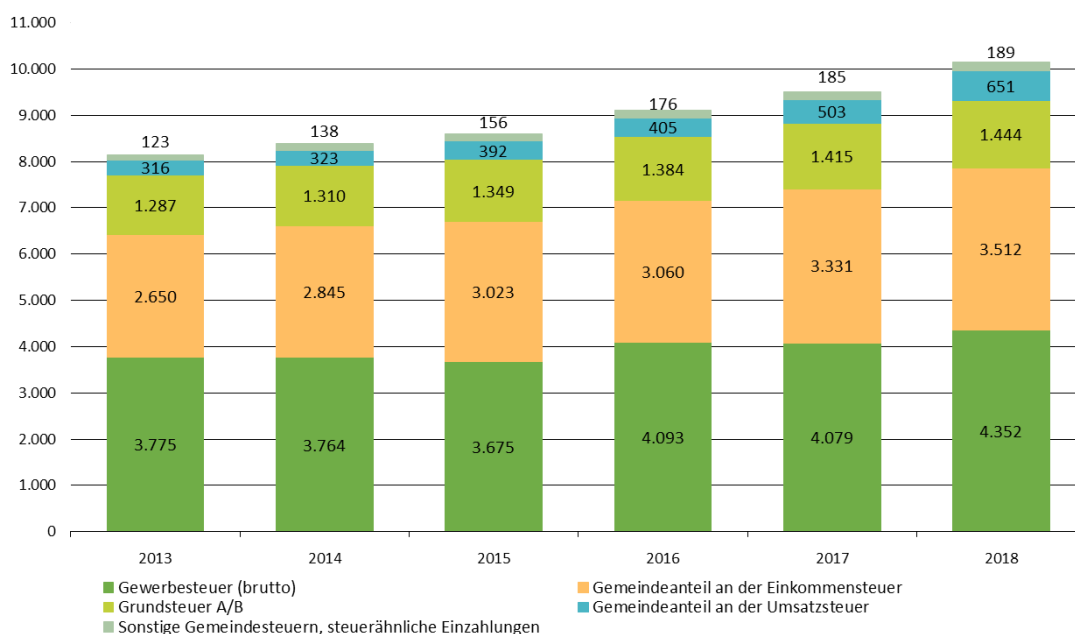
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Schlüssel- und Bedarfszuweisungen (in Mio. €)	2.985	3.206	3.297	3.467	3.761	4.020
Steigerung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)		221	91	170	294	259
Steigerung prozentual (in % zum Vorjahr)		7,4	2,8	5,2	8,5	6,9

Tabelle 3: Steigerungsraten der Schlüssel- und Bedarfszuweisungen

Rund ein Drittel ihrer Einzahlungen erhielten die Kommunen aus Steuereinzahlungen, die sich 2018 erstmals auf mehr als 10 Mrd. € beliefen. Sie umfassen im Wesentlichen die Einzahlungen aus den kommunalen Steuern, der Grundsteuer A und B und der Gewerbesteuer, sowie die den Kommunen gem. § 106 Abs. 5 und 5 a GG zustehenden Anteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer. Sie verbesserten sich gegenüber dem Vorjahr um 636 Mio. € (+ 6,7 %). Allein die beträchtlichen Steigerungsraten der eigenen Steuereinzahlungen und der Schlüsselzuweisungen führten zu nicht zweckgebundenen Mehreinzahlungen von 900 Mio. €.

Steuern

Die einzelnen Steuerarten entwickelten sich wie folgt:



Ansicht 9: Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (in Mio. €)

Gewerbesteuer

Nachdem 2017 die Gewerbesteuereinzahlungen stagnierten, wiesen sie 2018 mit einem Zuwachs von 273 Mio. € (+ 6,7 %) die höchste Steigerungsrate im Betrachtungszeitraum auf. Abzüglich der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlagen verblieben den Kommunen 2018 Gewerbesteuereinzahlungen in Höhe von 3,6 Mrd. €. In der Nettobetrachtung ergibt sich sogar eine Steigerungsrate von 7,4 %.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gewerbesteuer (brutto) (in Mio. €)	3.775	3.764	3.675	4.093	4.079	4.352
abzgl. Gewerbesteuerumlage (in Mio. €)	714	650	648	684	703	726
Gewerbesteuer (netto)	3.061	3.113	3.027	3.409	3.376	3.626
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)		52	- 86	382	- 33	250
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)		1,7	- 2,8	12,6	- 1,0	7,4

Tabelle 4: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto)

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer erhöhten sich zwar um 5,4 % (+ 181 Mio. €), allerdings fiel die Steigerungsrate deutlich geringer aus als im Vorjahr (8,9 %, + 271 Mio. €).

Bei den Gewerbesteuereinzahlungen und den Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer handelte es sich unverändert um die wichtigsten Steuerquellen der Kommunen.

Grundsteuern A und B

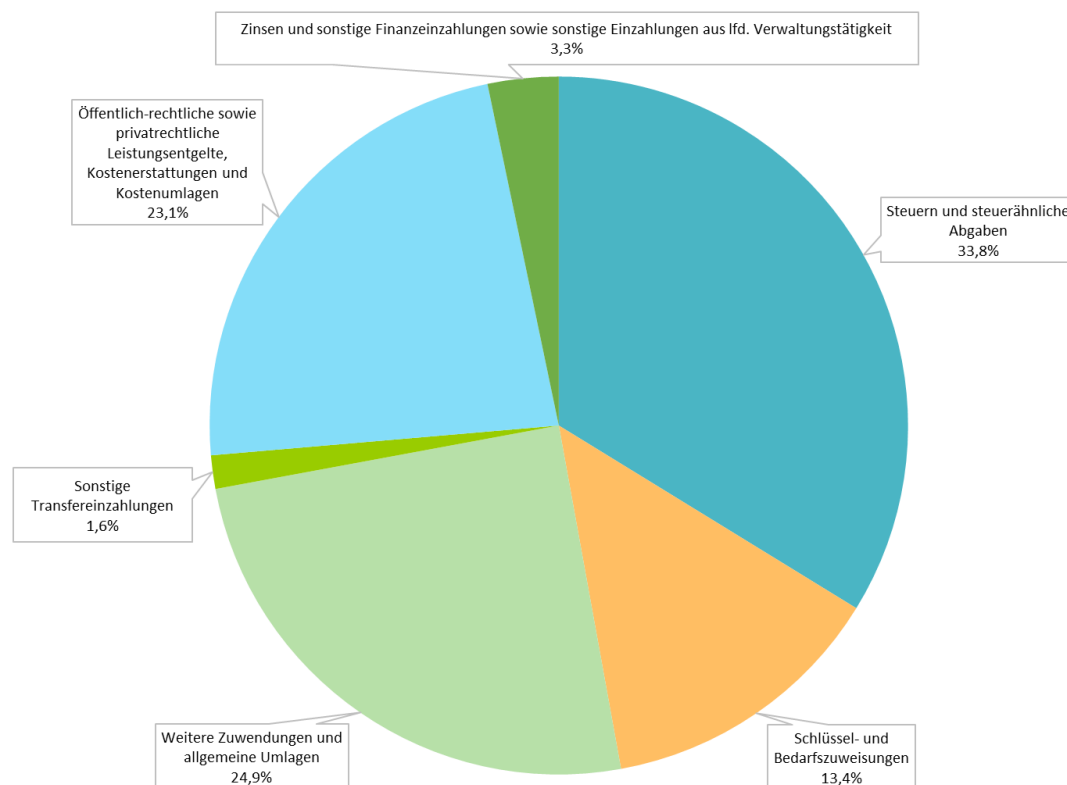
An dritter Stelle der Steuereinzahlungen der Kommunen standen die Einzahlungen aus der Grundsteuer A und B. Sie weisen seit Jahren gleichmäßige und insofern verlässliche Steigerungsraten auf. Die Einzahlungen 2018 betragen 1,4 Mrd. € und nahmen gegenüber 2017 nur unwesentlich zu. Allerdings unterliegen die Grundsteuereinzahlungen künftigen Unsicherheiten. Abzuwarten bleibt, ob die Umsetzung der Forderungen des Bundesverfassungsgerichts tatsächlich allorts aufkommensneutral gelingt.⁶

Übrige Steuereinzahlungen

Die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer steigerten sich gegenüber dem Vorjahr um 148 Mio. € (+ 29,4 %). Obwohl diese Einzahlungen in ihrer Bedeutung für die Finanzierung der Kommunalhaushalte hinter den bereits genannten Steuereinzahlungen zurückfallen, nähert sich die nominelle Steigerung von 2017 auf 2018 dem Steigerungsbetrag der Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer und wies – wie schon 2017 – die höchste Steigerungsrate auf.

⁶ Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 10.04.2018 die gesetzlichen Regelungen zur Grundsteuer für unvereinbar mit dem allgemeinen Gleichheitssatz der Verfassung erklärt - Urteil des Ersten Senats vom 10.04.2018 - 1 BvL 11/14 - Rn. (1-181), http://www.bverfg.de/e/ls20180410_1bvl001114.html, abgerufen am 13.05.2019.

Die übrigen Steuereinzahlungen nahmen gegenüber 2017 um lediglich 4 Mio. € (2,2 %) zu.



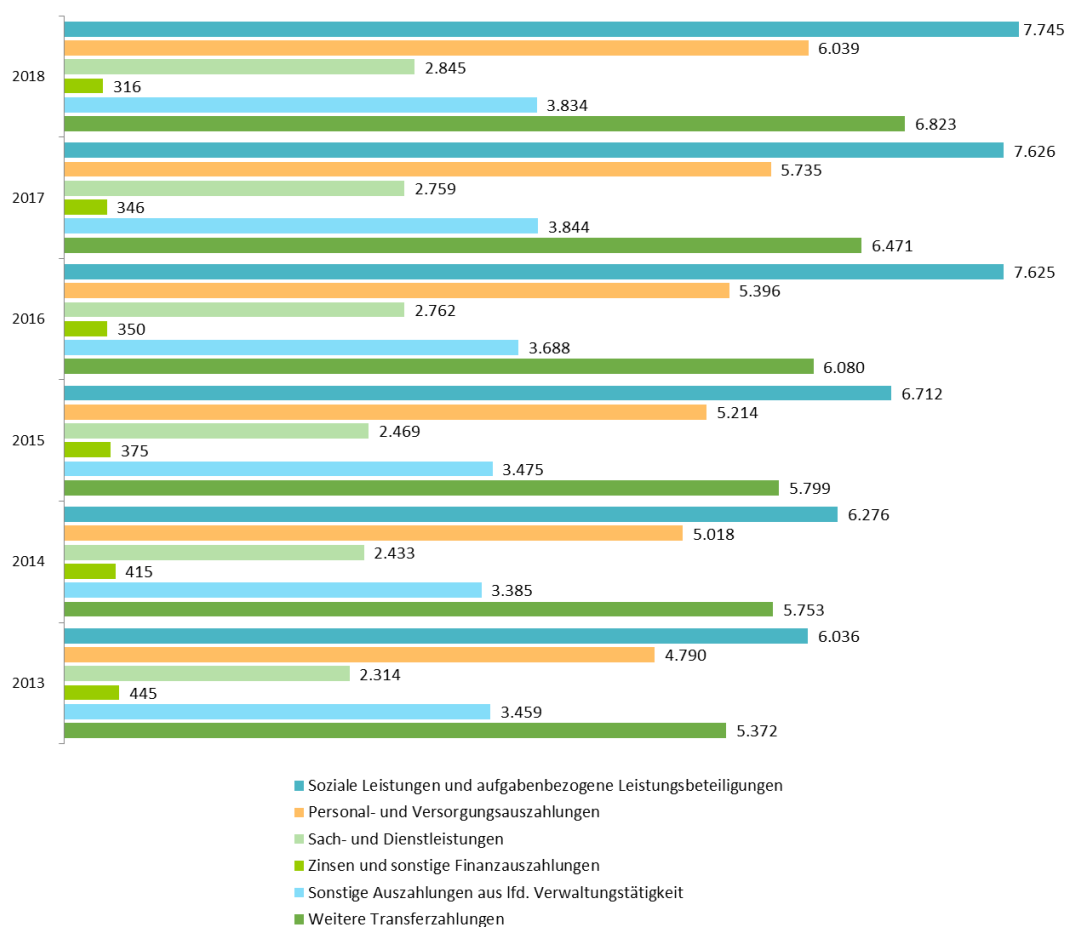
Ansicht 10: Verhältnis der Einzahlungsarten 2018

Die Einzahlungen aus weiteren Zuwendungen und allgemeinen Umlagen erhöhten sich 2018 gegenüber 2017 um 304 Mio. € auf 7,5 Mrd. € (+ 4,2 %). Diese Einzahlungsart erfasst die zumeist zweckgebundenen Zuweisungen und Zuschüsse im öffentlichen Bereich, darunter die Leistungsbeteiligung des Bundes an den Sozialleistungen, insbesondere der Grundsicherung nach SGB II, die sich gegenüber 2017 nur unwesentlich veränderten. Zu den allgemeinen Umlagen zählen die von den Mitgliedsgemeinden an ihre Samtgemeinden zu zahlenden Samtgemeindeumlage und die von den kreisangehörigen Kommunen an die Landkreise zu zahlende Kreisumlage. Diese Einzahlungen erreichten 2018 ein Volumen von über 4 Mrd. € und eine Steigerungsrate von 3,8 %. Die Umlagegrundlagen sind in beiden Fällen die gestiegenen eigenen Steuereinzahlungen der Gemeinden und die ebenfalls gestiegenen Schlüsselzuweisungen. Obgleich die Umlagen enorme Bedeutung für die Finanzierung der Landkreis- und der Samtgemeindehaushalte haben, sind sie bei der Beurteilung der Entwicklung der kommunalen Finanzkraft zu vernachlässigen. Sie sind Teil der Eigenfinanzierung zwischen den Gemeindeverbänden und ihnen zugehörigen Gemeinden, und finden sich daher auf der Ein- und Auszahlungsseite in korrespondierender Höhe wieder.

Weitere Zuwendungen und allgemeine Umlagen

4.4 Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit umfassen die von einer Kommune für die Erfüllung ihrer Verwaltungs- und Dienstleistungsaufgaben zu leistenden Auszahlungen (s. Kapitel 4.1). Hierfür wandten die Kommunen 2018 über 27 Mrd. € auf, 823 Mio. € mehr als im Vorjahr. Dabei entfielen die erhöhten Auszahlungen nicht gleichmäßig auf alle Aufgabenbereiche, vielmehr ergaben sich sehr unterschiedliche Steigerungsraten. Im Einzelnen stellten sich die Auszahlungen in den Jahren 2013 bis 2018 wie folgt dar:



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

Soziale Leistungen

Die Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen bildeten unverändert den größten Auszahlungsbereich. 2018 wandten die Kommunen 7,7 Mrd. € (28,1 %) der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit für soziale Leistungen auf. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 119 Mio. €. Dies entspricht einer moderaten Steigerung von 1,6 %. Schon vor den Jahren 2015 und 2016, in denen

hohe Kosten durch den Zuzug neuer Flüchtlinge entstanden waren, hatten die Kommunen wesentlich höhere Steigerungsraten zu verkräften. Die übrigen in dieser Position zusammengefassten Auszahlungen entwickelten sich unterschiedlich. Die Auszahlungen für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II gingen gegenüber 2017 um 61 Mio. € zurück (- 2,9 %), nachdem sie 2017 um 6,3 % gestiegen waren. Die Sozialhilfeleistungen nach dem SGB XII erhöhten sich erneut um fast 150 Mio. € (+ 4,4 %). Auch 2017 hatten sie um 115 Mio. € (+ 3,5 %) zugenommen. Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe stiegen um 46 Mio. € (+ 3,3 %). 2017 erhöhten sie sich um 35 Mio. € (+ 2,5 %). Die Position der sonstigen Sozialleistungen – einschließlich der Hilfen für Asylbewerber – verringerte sich wiederum leicht um 1,9 %.

2018 betrug der Anteil der Personal- und Versorgungsauszahlungen an den Gesamtauszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 21,9 % (s. Ansicht 12). Sie erhöhten sich 2018 im Vergleich zum Vorjahr um 5,3 % (304 Mio. €). Bereits 2017 steigerten sich die Personal- und Versorgungsauszahlungen erheblich um 6,3 % (+ 339 Mio. €). Zurzeit entfallen 11,5 % der Personal- und Versorgungsauszahlungen auf die Versorgungsleistungen. Sie erhöhten sich im Vergleich zu 2017 um 2,3 %. In den nächsten Jahren wird wegen der zu erwartenden hohen Anzahl von Beschäftigten, die in den Ruhestand treten, mit erhöhten Versorgungsauszahlungen zu rechnen sein. 2018 begründeten sich die erhöhten Auszahlungen in Tarif- und Besoldungserhöhungen sowie in der Zunahme des aktiven Personals. Dabei kann angenommen werden, dass die Personalkostenerhöhung auf einen erhöhten Personalbedarf bei der Erledigung von Pflichtaufgaben, z. B. nach dem Bundesteilhabegesetz, zurückzuführen war.

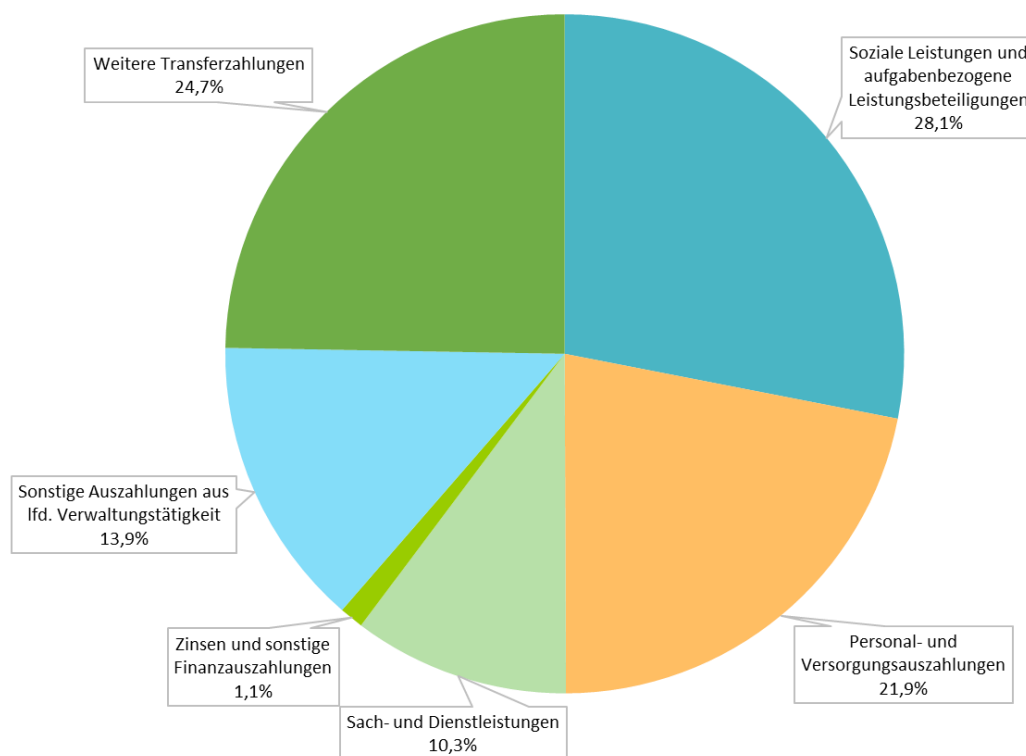
Personal- und Versorgungsauszahlungen

Die Sach- und Dienstleistungen erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 3,1 % auf 2,8 Mrd. €. Mit 1,6 Mrd. € entfielen mehr als die Hälfte dieser Auszahlungen auf die Bauunterhaltung und Bewirtschaftung von Grundstücken.

Sach- und Dienstleistungen

In den ebenfalls erhöhten „weiteren Transferzahlungen“ fasst die Statistik u. a. die übrigen Leistungen der Kommunen an ihre Einwohner sowie Umlagezahlungen im öffentlichen Bereich zusammen. Insbesondere enthält diese Position die sog. Zuschüsse für laufende Zwecke an ausgegliederte Bereiche, z. B. Verlustabdeckungen, in Höhe von über 2 Mrd. €.

Hohe Zuschüsse an ausgegliederte Bereiche



Ansicht 12: Verhältnis der Auszahlungsarten 2018

4.5 Finanzierung von Investitionen

Die Kommunen finanzieren ihre Investitionsmaßnahmen grundsätzlich aus Eigenmitteln, Zuschüssen Dritter und ergänzend mit Investitionskrediten. Der Umfang des Fremdfinanzierungsanteils bestimmt sich maßgeblich nach der Höhe der im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschafteten Eigenmittel.

Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit dienen insgesamt zur Deckung der Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit sowie für die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten und zur Rückzahlung innerer Darlehen. Die danach verbleibenden Mittel sind zunächst für die Tilgung von Liquiditätskrediten einzusetzen. Lediglich die dann verbleibenden Zahlungsüberschüsse können für die Finanzierung von Investitionen verwendet werden (§ 17 KomHKVO). Mit dieser Vorschrift will der Verordnungsgeber sicherstellen, dass Kommunen ihre Haushaltswirtschaft so ausrichten, dass der Schuldendienst für aufgenommene Investitionskredite gesichert ist. Sind Kommunen wegen ihrer besonderen Finanzschwäche nicht in der Lage, aus den Überschüssen aus laufender Verwaltungstätigkeit ihre ordentlichen Tilgungsverpflichtungen zu erfüllen, führt dies zur Finanzierung der Tilgungsleistungen für Investitionskredite mithilfe von Liquiditätskrediten.

2018 erwirtschafteten die Kommunen einen Überschuss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit von über 2,451 Mrd. €. Unbeschadet etwaiger zurückzuzahlender innerer Darlehen oder zurückzuführender Liquiditätskredite leisteten die Kommunen 2018 statistisch Tilgungsauszahlungen in Höhe von 1,721 Mrd. € (- 66 Mio. € gegenüber 2017)⁷. Damit verblieben den Kommunen in der zusammengefassten Betrachtung aller kommunalen Haushalte von dem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von annähernd 2,5 Mrd. € rechnerisch höchstens 730 Mio. € für die Finanzierung ihrer Investitionen bei einem ansteigenden Finanzierungsbedarf (Saldo aus Investitionstätigkeit).

Dies verdeutlicht die folgende Tabelle:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit	2.193	1.870	2.083	2.415	2.275	2.451
Abzgl. Tilgung von Wertpapierschulden und Investitionskrediten	-1.179	-1.187	-1.123	-1.564	-1.787	-1.721
Verbleibende Überschüsse aus lfd. Verwaltungstätigkeit	1.014	683	960	851	488	730
Abzgl. Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.504	-1.566	-1.452	-1.889	-1.750	-2.166
Fremdfinanzierungsbedarf (rechnerisch)	-490	-883	-492	-1.038	-1.262	-1.436

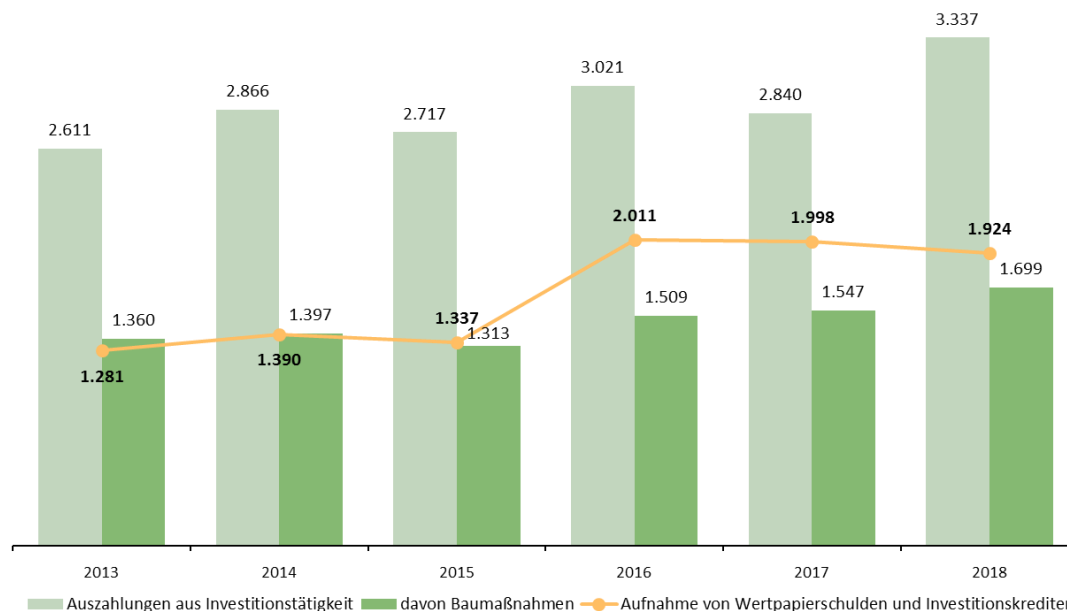
Tabelle 5: Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Wegen der im Vergleich mit dem Vorjahr höheren Zahlungsüberschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit und gleichzeitig geringeren Tilgungszahlungen standen den Kommunen 242 Mio. € mehr Eigenmittel für Investitionsmaßnahmen zur Verfügung als 2017. Allerdings bedingen die seit Jahren anwachsenden Kosten für Investitionsmaßnahmen einen ständig steigenden Finanzierungsbedarf (Saldo aus Investitionstätigkeit), der regelmäßig die Aufnahme weiterer Kredite nach sich zieht.⁸ Die Kommunen müssen daher in besonderem Maß daran interessiert sein, möglichst hohe Überschüsse aus ihrer laufenden Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften, um ihre Investitionsmaßnahmen in einem größerem Umfang aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Dass den Kommunen angesichts der außerordentlich hohen Einzahlungszuwächse nicht mehr freie Mittel für die Finanzierung von Investitionen verblieben, bewertet die überörtliche Kommunalprüfung

⁷ Dieser Betrag enthält auch außerordentliche Tilgungsauszahlungen im Rahmen von Umschuldungsmaßnahmen, die nicht getrennt ausgewiesen werden können, weil der niedersächsische Kontenplan eine Trennung von ordentlichen und außerordentlichen Tilgungszahlungen nicht vorsieht.

⁸ Der in Tabelle 5 ausgewiesene Fremdfinanzierungsbedarf entspricht nicht dem Umfang erforderlicher Kreditaufnahmen, weil die ausgewiesenen Tilgungsleistungen ordentliche und außerordentliche Tilgungen enthalten (s. Fußnote 7).

sehr kritisch. Ursächlich dafür sind die auffälligen Steigerungsraten auf der Auszahlungsseite (s. Kapitel 4.4).



Ansicht 13: Investitionen und ihre Finanzierung (in Mio. €)

Gestiegene Investitionsauszahlungen

Nachdem 2017 die Investitionsauszahlungen in den kommunalen Kernhaushalten zurückgingen (- 181 Mio. €), nahmen sie 2018 erheblich zu. Denn die Kommunen investierten 497 Mio. € mehr als im Vorjahr. Schon 2016 waren im Vergleich mit den Vorjahren überproportional gestiegene Auszahlungen aus Investitionstätigkeit zu verzeichnen, die allerdings mit einer noch darüber hinaus gesteigerten Aufnahme von Investitionskrediten einherging. 2018 wurden trotz der erheblichen Steigerung der Investitionsauszahlungen – geringfügig – weniger Kredite für ihre Investitionen aufgenommen als im Vorjahr. Dadurch verringerte sich der Anteil der Kreditaufnahmen an den Auszahlungen für Investitionen von 70 % (2017) auf 58 %. Die bereits im Kommunalbericht 2018 festgestellte Tendenz, dass seit 2015 die Kreditaufnahmen höher sind als die Auszahlungen für reine Baumaßnahmen hielt weiter an.

Die verschiedenen Förderprogramme des Landes und des Bundes dürften dazu geführt haben, dass die Kommunen neue Investitionen in Angriff nahmen oder bisher zurückgestellte Investitionen nachholten. Hierbei handelt es sich um einen notwendigen Schritt zum Abbau des Investitionsstaus. Auch der geringer werdende Fremdfinanzierungsanteil bei der Investitionsfinanzierung wirkt grundsätzlich positiv. Dennoch ist negativ fest-

zustellen, dass die Gesamtverschuldung der Kommunen aus Investitions- und Liquiditätskrediten zunahm, weil die neu aufgenommenen Kredite die Tilgungsauszahlungen überschritten.

4.6 Schuldenstand

Die nachstehende Tabelle enthält für 2013 bis 2018 die Verschuldung⁹ der Kernhaushalte und nachrichtlich die Verschuldung einschließlich der Extrahaushalte für 2013 bis 2017. Abweichend von der Schuldenstatistik enthält die kommunale vierteljährliche Kassenstatistik keine Informationen über die kommunalen Extrahaushalte. Um den Zeitreihenvergleich zu ermöglichen, stellt die anschließend abgebildete Ansicht daher auf die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte ab.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Investitionskredite	8.744	8.994	9.223	9.688	10.043	10.232
(einschl. Extrahaushalte)	(9.047)	(9.679)	(11.184)	(12.023)	(12.309)	
Liquiditätskredite	3.803	3.351	2.907	2.339	2.034	1.920
(einschl. Extrahaushalte)	(3.827)	(3.371)	(2.935)	(2.371)	(2.072)	
Schulden insgesamt	12.547	12.346	12.130	12.027	12.077	12.152
(einschl. Extrahaushalte)	(12.875)	(13.050)	(14.119)	(14.394)	(14.381)	

Tabelle 6: Verschuldung (in Mio. €)

Ende 2018 betrug die Verschuldung der Kernhaushalte aus Investitions- und Liquiditätskrediten 12,152 Mrd. €. Sie erhöhte sich gegenüber 2017 um 75 Mio. €. Damit ergibt sich nach 2017 erneut eine gestiegene Gesamtverschuldung, die wiederum aus der erhöhten Verschuldung aus Investitionskrediten resultiert.

*Gesamtverschuldung
erneut gestiegen*

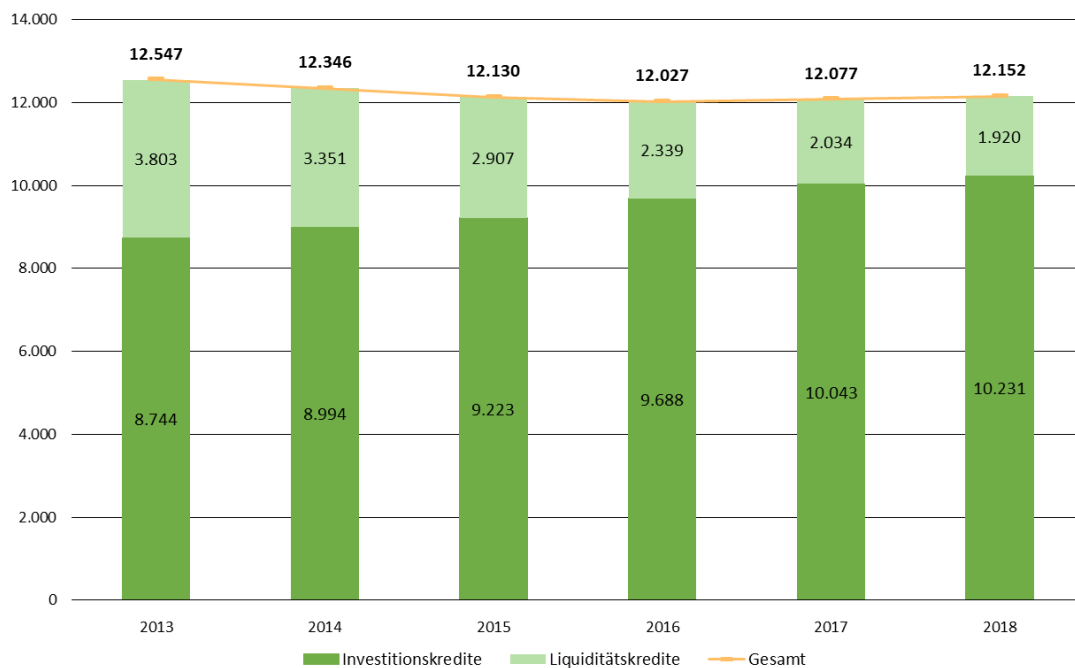
Die Verschuldung aus Liquiditätskrediten ging dagegen weiter zurück. Den höchsten Stand erreichte die kommunale Verschuldung aus Liquiditätskrediten in den Jahren 2010 und 2011 mit jeweils 5 Mrd. €. ¹⁰ In den Jahren 2012 bis 2016 verringerte sich die Verschuldung aus Liquiditätskrediten durchschnittlich um 500 Mio. €. In diesem Zeitraum erhielten finanzschwache Kommunen verstärkt Entschuldungs- und Stabilisierungshilfen aus dem Zukunftsvertrag¹¹. Die Rückführung der Liquiditätskredite 2017 und 2018 fiel

⁹ In diesem Bericht wird ausschließlich die Verschuldung aus Liquiditäts- und Investitionskrediten dargestellt. Der hier verwendete Schuldenbegriff ist somit nicht identisch mit den Schulden nach der Gliederung der Bilanz gemäß § 55 Abs. 3 KomHKVO.

¹⁰ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2015, „Tabelle 3: Verschuldung“, S. 28.

¹¹ Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und der Niedersächsischen Landesregierung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen vom 17.12.2009 (Anpassungen in den Jahren 2013 und 2015).

zwar geringer aus, ist aber maßgeblich darauf zurückzuführen, dass die meisten Kommunen in der Lage waren, ihre Auszahlungen mit eigenen Mitteln zu finanzieren und Liquiditätskredite lediglich zum Ausgleich unterjähriger Liquiditätsschwankungen einzusetzen. Unbeschadet dessen beinhaltet die Summe der Liquiditätskreditverschuldung weiterhin auch Liquiditätskredite, die von finanzschwachen Kommunen dauerhaft als Deckungsmittel zum Ausgleich ihre Haushaltsdefizite eingesetzt werden müssen.



Ansicht 14: Entwicklung der Verschuldung in den Kernhaushalten (in Mio. €)

4.7 Zusammenfassung / Ausblick

Die Finanzlage der niedersächsischen Kommunen wurde 2018 von der Höhe der Einzahlungen getragen: Die Steigerung der Einzahlungen lag über der der Auszahlungen, was zur weiteren Stabilisierung der Kommunalfinanzen führte. Die niedersächsischen Kommunen erzielten im letzten Jahr 30 Mrd. € Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, mithin 3.767 € je Einwohner. Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit betrugen 27,6 Mrd. €, damit 3.459 € je Einwohner. Die Gesamtheit der Kommunen in Niedersachsen erwirtschafteten aus ihrer Verwaltungstätigkeit einen Überschuss von 2,5 Mrd. €, das entspricht 307 € je Einwohner.

*Finanzlage
nur
scheinbar
stabil*

Die Tilgungsverpflichtung aus aufgenommen Investitionskrediten in Höhe von 1,7 Mrd. € – 216 € je Einwohner – reduzierte den Überschuss deutlich, sodass den Kommunen 2018 lediglich 92 € je Einwohner für die Finanzierung ihrer Investitionen von insgesamt 3,3 Mrd. € – 418 € je Einwohner – verblieben. Die eigentliche Zweckbestimmung der Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit, nämlich die Finanzierung der Investitionsauszahlungen, konnten die Kommunen damit nur teilweise erfüllen.

Die fehlenden Mittel für die Finanzierung der Investitionen wurden deswegen regelmäßig über neue Kredite beschafft, soweit nicht genügend Zuschüsse Dritter zur Verfügung standen. Zudem standen den Kommunen trotz weit überdurchschnittlicher Einzahlungen nicht genügend Mittel für die Zukunftsvorsorge zur Verfügung. Die erzielten Überschüsse ließen die Bildung von Rücklagen für zukünftige unvorhergesehene oder andere zusätzliche Auszahlungen nicht zu.

Die überörtliche Kommunalprüfung sieht hierin ein hohes Risiko für die Haushalts- und Finanzlage der niedersächsischen Kommunen. Die weitere Verschuldung mit daraus folgenden hohen Schuldendienstverpflichtungen schränkt die Handlungsfähigkeit der Kommunen ein.

Genauso schwer wog der weitere Anstieg der Auszahlungen. Die Kommunen erzielten 2018 Mehreinzahlungen gegenüber 2017 von annähernd 1 Mrd. €, das entsprach 125 € je Einwohner. Es fällt negativ auf, dass den Kommunen dennoch nur 91 € je Einwohner für die Finanzierung von Investitionen zu Verfügung standen.¹² Angesichts der hohen Mehreinzahlungen waren höhere Zahlungsüberschüsse zu erwarten. Auf die überaus problematische Höhe der Auszahlungen wies die überörtliche Kommunalprüfung bereits in den vorhergehenden Kommunalberichten wiederholt hin. Ein defensiveres Auszahlungsverhalten ließ sich nicht feststellen. In der mehrjährigen Betrachtung (2013 bis

¹² Die Differenz von 34 € je Einwohner standen für Investitionsauszahlungen nicht zur Verfügung, weil sie bereits im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit verausgabt wurden.

2018) verbesserte sich das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit trotz Mehreinzahlungen von insgesamt 5,4 Mrd. € um nur 258 Mio. €.

Bei gleichbleibenden Auszahlungsverhalten könnte vielen Kommunen erneut die Gefährdung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit drohen. Angesichts einer sich abschwächenden Konjunktur kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Einzahlungen in dem Maße ansteigen werden wie in den vergangenen sechs Jahren.

So ging der Arbeitskreis Steuerschätzung im November 2018 noch von kontinuierlichen Steuernehreinzahlungen in den nächsten Jahren aus – wenngleich mit geringeren Steigerungsraten als in den zurückliegenden Jahren. Zwischenzeitlich wurden die Erwartungen an die konjunkturelle Entwicklung bereits zweimal gesenkt. Dies berücksichtigt die aktuelle Mai-Steuerschätzung. Diese prognostiziert für die Jahre 2019 und 2020 einen Rückgang der Gewerbesteuereinzahlungen, geht aber in der Summe der kommunalen Steuern und Steueranteilen von in etwa gleichbleibenden Einzahlungen aus. Die angenommenen Steuernehreinnahmen aller Kommunen in Höhe von 87 Mio. € (2019) und 158 Mio. € (2020) wären – bezogen auf die Gesamtzahl der Kommunen – unmaßgeblich. Damit entsprächen die kommunalen Steuereinzahlungen 2019 und 2020 denen des Jahres 2018. Ferner können die Kommunen aus den auf den Vorjahreszahlen basierenden Finanzausgleichsleistungen mindestens für 2019 Mehreinzahlungen erwarten. Diese können die fehlenden Steigerungsraten der Steuereinzahlungen möglicherweise kompensieren. Schon für 2021 und 2022 werden wieder deutlichere Steuernehreinzahlungen geschätzt. Ob diese so realisiert werden können, bleibt jedoch abzuwarten.

Angesichts der Umstände sind die Kommunen erneut dringend aufgefordert, ihre Auszahlungen in den kommenden Haushaltsjahren zu mindern. Unvermeidbare Mehrauszahlungen wären durch Einsparungen an anderer Stelle oder zusätzlich zu generierende Einzahlungen zu decken. Das MI hatte mit Runderlass vom 12.07.2018 darauf hingewiesen, dass die Ausgabeentwicklung im Planungszeitraum 2018 bis 2022 deutlich unterhalb des Maßes der zur Verfügung stehenden Einnahmen zu halten sei.¹³ Nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung ist eine Steigerungsrate der Auszahlungen in den Jahren 2014 bis 2018¹⁴ von durchschnittlich 3,4 %, die zudem die durchschnittliche Steigerungsrate der Einzahlungen von 3,0 % überschreitet, kaum zu rechtfertigen.

¹³ Gemeindefinanzplanung; Orientierungsdaten für den Planungszeitraum 2018 bis 2022 - Bek. d. MI. v. 12.07.2018 – 33.22 - 04020/7 - (Nds. MBl. S. 778).

¹⁴ Wegen der Auswirkungen des Flüchtlingszuzugs blieb das Haushaltsjahr 2016 bei dieser Berechnung unberücksichtigt.

Nach wie vor nimmt das Volumen der sozialen Leistungen den größten Teil der kommunalen Auszahlungen in Anspruch. Die Kommunen verweisen zu Recht auf die hohen Belastungen durch die Aufgaben Inklusion und Integration. Außerdem steigen die Kosten der Pflege. Auch der weitere Ausbau von Kindertagesstätten sowie der Ganztagsbeschulung ist Teil der beständig steigenden Sozialauszahlungen. Gleichwohl begründen die hohen Sozialauszahlungen die erneute und sehr erhebliche Steigerung der Gesamtauszahlungen im Jahr 2018 nur zum Teil. Denn die Auszahlungen für Soziales stiegen lediglich um 1,6 % im Vergleich zu einer Gesamtsteigerungsrate der Auszahlungen von 3,0 %. Außerdem stellen Bund und Land den Kommunen Mittel zur Finanzierung dieser Aufgabenbereiche zur Verfügung.

*Auszahlungen –
nähere
Betrachtung*

Eine bedeutende Ursache für die Steigerung der kommunalen Auszahlungen sieht die überörtliche Kommunalprüfung in den zunehmenden Personalauszahlungen. Sie machen schon jetzt ein Fünftel der Gesamtauszahlungen aus und werden weiter ansteigen. Aktuell ist die Steigerung der Personalauszahlungen im Wesentlichen auf die Steigerung der Auszahlungen für aktives Personal zurückzuführen. Die Versorgungsauszahlungen haben vergleichsweise geringer zugenommen. Gleichwohl werden die Versorgungsleistungen mittelfristig erheblich zunehmen. Denn die geburtenstarken Jahrgänge scheiden mittelfristig aus dem aktiven Arbeitsleben aus. Insbesondere aufgrund der demografischen Veränderung wird die Besetzung der frei werdenden Stellen zu einer noch größeren Herausforderung für die Kommunen werden als bisher.

Der Landesdurchschnitt der kommunalen Personalauszahlungen 2018 betrug 739 € je Einwohner. Dabei haben die großen Städte wegen ihrer umfangreicheren Aufgabenfelder in der Regel höhere Personalauszahlungen. Kleinere Kommunen müssen verhältnismäßig hohe Overheadkosten finanzieren, sodass ihre Personalkosten in der einwohnerbezogenen Betrachtung meist höher ausfallen. Anders als bei anderen Auszahlungsarten ließen sich bei den Personalauszahlungen regionale Unterschiede feststellen, die sich nicht ausschließlich mit der Größe einer Kommune begründen lassen. Im Raum Weser-Ems, einem Gebiet mit einer relativ ausgeglichenen Finanzkraft, liegen die Personalauszahlungen in den kommunalen Kernhaushalten mit 642 € je Einwohner deutlich unter dem Landesdurchschnitt.

Die trotz der hohen Einzahlungen gestiegene Gesamtverschuldung gibt Anlass zur Besorgnis. Offensichtlich konnten viele Kommunen den Eigenanteil ihrer Investitionen nur mithilfe neuer Kreditaufnahmen finanzieren. Die die darauf folgenden höheren Tilgungsverpflichtungen werden die finanziellen Spielräume für freiwillige Leistungen und Neuinvestitionen weiter einengen.

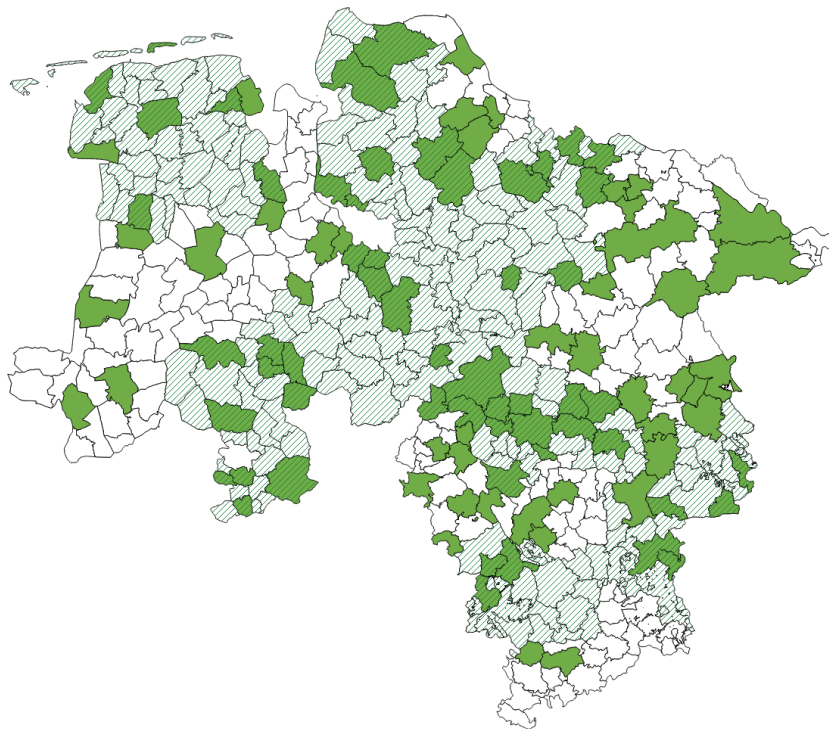
*Gestiegene
Gesamtverschuldung
erschwert
künftige
Investitionen*

Die Kommunen sind deswegen mehr denn je berufen, ihre Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zu kontrollieren, um einen hohen Eigenanteil ihrer Investitionen selbst zu erwirtschaften, um den Fremdfinanzierungsanteil zu reduzieren und die die weitere Verschuldung zu begrenzen.

5 Prüfungsergebnisse

5.1 Vorbemerkungen

Zu den in diesem Kapitel aufgeführten Themenbereichen sind neben der Region Hannover, 21 Landkreisen sowie drei Zweckverbänden 101 Einheits- und Samtgemeinden geprüft worden. Die regionale Verteilung der geprüften Region/Landkreise (Regions-/Kreisgebiet schraffiert) sowie der Einheits- und Samtgemeinden (gefüllt) stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 15: Übersicht der geprüften Einheits- und Samtgemeinden

Dieser Kommunalbericht berücksichtigt nur die Ergebnisse der Prüfungen, bei denen die geprüften Einrichtungen ausreichend Gelegenheit hatten, zum Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen. Erkenntnisse aus durchgeführten Prüfungen, die diesen Sachstand zum Zeitpunkt der Berichtserstellung nicht aufwiesen, wird der Kommunalbericht 2020 enthalten.

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

*Finanzielle
Risiken*

Risiken und Fehlentwicklungen bei Hilfen zur Erziehung, dem Personaleinsatz in unterschiedlichen Verwaltungsbereichen, der Bewirtschaftung von Schulbudgets und das wirtschaftliche Beschaffungswesen einging.

Gebühren

Zudem betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung im Rahmen einer Prüfungsreihe Gebührenkalkulationen und Gebührensatzungen. Dieser Kommunalbericht enthält die Ergebnisse der Prüfungen der Trinkwassergebühren und Niederschlagswassergebühren. Eine Zusammenfassung der bisher bei den Gebührenprüfungen festgestellten Ergebnisse enthält Kapitel 6 des Kommunalberichts.

Ordnungsmäßigkeit

Eine weitere Prüfung legte ihren Fokus darauf, ob die Kommunen im Bereich des Datenschutzes die Rechtsvorschriften beachteten. Bei dieser Prüfung handelte es sich entsprechend des gesetzlichen Auftrags der überörtlichen Kommunalprüfung um eine Ordnungsmäßigkeitsprüfung.

Querschnittsprüfung

Im Rahmen von Querschnittsprüfungen ging die überörtliche Kommunalprüfung auf den zunehmenden Substanzverzehr des Straßenvermögens mithilfe einer Bilanzkennzahlenanalyse und die dauerhafte Erhaltung und Erneuerung des Straßenvermögens durch eine systematische Erhaltungsplanung ein.

Informationsveranstaltung

Zudem prüfte die überörtliche Kommunalprüfung die Einhaltung von EU-rechtlichen Anforderungen und Optimierungspotenzialen von Betrauungsakten. Im Anschluss an die Prüfung wurde für die geprüften Kommunen im Mai 2019 eine gemeinsame Informationsveranstaltung durchgeführt.

Schwerpunktprüfung

Außerdem beschäftigte sich eine Schwerpunktprüfung mit dem Thema Datenabgleich zur Aufdeckung von Sozialmissbrauch und zeigte auf, wie der Datenabgleich mit wenig Aufwand optimiert werden kann.

Interkommunaler Vergleich berücksichtigt kommunale Entscheidungsspielräume

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

5.2 Prüfungsergebnisse – Kompakt

Die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen war bis zu 3,5-mal so teuer wie die Unterbringung in Pflegefamilien. Die geprüften Kommunen brachten Kinder und Jugendliche, die diese Leistung als **Hilfe zur Erziehung** erhielten, in 58 % der Fälle in einer Pflegefamilie unter. Dagegen wurden nur 20 % der Kinder und Jugendlichen mit einer Behinderung im Rahmen der Eingliederungshilfe in einer Pflegefamilie untergebracht.

Bei der Betreuung von Pflegefamilien leisteten die geprüften Kommunen gute Arbeit. Bei der Werbung um Pflegefamilien bestehen hingegen noch Verbesserungsmöglichkeiten (s. Kapitel 5.3).

Der **Datenabgleich nach § 118 SGB XII** ist ein Instrument, um Sozialleistungsmisbrauch aufzudecken. Die Sozialhilfeträger können dieses Instrument nutzen, sind aber nicht dazu verpflichtet.

Der mehrfache Bezug von Sozialhilfeleistungen bei verschiedenen Sozialhilfeträgern kann nur dann umfassend aufgedeckt werden, wenn bundesweit alle Sozialhilfeträger den Datenabgleich nach § 118 Abs. 2 SGB XII durchführen.

Im Jahr 2017 führten in Niedersachsen vier von 45 Sozialhilfeträgern keinen Datenabgleich nach § 118 Abs. 1 und 2 SGB XII durch.

Als Ergebnis der durchgeführten Prüfung wird aufgezeigt, wie die Sozialhilfeträger den Datenabgleich mit wenig Aufwand durchführen können (s. Kapitel 5.4).

Der Aufwand für den **Personaleinsatz in den Verwaltungsbereichen Personalservice, Kämmerei und Kasse** unterscheidet sich bei Kommunen vergleichbarer Größenordnung teilweise erheblich. Im Personalservice der 17 geprüften Kommunen in einer Größenordnung bis 40.000 Einwohnern lag die Betreuungsquote je Vollzeitarbeitsplatz (VZÄ) zwischen 54 und 181 Personalfällen. Gemessen am Mittelwert ergab sich für sieben der geprüften Kommunen ein summarisches Verbesserungspotenzial von bis zu 1,98 VZÄ. Auch in den Bereichen Kämmerei und Kasse zeigten sich erhebliche Unterschiede in den Leistungsgraden. Hier verglich die überörtliche Kommunalprüfung neun dieser Kommunen. Beim Personaleinsatz in den geprüften Kämmereien verfügte die Kommune mit dem höchsten Personalbestand je 10.000 Einwohner über 2,5mal mehr Personalkapazität als die Kommune mit dem niedrigsten Bestand. Im Bereich Kasse ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung die Beitreibungsquote, den Aufwandsdeckungsgrad, sowie Erledigungs- und Belastungsquoten. Der Bestwert übertraf den schlechtesten Wert teilweise um das Fünffache (s. Kapitel 5.5).

Die Prüfung der **Wirtschaftlichkeit des Beschaffungswesens** ergab, dass sich die niedersächsischen Kommunen hier stärker engagieren sollten. Wirtschaftlichkeitspotenziale lassen sich indirekt im Wege der Bündelung vergaberechtlicher Angelegenheiten eines Beschaffungs-/Vergabeverfahrens heben. Außerdem könnten Beschaffungsbedarfe hausintern und auf interkommunaler Basis gebündelt werden, um mit den so generierten größeren Abnahmemengen Einsparungen bei den Beschaffungen zu erzielen. Sachgerechte hausinterne Regelungen zum Beschaffungswesen tragen dazu bei, Korruption vorzubeugen sowie Nachprüfungsverfahren bzw. Schadenersatzansprüche zu vermeiden. Dadurch würden die Kommunen ebenfalls indirekt einen Beitrag zur Wirtschaftlichkeit ihres Beschaffungswesens leisten (s. Kapitel 5.6).

Kommunen und ihre kommunalen Unternehmen stehen regelmäßig vor der Herausforderung, ihr Handeln nicht nur nach kommunal-, haushalts- und anderen nationalen rechtlichen Vorschriften, sondern auch nach dem EU-Beihilferecht zu beurteilen. Die Prüfung **Betrauungsakte** zeigte, dass die von der überörtlichen Kommunalprüfung untersuchten 47 Betrauungsakte überwiegend die beihilferechtlichen Anforderungen erfüllten. Zu einer korrekten Umsetzung einer Betrauung gehört auch, dass die Kommunen regelmäßig die Vorgaben des Betrauungsaktes überprüfen. Hier sah die überörtliche Kommunalprüfung noch Verbesserungsbedarfe, insbesondere bei der Erstellung von Trennungsrechnungen und der Kontrolle von Überkompensationen. Um Risiken, wie Rückforderungen beihilferechtswidriger Ausgleichszahlungen zu vermeiden, sollten Kommunen sicherstellen, dass das betreffende kommunale Unternehmen nicht nur nach den Vorgaben des Freistellungsbeschlusses der Europäischen Kommission vom 20.12.2011 betraut, sondern dass die Betrauung auch ordnungsgemäß umgesetzt wird (s. Kapitel 5.7).

Die Prüfung **Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten und Auftragsverarbeitungen** zeigt, dass noch erhebliche Umsetzungsdefizite bei den Kommunen im Bereich des Datenschutzes nach der EU-DSGVO bestehen.

329 von 486 Beschreibungen der Verarbeitungstätigkeiten entsprachen nicht den Anforderungen des Art. 30 EU-DSGVO. Lediglich drei der zwanzig geprüften Kommunen konnten für alle bei ihnen im Einsatz befindlichen Fachverfahren ein vollständiges Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten vorlegen.

Bei 43 % der geprüften Auftragsverarbeitungen lagen die erforderlichen Verträge nicht vor oder entsprachen nicht den gesetzlichen Vorgaben (s. Kapitel 5.8).

Die Schulträger sollen ihren Schulen Mittel zur eigenen Bewirtschaftung zuweisen (§ 111 Abs. 1 NSchG). Dort, wo die geprüften Kommunen **Schulbudgets** über Schulgirokonten eingerichtet hatten, waren festgestellte Mängel im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung

tung zahlreicher als bei der Bewirtschaftung über den Haushalt der Kommune. Unabhängig vom Bewirtschaftungsverfahren sind die Kommunen gehalten, ihren Schulen ein eigenes Budget im Sinne des § 111 Abs. 1 NSchG zur Verfügung zu stellen und haben dafür zu sorgen, dass dieses Budget ordnungsgemäß verwaltet wird (s. Kapitel 5.9).

Eine im Rahmen der Prüfung **Bilanzierung des Straßenvermögens im kommunalen Jahresabschluss** durchgeführte vergleichende Kennzahlenanalyse auf Basis der Abschlusszahlen für die Jahre 2012 bis 2015 weist auf einen zunehmenden Vermögensverzehr des Straßenvermögens der 16 Kommunen hin.

Aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung erscheint es geboten, dass vornehmlich die Kommunen, deren Kennzahlen über mehrere Jahre negativ vom Durchschnitt abweichen, den Erhaltungszustand ihrer Straßen näher untersuchen und prüfen, ob die bilanzanalytische Verschlechterung mit einer tatsächliche Verschlechterung ihres Straßenvermögens einhergeht. Erforderlichenfalls sollten diese Kommunen ihre Investitionsstrategie hinterfragen (s. Kapitel 5.10).

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte im Rahmen ihrer Prüfung Bilanzierung des Straßenvermögens im kommunalen Jahresabschluss bei 16 Kommunen ergänzend die **Erhaltungsplanung des kommunalen Straßenvermögens**.

Eine langfristige, auf die kommunalen Ziele ausgerichtete Erhaltungsplanung kann den effizienten Einsatz finanzieller Mittel zur Verbesserung des Zustands des Straßenvermögens weiter erhöhen. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt deshalb, systematischer als im Rahmen dieser Prüfung vorgefunden, die Bestandsverzeichnisse regelmäßig zu aktualisieren und den Zustand des Straßenvermögens nach auf die kommunalen Bedürfnisse abgestimmten standardisierten Regeln zu erfassen und zu bewerten (s. Kapitel 5.11).

Von zehn geprüften Kommunen kalkulierte keine die **Niederschlagswassergebühr** fehlerfrei. Allerdings waren nicht alle Fehler so schwerwiegend, dass sie zur Unwirksamkeit der Satzungen führten.

Sowohl die Abwasserbeseitigungssatzungen, die entsprechenden Gebührensatzungen als auch die Gebührenkalkulationen und die Betriebsabrechnungen wiesen Rechtsfehler auf (s. Kapitel 5.12).

Von zehn Wasserversorgern kalkulierte keiner die **Trinkwassergebühr** fehlerfrei. Sowohl die Trinkwasserversorgungssatzungen, die entsprechenden Gebührensatzungen als auch die Gebührenkalkulationen und die Betriebsabrechnungen wiesen Rechtsfehler auf (s. Kapitel 5.13).

5.3 Pflegeeltern gesucht – Ein Dauerthema!

Die Pflegekinderdienste leisteten überwiegend gute Arbeit. Gleichwohl waren die Maßnahmen und Bemühungen, Pflegeeltern zu gewinnen, ausbaufähig.

Kommunen, die Pflegefamilien außerhalb ihres räumlichen Zuständigkeitsbereichs belegen, können über die Pflegekosten hinaus an den Betreuungskosten der Pflegefamilien beteiligt werden!

Mehr hilfebedürftige Kinder mit einer Behinderung sollten die Möglichkeit erhalten, in einer Pflegefamilie aufzuwachsen. Dies sahen aber bisher nur zwei der zehn geprüften Kommunen als Regelangebot an.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die Kommunen in Niedersachsen wendeten laut Landesstatistik für Pflegekinder nach § 33 SGB VIII in den Jahren 2013 bis 2016 durchschnittlich 16.500 € pro Fall und Jahr auf. Die Kosten für die Heimpflege nach § 34 SGB VIII betragen durchschnittlich 59.500 €¹⁵. Die mehr als dreimal so hohen Kosten waren Anlass für die Prüfung „Pflegekinder“, in der die überörtliche Kommunalprüfung die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen mit und ohne Behinderung in Pflegefamilien bei zehn Kommunen¹⁶ betrachtete. Ziel war insbesondere festzustellen, ob die geprüften Kommunen die Unterbringung in einer Pflegefamilie als Alternative zur Heimpflege tatsächlich in Betracht zogen.

Rechts- grundlagen

Kinder und Jugendliche, die nicht mehr in ihrer Herkunftsfamilie verbleiben können, benötigen Hilfe entweder in einer Pflegefamilie oder im Heim. Kinder und Jugendliche ohne Behinderung erhalten dann Hilfe nach § 27 i. V. m. § 33 bzw. § 34 SGB VIII. Liegt eine (drohende) körperliche und/oder geistige Behinderung vor, besteht ein Anspruch auf Eingliederungshilfe. Die Hilfe kann entweder in einer Pflegefamilie nach § 54 Abs. 3 i. V. m. § 53 SGB XII oder im Heim gewährt werden.

¹⁵ Vgl. Landesamt für Statistik Niedersachsen - Ausgaben und Einnahmen der Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe, Einzel- und Gruppenhilfen und andere Aufgaben nach dem SGB VIII, Insgesamt, Tabelle JH4T2 Seite 7 Blatt 1, für das jeweilige Jahr 2013 bis 2016.

¹⁶ Geprüft wurden die Landkreise Diepholz, Helmstedt, Holzminden, Osnabrück, Rotenburg (Wümme) und Vechta sowie die Städte Emden, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg. Die genannten Kommunen sind alle zugleich örtlicher Träger der Jugend- und der Sozialhilfe.

Die geprüften Kommunen gewährten im Jahr 2017 Hilfen wie folgt:

*Daten und
Fakten*

	Fallzahlen	Anteil	Aufwand	Anteil	Aufwand pro Fall
Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien nach § 33 SGB VIII	1.664	58 %	25.204.339 €	27 %	15.147 €
Kinder und Jugendliche in Heimen nach § 34 SGB VIII	1.186	42 %	68.234.485 €	73 %	57.533 €
Fremdunterbringung nach dem SGB VIII	2.850	100 %	93.438.824 €	100 %	
Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien nach § 54 Abs. 3 SGB XII	65	20 %	1.337.544 €	10 %	20.578 €
Kinder und Jugendliche in Heimen nach dem SGB XII	268	80 %	12.438.899 €	90 %	46.414 €
Fremdunterbringung nach dem SGB XII	333	100 %	13.776.443 €	100 %	

Tabelle 7: Fallzahlen, Aufwand und Aufwand pro Fall für das Jahr 2017

Die geprüften Kommunen leisteten für Kinder und Jugendliche (ohne Behinderung) in 58 % der Fälle nach dem SGB VIII Hilfe zur Erziehung in einer Pflegefamilie. Bei den Fällen nach dem SGB XII erhielten dagegen nur 20 % der Kinder und Jugendlichen mit einer Behinderung Eingliederungshilfe in einer Pflegefamilie.

Bei den Hilfen zur Erziehung kostete ein Heimplatz 3,8-mal so viel wie die Unterbringung in einer Pflegefamilie. Die überörtliche Kommunalprüfung errechnete daneben den Aufwand für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit einer Behinderung in einer Pflegefamilie mittels einer Hochrechnung, da belastbare Daten nicht vorhanden waren. Im Vergleich zu diesem Ergebnis waren die Kosten für einen Heimplatz 2,3-mal so hoch.

In allen geprüften Kommunen waren Pflegekinderdienste für die Gewinnung von Pflegefamilien zuständig. Zudem betreuten die Pflegekinderdienste die Pflegefamilien nach der Aufnahme eines Kindes. Diese fachspezifischen Aufgaben übernahmen sie zusätzlich für Kinder und Jugendliche, die Eingliederungshilfe nach dem SGB XII in einer Pflegefamilie erhielten.

*Die Arbeit
des Pflege-
kinderdien-
tes*

Für die Werbung von Pflegefamilien bedienten sich die Pflegekinderdienste in unterschiedlicher Intensität verschiedener Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit (Presse, Druckerzeugnisse, Veranstaltungen). Die überörtliche Kommunalprüfung ermutigt die Kommunen zu mehr und kreativerer Werbung (z. B. Informationsstände auf Wochenmärkten oder Weltspartagen) um Pflegeeltern. Dabei sollten sie auch das Internet gezielt nutzen. Die Werbung von potentiellen Pflegefamilien für Kinder und Jugendliche mit besonderem Bedarf ist in allen geprüften Kommunen ebenfalls ausbaufähig. Einen solchen besonderen Unterstützungsbedarf haben insbesondere Kinder und Jugendliche mit einer Behinderung.

Die geprüften Kommunen führten die Eignungsfeststellung von potentiellen Pflegefamilien fundiert durch. Auch eine intensive Begleitung der Pflegefamilien nach der Aufnahme eines Kindes oder Jugendlichen war in diesen Kommunen nach Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung sichergestellt.

Kostenerstattung für Pflegekinder - Ein gutes Praxisbeispiel

Städte vermitteln mangels eigener Pflegefamilien Kinder und Jugendliche nicht selten in umliegende Landkreise. Diese werden gem. § 86 Abs. 6 SGB VIII nach zwei Jahren örtlich zuständig, wenn die Kinder oder Jugendlichen auf Dauer in der Pflegefamilie verbleiben sollen. Bei den geprüften Landkreisen handelte es sich im Jahr 2017 bei 33,1 % ihrer Fälle um Pflegekinder aus anderen Kommunen.

Für diese Kinder und Jugendlichen besteht gem. § 89a Abs. 1 S. 1 SGB VIII i. V. m. § 109 SGB X lediglich ein Anspruch auf die Erstattung der Fallkosten. Die Betreuung der Pflegefamilien bindet jedoch auch personelle und damit finanzielle Ressourcen. Hierfür hat der aufnehmende örtliche Träger keinen Erstattungsanspruch.

Die Landkreise Diepholz, Osnabrück, Rotenburg (Wümme) und Vechta hatten die Betreuung der Pflegefamilien ganz oder teilweise an Dritte abgegeben (Sozialdienst katholischer Frauen, AWO u. A.). Diese erhielten hierfür eine Vergütung. Im Gegensatz zu den eigenen Personalaufwendungen besteht für die gezahlte Vergütung an Dritte ein Erstattungsanspruch.¹⁷ Die überörtliche Kommunalprüfung bewertet die Vorgehensweise der genannten Landkreise wegen der erzielten finanziellen Auswirkungen positiv.

Kommunen als Sozialhilfeträger im Zugzwang

In den geprüften Kommunen spielte die Versorgung von Kindern und Jugendlichen mit einer körperlichen und/oder geistigen Behinderung in einer Pflegefamilie bisher kaum eine Rolle. Dies zeigte die geringe Anzahl von 65 Fällen im Jahr 2017. Es ist auffällig, dass sich die geprüften Kommunen in der Eingliederungshilfe in 80 % der Fälle für eine Heimunterbringung entschieden. Nur der Landkreis Holzminden und die Stadt Wolfsburg sahen die Unterbringung in einer Pflegefamilie auch in der Eingliederungshilfe als Regelangebot an. Beide Kommunen hatten zeitweise mehr Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien als in Heimen untergebracht.

Kinder und Jugendliche mit einer (drohenden) körperlichen und/oder geistigen Behinderung haben Anspruch auf eine bedarfsgerechte Hilfe. Kinder und Jugendliche, für die die Unterbringung in einer Pflegefamilie die bedarfsgerechte Hilfe darstellt, müssen diese Hilfe auch erhalten. Werden sie ausschließlich wegen fehlender geeigneter Pflegefamilien in einem Heim untergebracht, erhalten sie eine Leistung, die nicht bedarfsgerecht und zudem deutlich teurer ist.

¹⁷ Vgl. Kommentar Jahn, SGB VIII, § 89a, Rn. 2.

Für Pflegeverhältnisse nach dem SGB VIII legt das MS verbindliche Pauschalbeträge für den Sachaufwand und die Kosten der Pflege und Erziehung fest. Leistungen nach dem SGB XII sind grundsätzlich entsprechend des individuellen Bedarfs festzusetzen. In der Praxis hat das dazu geführt, dass einige geprüfte Kommunen den Pflegeeltern nach dem SGB XII damit geringere finanzielle Leistungen zahlten als den Pflegeeltern nach dem SGB VIII. Dies gilt sowohl für Pflegeverhältnisse, bei denen von Anfang an klar war, dass es sich um ein behindertes Kind handeln würde, als auch für jene, bei denen die (drohende) Behinderung des Pflegekindes erst während des Pflegeverhältnisses festgestellt wurde. In diesen Fällen mussten die Pflegeeltern nach Feststellung der Behinderung eine Absenkung der bis dahin erhaltenen Leistungen hinnehmen, wenn sie sich nicht von dem Pflegekind trennen wollten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, bei der Leistungsgewährung die Regelungen des SGB VIII analog anzuwenden.¹⁸ Finanzielle Benachteiligungen von Pflegefamilien für Kinder und Jugendliche mit Behinderung sind nicht nachvollziehbar und verringern die Chancen, Pflegefamilien zu gewinnen bzw. zu behalten.

Finanzielle Leistungen nach § 54 Abs. 3 SGB XII

Die Kommunen müssen auf eine ausreichende Anzahl an potentiellen Pflegeeltern zurückgreifen können, um Kinder und Jugendliche mit und ohne Behinderung überhaupt in passende Pflegefamilien vermitteln zu können. Nur so können sie die möglichen finanziellen Vorteile für sich realisieren und zugleich den Kindern und Jugendlichen die bestmöglichen Chancen eröffnen.

Fazit

¹⁸ Das Sozialgericht Aachen hat in seinem rechtskräftigen Urteil vom 24.06.2014 (S 20 SO 8/14) ausgeführt, dass bei Eingliederungshilfen nach § 54 Abs. 3 SGB XII die jugendhilferechtlichen Regelungen des § 39 SGB VIII analog anzuwenden sind. Die gleiche Auffassung vertritt der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. in einem Gutachten (vgl. G 5/14 vom 20.01.2016, Ziff. 9, m. w. N.).

5.4 Sozialleistungsmissbrauch mit wenig Aufwand aufdecken!

– Der Datenabgleich nach § 118 SGB XII

Der Datenabgleich nach § 118 SGB XII ist ein Instrument, um Sozialleistungsmissbrauch aufzudecken¹⁹. Die Sozialhilfeträger können dieses Instrument nutzen, sind aber nicht dazu verpflichtet.

Der mehrfache Bezug von Sozialhilfeleistungen bei verschiedenen Sozialhilfeträgern kann nur dann umfassend aufgedeckt werden, wenn bundesweit alle Sozialhilfeträger den Datenabgleich nach § 118 Abs. 2 SGB XII durchführen.

Im Jahr 2017 führten in Niedersachsen vier von 45 Sozialhilfeträgern keinen Datenabgleich nach § 118 Abs. 1 und 2 SGB XII durch.

Als Ergebnis der durchgeführten Prüfung wird aufgezeigt, wie die Sozialhilfeträger den Datenabgleich mit wenig Aufwand durchführen können.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die Sozialhilfeträger können nach § 118 SGB XII die Daten von Personen, die Leistungen nach dem SGB XII beziehen (Sozialhilfeempfänger), im Wege eines Datenabgleichs regelmäßig überprüfen. Der § 118 SGB XII legt in den Absätzen 1, 2 und 4 fest, mit welchen Stellen dieser Datenabgleich erfolgen kann.

Der Abgleich gem. § 118 Abs. 1 SGB XII findet mit den Auskunftsstellen²⁰ statt. Dabei wird abgeglichen, ob dem Sozialhilfeempfänger über die Sozialhilfe hinaus weitere Einnahmen zugeflossen sind.

Bei dem Datenabgleich gem. § 118 Abs. 2 SGB XII geht es um die Frage, ob der Sozialhilfeempfänger Leistungen nach dem SGB XII durch andere Träger der Sozialhilfe bezieht oder bezog.

Die Sozialhilfeträger sind gem. § 118 Abs. 4 SGB XII befugt, die Daten der Sozialhilfeempfänger bei anderen Stellen der Verwaltung, bei den wirtschaftlichen Unternehmen des Sozialhilfeträgers, bei den Kreisen und Kreisverwaltungsbehörden sowie bei den Gemeinden zu überprüfen, soweit dies zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderlich ist (u. a. Kfz-Zulassungsstelle, Meldeämter).

¹⁹ Der Datenabgleich nach § 118 SGB XII umfasst nicht den Datenabgleich nach § 52 SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende).

²⁰ Auskunftsstellen sind: die Bundesagentur für Arbeit, die Träger der gesetzlichen Unfall- oder Rentenversicherung sowie das Bundeszentralamt für Steuern.

Ziel der überörtlichen Kommunalprüfung war es, bei den Sozialhilfeträgern zu prüfen, wie sie den Datenabgleich nach § 118 SGB XII durchführen und ihnen aufzuzeigen, wie sie den Datenabgleich mit wenig Aufwand erfolgreich durchführen können.

Die Prüfung erfolgte bei zehn örtlichen Sozialhilfeträgern²¹, die einen Datenabgleich im Jahr 2017 in allen vier Quartalen durchgeführt hatten. Bei den Trägern führte die überörtliche Kommunalprüfung Gespräche anhand eines Fragenkatalogs und nahm stichprobenweise Einsicht in Akten sowie die im Rahmen des eingesetzten IT-Fachverfahrens gespeicherten Daten. Darüber hinaus befragte die überörtliche Kommunalprüfung vier Sozialhilfeträger²², die im Jahr 2017 keinen Datenabgleich durchgeführt hatten, schriftlich nach den Gründen. Hiernach wurden ein Wechsel des IT-Fachverfahrens, mehrfache Mitarbeiterwechsel oder ein bewusster Verzicht auf die Durchführung genannt. Gleichwohl führten die vier Sozialhilfeträger den Datenabgleich nach der Rückfrage der überörtlichen Kommunalprüfung im ersten Halbjahr 2018 wieder durch.

Methodisches Vorgehen

Eine intensive Prüfung des Einkommens und Vermögens sowohl bei Beantragung als auch im Verlauf der Hilfestellung senkt das Risiko des Sozialleistungsmisbrauchs deutlich. Dabei bestehen besondere Recherchemöglichkeiten, wie z. B. Nachfragen zu Guthabenkonten bei Online-Bezahldiensten, zu ausländischen Renten und Betriebsrenten, beim Bundeszentralamt für Steuern²³ zu dort vorhandenen Kontoinformationen, beim Grundbuchamt²⁴ sowie Auskünfte aus dem Liegenschaftskataster²⁵.

Sozialleistungsmisbrauch verhindern

Das durch den Datenabgleich gesteigerte Entdeckungsrisiko soll im Sinne legitimer Prävention vollständige und genauere Angaben bezüglich des Einkommens und des Vermögens sichern.²⁶ Neben der präventiven Wirkung soll der Datenabgleich Sozialleistungsmisbrauch aufdecken.

Ziele des Datenabgleichs

Der Datenabgleich kann zielgerichtet mit wenig Aufwand durchgeführt werden. Dazu ist es erforderlich, dass die Sozialhilfeträger z. B. den Einsatz von Datenfiltern, die elektronische Dokumentationspflicht sowie die Steuerung des Datenabgleichs regeln.

Regelungen für den Datenabgleich

Der Einsatz von Datenfiltern reduziert den Verwaltungsaufwand bei der Bearbeitung der Erkenntnisse aus dem Datenabgleich. Dies hat zur Folge, dass die Sozialhilfeträger die

Einsatz von Datenfiltern

²¹ Geprüft wurden die Landkreise Aurich, Friesland, Goslar, Harburg, Nienburg/Weser, Northeim, Verden und Wolfenbüttel sowie die Städte Delmenhorst und Wilhelmshaven.

²² Befragt wurden die Landkreise Hildesheim und Uelzen sowie die Städte Oldenburg (Oldb) und Osnabrück.

²³ Vgl. § 93 Abs. 8 Nr. 1 und 2 i. V. m. § 93b AO.

²⁴ Vgl. § 12 GBO.

²⁵ Vgl. https://www.lgln.niedersachsen.de/startseite/onlineangebote_services/onlineanwendungen/asl_auskunftssystem_liegenschaftskataster/asl-106667.html.

²⁶ Vgl. Kommentar aus SGB Office Professional, Jung, SGB XII § 118 Überprüfung, Verwaltungshilfe, Rn. 2 und 3; siehe https://www.haufe.de/sozialwesen/sgb-office-professional/jung-sgbxii-118-ueberpruefung-verwaltungshilfe_idesk_PI434_HI1275724.html.

Fälle, in denen keine Sozialhilfeleistungen mehr erbracht werden, nicht in den Datenabgleich einbeziehen müssen. Darüber hinaus sollten die Sozialhilfeträger dafür sorgen, dass jede Erkenntnis aus dem Datenabgleich nur einmal ausgewertet wird. Das gelingt, wenn nur die neuen und die veränderten Erkenntnisse im Vergleich zum letzten Datenabgleich der Sachbearbeitungsebene zur Auswertung zugeleitet werden.

Elektronische Dokumentationspflicht

Die eingesetzten IT-Fachverfahren bei den geprüften Sozialhilfeträgern bieten die Möglichkeit, „Drop-Down-Listen“²⁷ einzurichten. In diese Listen kann individuell eine Auswahl der regelmäßig vorkommenden Maßnahmen aufgenommen werden, z. B. die „Anhörung des Sozialhilfeempfängers“, die „Rückforderung von Sozialhilfeleistungen“, die „Einstellung der Sozialhilfeleistung“ oder auch „keine Änderung der Sozialhilfeleistung“. Zudem ist auch die Einrichtung eines Bearbeitungsfelds für individuelle Vermerke möglich. Somit kann die Sachbearbeitung den jeweiligen Bearbeitungsstand und die ergriffenen Maßnahmen einfach dokumentieren (konkret: zwei Klicks). Dies erleichtert auch die Arbeit von Vertretungskräften oder neuen Bediensteten.

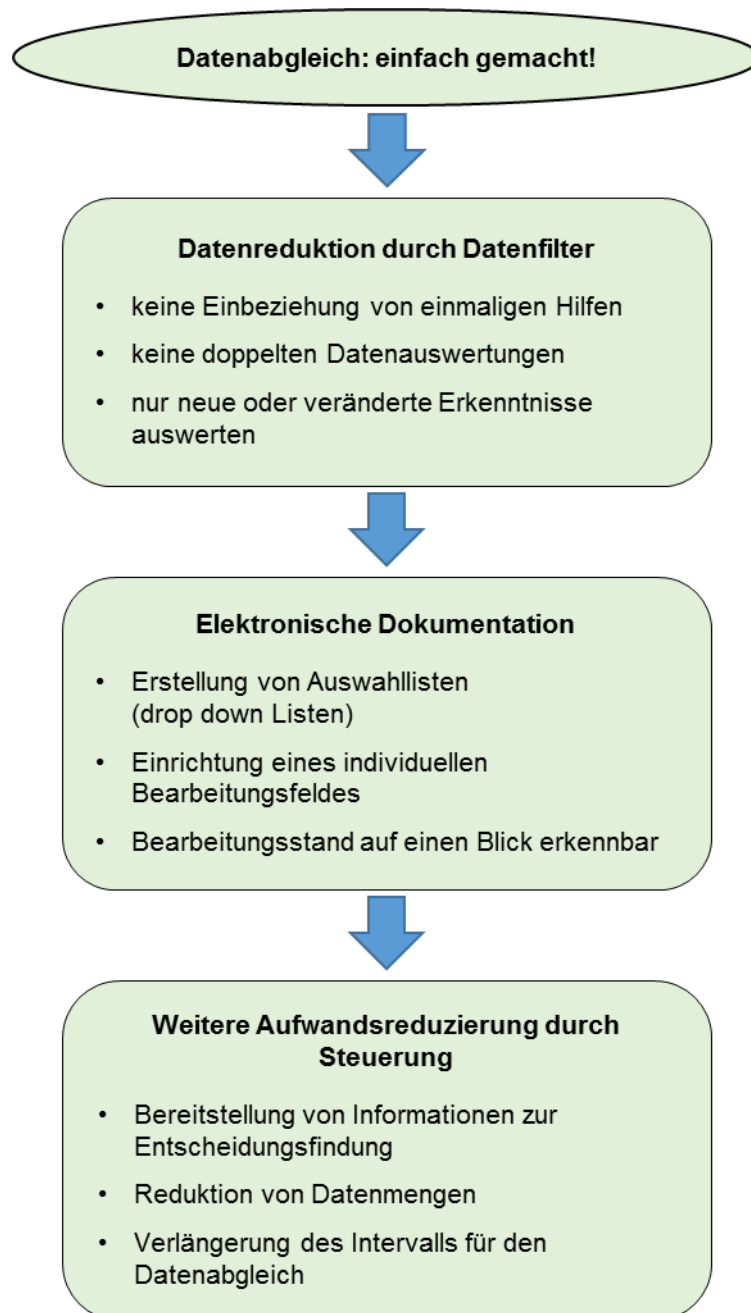
Steuerung des Datenabgleichs

Die Steuerung des Datenabgleichs ist darauf auszurichten, möglichen Sozialleistungsmissbrauch aufzudecken und den Verwaltungsaufwand auf den dafür erforderlichen Umfang zu minimieren.

Die durch die Bearbeitung erhaltenen Informationen, wie z. B. die Art und Anzahl der Fälle mit und ohne Erkenntnisse zu den Sozialhilfeempfängern sowie die Art und Anzahl der ergriffenen Maßnahmen können für Steuerungszwecke ausgewertet werden. Auf dieser Grundlage kann der Sozialhilfeträger entscheiden, ob der Aufwand weiter verringert werden kann. Nicht nur eine Reduzierung der Datenmengen, sondern auch die Verlängerung der Intervalle des Datenabgleichs, verringert den Aufwand.

²⁷ Eine Drop-down-Liste ist ein Steuerelement einer grafischen Benutzeroberfläche, mit dem ein Benutzer einen Wert aus einer vorgegebenen Liste von Werten auswählen kann; s. auch <https://de.wikipedia.org/wiki/Dropdown-Liste>.

Zusammengefasst lässt sich ein effizienter Datenabgleich wie folgt darstellen:



Ansicht 16: Effizienter Datenabgleich nach § 118 SGB XII

5.5 Personaleinsatz – Vergleichen lohnt sich

Niedersachsens Kommunen setzten für vergleichbare Aufgaben Personal in höchst unterschiedlichem Umfang ein. Die Kommunen sollten dem bedarfsgerechten Personaleinsatz eine hohe Bedeutung beimessen. Bemühungen, den Personaleinsatz zu optimieren, können sich lohnen.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die Personalaufwendungen sind regelmäßig die umfangreichste Position auf der Aufwandsseite der Kommunen. Den Personaleinsatz zu optimieren, verspricht daher erhebliche Einsparungen.

Ohne analytische Personalbedarfs- und Prozessuntersuchungen durchgeführt zu haben, prüfte die überörtliche Kommunalprüfung in einem summarischen Vergleich den Personaleinsatz im Verwaltungsbereich Personalservice bei 17 Kommunen bis ca. 40.000 Einwohnern. Sie verglich in einer ersten Runde den Personaleinsatz im Personalservice bei acht Kommunen²⁸ und in einer zweiten Runde den Personaleinsatz im Personalservice²⁹, in der Kämmerei und in der Kasse bei neun weiteren Kommunen³⁰. Die drei geprüften Aufgabenbereiche waren inhaltlich bei den geprüften Kommunen nahezu identisch, sodass ein quantitativ vergleichbarer Personaleinsatz erwartet werden konnte. Kennzahlen, die das Beschäftigungsvolumen bzw. den Ressourceneinsatz und das Leistungsvermögen in den genannten Verwaltungsbereichen abbildeten, sollten Aufschluss darüber geben, ob für die Kommunen im Vergleich untereinander Anlass besteht, Optimierungspotenziale beim Personaleinsatz zu nutzen. Die Kennzahlen bilden dabei die quantitativen, nicht die qualitativen Ergebnisse ab.

Personaleinsatz im Personalservice: Große Unterschiede bei der Personalintensität

Die Anzahl der Personalfälle, die eine vollbeschäftigte Person [Vollzeitäquivalent (VZÄ)] betreute, lag bei den 17 Kommunen zwischen 54 und 181 Personalfällen.

Gemessen am Mittelwert setzten sieben Kommunen bis zu 2,10 VZÄ mehr für die Aufgabenerledigung ein. Diese Abweichung in Höhe von bis zu ca. 29 % ist erheblich.

Bei dieser Betrachtung sind nur 14 Kommunen eingeflossen, da die Samtgemeinden Boldecker Land und Brome sowie die Gemeinde Sassenburg die Aufgaben des Personalservice nahezu ausschließlich an Dritte abgegeben hatten und nur noch Zuarbeiten erledigten.

²⁸ Verglichen wurden die Städte Laatzen, Lehrte, Neustadt a. Rbge., Peine und Wunstorf, die Gemeinde Sassenburg sowie die Samtgemeinden Boldecker Land und Brome.

²⁹ Hierzu zählen Bezügeabrechnungen, Personalservice i. e. S. (z. B. Personalauswahlverfahren), Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinische Dienst, Gesundheitsmanagement, Aus- und Fortbildung, Grundsatzangelegenheiten, Schreib- und Assistenz Tätigkeiten, Leitungsaufgaben, Reisekostenabrechnungen, Personalkostencontrolling, Ermittlung von Rückstellungen, Stellenplan, IT-Administration der Anwenderunterstützung und leistungsorientierte Bezahlung.

³⁰ Verglichen wurden die Städte Buchholz i. d. Nordheide, Burgdorf, Geestland, Lohne (Oldenburg), Papenburg, Seelze und Springe, die Gemeinde Ganderkesee sowie die Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf.

Kommune	Personaleinsatz (in VZÄ)	Summe aller Personalfälle	Betreuungs- quote (Personal- fälle je VZÄ, gerundet)	Personalbedarf gemessen am Mittelwert (Division Perso- nalfälle durch Mittelwert)	Quantitative Abweichungen vom Mittelwert
Stadt Burgdorf	7,32	454	62	5,22	-2,10
Stadt Springe	4,56	281	62	3,23	-1,33
Gemeinde Gan- derkese	2,19	397	181	4,56	+2,37
Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf	1,98	217	110	2,49	+0,51
Stadt Laatzen	9,43	757	80	8,70	-0,73
Stadt Wunstorf	6,87	441	64	5,07	-1,80
Stadt Lehrte	6,13	596	97	6,85	+0,72
Stadt Neustadt am Rbge.	6,33	599	95	6,89	+0,56
Stadt Peine	9,03	972	108	11,17	+2,14
Stadt Buchholz i.d.N.	5,58	335	60	3,90	-1,68
Stadt Geestland	4,57	588	129	6,76	+2,19
Stadt Papenburg	3,99	305	76	3,51	-0,48
Stadt Seelze	6,57	630	96	7,24	+0,67
Stadt Lohne	2,80	152	54	1,75	-1,05
Summe	77,35	6.724			
Mittelwert *			87		

* Mittelwert = Summe aller Personalfälle / Personaleinsatz (in VZÄ)

Tabelle 8: Betreuungsquote und Verbesserungspotenziale gemessen am Mittelwert

Auch die Personal- und Sachaufwendungen je Personalfall unterschieden sich erheblich. Sie lagen bei den Kommunen zwischen 451 € und 1.660 €.

Kommune	Summe aller Personalfälle	Personalaufwand	Sachaufwand (einschl. Erstattung an Dritte)	Summe Personal- und Sachaufwand	Summe Personal- und Sachaufwand je Personalfall	Abweichung vom Mittelwert
Samtgemeinde Boldecker Land	196	148.767 €	67.991 €	216.758 €	1.106 €	+166 €
Gemeinde Sassenburg	113	44.035 €	46.780 €	90.815 €	804 €	-137 €
Samtgemeinde Brome	197	66.305 €	88.869 €	155.174 €	788 €	-153 €
Stadt Burgdorf	454	479.289 €	193.885 €	673.174 €	1.483 €	+473 €
Stadt Springe	281	339.472 €	115.281 €	454.753 €	1.618 €	+609 €
Gemeinde Ganderkesee	397	122.062 €	104.244 €	226.306 €	570 €	-440 €
Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf	217	195.574 €	74.950 €	270.524 €	1.247 €	+237 €
Stadt Laatzen	757	579.081 €	144.443 €	723.524 €	956 €	+16 €
Stadt Wunstorf	441	483.077 €	126.569 €	609.646 €	1.382 €	+442 €
Stadt Lehrte	596	349.917 €	79.724 €	429.641 €	721 €	-219 €
Stadt Neustadt am Rbge.	599	533.328 €	111.915 €	645.243 €	1.077 €	+137 €
Stadt Peine	972	563.664 €	105.600 €	669.264 €	689 €	-252 €
Stadt Buchholz i.d.N.	335	354.303 €	54.126 €	408.429 €	1.219 €	+209 €
Stadt Geestland	588	207.281 €	57.656 €	264.937 €	451 €	-559 €
Stadt Papenburg	305	230.316 €	60.128 €	290.444 €	952 €	-57 €
Stadt Seelze	630	465.395 €	85.558 €	550.953 €	875 €	-135 €
Stadt Lohne	152	219.309 €	32.980 €	252.289 €	1.660 €	+650 €
Summe	7.230			6.931.874 €		
Mittelwert *					959 €	

* Mittelwert = Summe Personal- und Sachaufwand / Summe aller Personalfälle

Tabelle 9: Personal- und Sachaufwand je Personalfall

Die Bearbeitungstiefe eines Personalfalls (z. B. Gründlichkeit der Sachbearbeitung, persönliche Betreuung der Beschäftigten, unterschiedliche Arten der Beschäftigungsverhältnisse) fand bei diesem Kennzahlenvergleich keine Berücksichtigung. Diese Kriterien könnten jedoch bei der Analyse durch die Kommunen selbst eine bedeutende Rolle spielen.

Die ersten sieben Kommunen in der vorstehenden Tabelle übertrugen Aufgaben des Personalservice größtenteils oder teilweise auf andere Kommunen, auf Versorgungskassen oder auf Personaldienstleistungsunternehmen in öffentlicher Hand. Eine Übertragung von Aufgaben des Personalservice ist nur nach den Vorgaben des § 107 Abs. 6 NKomVG zulässig. Nach Satz 2 der Vorschrift können die Kommunen die Gewährung

Aufgabenübertragung auf Dritte: gründlich prüfen

von Beihilfen nach § 80 NBG und die Befugnisse zur Festsetzung von Versorgungsbezügen und Altersgeld auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts als eigene Aufgaben übertragen. Nach Satz 4 der oben genannten Vorschrift ist dies auch für weitere Aufgaben zulässig.

Drei der 17 geprüften Kommunen bedienten sich einer juristischen Person, die der Aufsicht eines anderen Bundeslandes untersteht. Eine Übertragung auf juristische Personen, die nicht der Aufsicht des Landes Niedersachsen unterstehen, sieht § 107 Abs. 6 S. 4 NKomVG nicht vor.

Die Kommunen, die Aufgaben der Personalverwaltung übertragen hatten, konnten keine Wirtschaftlichkeitsvergleiche nachweisen. Deutliche wirtschaftliche Vorteile einer Übertragung der Aufgaben des Personalservice gegenüber der Selbstvornahme zeigten sich lediglich bei einer Kommune.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, Zulässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung durch Dritte vor Übertragung zu prüfen.

Auch die Aufgabenerledigung in der Kämmerei unterschied sich je VZÄ erheblich.

In der Gesamtbetrachtung aller Aufgaben der Kämmereien ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung einen Personaleinsatz der geprüften neun Kommunen zwischen 1,83 und 4,54 VZÄ je 10.000 Einwohner. Damit errechnete sich zwischen dem Maximalwert und dem Minimalwert ein 2,5-facher Einsatz an VZÄ je 10.000 Einwohner. Auf den Mittelwert bezogen, ergab sich für fünf Kommunen ein rechnerischer Personalüberhang von bis zu 0,8 VZÄ.

Uneinheitliches Bild auch in den Kämmereien

Die Kommunen sollten überprüfen, ob sich hier noch Einsparungspotenziale erschließen lassen.

Bei den Kassenaufgaben setzte sich der Trend zu erheblichen Unterschieden im Personaleinsatz fort. Die Kommune mit dem meisten eingesetzten Personal je 10.000 Einwohner setzte z. B. für die Zahlungsabwicklung 2,4-mal mehr Personal ein, als die Kommune mit dem hierfür geringsten Personaleinsatz (0,46 VZÄ je 10.000 Einwohner).

Verwaltungsbe- reich Kasse: Das gleiche Bild

Kommune	Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung (in VZÄ)	Einwohnerzahl Stand: 30.06.2016	VZÄ je 10.000 Einwohner, gerundet	Personalbedarf gemessen am Mittelwert	Quantitatives Verbesserungspotenzial gemessen am Mittelwert
Stadt Burgdorf	2,32	30.239	0,77	2,43	+0,11
Stadt Springe	1,53	28.744	0,53	2,31	+0,78
Gemeinde Ganderkese	2,98	31.184	0,96	2,51	-0,47
Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf	2,50	26.591	0,94	2,14	-0,36
Stadt Buchholz i.d.N.	4,28	38.687	1,11	3,11	-1,17
Stadt Geestland	2,52	31.095	0,81	2,50	-0,02
Stadt Papenburg	1,70	36.920	0,46	2,97	+1,27
Stadt Seelze	3,21	33.716	0,95	2,71	-0,50
Stadt Lohne	1,80	26.431	0,68	2,13	+0,33
Summe	22,84	283.607			
Mittelwert *			0,81		

* Mittelwert = Summe Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung (in VZÄ) / Summe Einwohnerzahl*10.000.
Abweichungen beruhen auf Rundungsdifferenzen im Bereich der dritten und vierten Stelle hinter dem Komma.

Tabelle 10: Personaleinsatz "Zahlungsabwicklung"

Unterschiede auch in der zählbaren Leistung

Bei der Erledigung der Vollstreckungsaufgaben war der Unterschied ebenfalls deutlich. Hier lag die Kommune mit dem höchsten Personaleinsatz bei dem 3,4-fachen der Kommune mit dem geringsten Personaleinsatz (0,47 VZÄ je 10.000 Einwohner).

Vollstreckungshandlungen dienen dazu, rechtskräftige offene Geldforderungen beizutreiben. Die Erledigungsquoten lagen im Jahr 2016 zwischen 283 und 1.025 Vollstreckungsforderungen je VZÄ. Diese Erledigungsquoten reichten nicht aus, um alle Vollstreckungsforderungen abzuarbeiten. Alle geprüften Kommunen hatten Rückstände aus Vorjahren. Nur drei der neun Kommunen arbeiteten im Jahr 2016 mehr Vollstreckungsforderungen ab, als im Jahr 2016 neu anfielen. Nur diese drei Kommunen waren somit rein rechnerisch in der Lage, Rückstände aus den Vorjahren abzubauen, wenn sie dauerhaft ihre Erledigungsquoten erreichen. Die Rückstände aus den Vorjahren lagen zwischen 290 und 1.910 Vollstreckungsforderungen je VZÄ.

Im Vollstreckungsbereich erzielten die Kommunen unterschiedlich hohe Gesamtergebnisse. Der höchste Beitreibungserfolg je VZÄ lag beim 5-fachen des niedrigsten Beitreibungserfolgs.

Beigetriebene Nebenforderungen (insbesondere Gebühren und Auslagen) können rechnerisch gesehen zur Deckung der Personal- und Sachaufwendungen im Vollstreckungsbereich eingesetzt werden. Erst recht gilt das für die beigetriebenen Hauptforderungen. Die Aufwandsdeckungsgrade der Nebenforderungen lagen zwischen 14 % und 83 %.

Zumindest die Kommunen, die geringe Personalkapazitäten im Vollstreckungsbereich einsetzen und hohe Vollstreckungsrückstände haben, sollten verstärkt eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Erledigung von Vollstreckungsaufgaben prüfen. Hierzu verweist die überörtliche Kommunalprüfung auch auf ihre Ausführungen und Empfehlungen im Kommunalbericht 2014.³¹

In den geprüften Verwaltungsbereichen bestanden erhebliche Unterschiede im Personaleinsatz. Allein der Vergleich numerischer Kennzahlen gibt aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung Anlass, einen interkommunalen Austausch anzuregen. Die Kommunen sollten den Vergleich des Personaleinsatzes nicht als Wettbewerb verstehen. Er soll vielmehr dazu dienen, von den Erfahrungen anderer zu profitieren und Optimierungspotenziale zu nutzen.

*Fazit:
Auch beim
Personalein-
satz lohnt
sich „der
Blick über
den Teller-
rand“.*

Im Stellungnahmeverfahren wiesen die Kommunen darauf hin, dass die Prüfungsergebnisse nicht miteinander vergleichbar seien, weil die Qualität der Servicearbeiten außer Acht gelassen wurde. Die überörtliche Kommunalprüfung kann dieser Kritik nicht folgen. Sie erhob die Daten anhand einheitlich definierter Aufgabenkataloge und auf Basis von Produkt- und Stellenbeschreibungen. Darüber hinausgehende individuelle Tätigkeiten flossen nicht in die Prüfung mit ein. Eine Vergleichbarkeit ist somit durch den summarischen Vergleich von Tätigkeiten mit durchschnittlicher Art und Güte gewährleistet.

*Stellungnah-
meverfahren*

³¹ Siehe Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2014, Kapitel 5.15 und 5.16, Seite 72 ff., <https://www.lrh.niedersachsen.de/themen/kommunalberichte/kommunalbericht-archiv-153648.html>.

5.6 Wirtschaftliches Beschaffungswesen – Luft nach oben

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte zahlreiche Parallelzuständigkeiten bei Beschaffungen und Vergabeverfahren fest. Kommunen würden Wirtschaftlichkeitspotenziale nutzen, wenn sie die Beschaffungen und die Vergabeverfahren bündelten. Dazu sollten sie die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit nutzen.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Eine Vorabfrage zur Vorbereitung dieser Prüfung bei 145 Kommunen ergab, dass bei einer Stadt mit 34.000 Einwohnern 42 Stelleninhaber Beschaffungs- und Vergabeaufgaben in acht Organisationseinheiten wahrnahmen. Eine kreisfreie Stadt gab an, dass bei ihr Beschaffungs- und Vergabeaufgaben auf bis zu 173 Dienstposten in 62 Organisationseinheiten anfielen.

Nur ca. 34 % der antwortenden 93 Kommunen teilten mit, eine zentrale Vergabestelle eingerichtet zu haben. Dies war der Anlass für eine weitergehende Prüfung, ob Kommunen ihre Vergabe-/Beschaffungstätigkeiten in einer zentralen Vergabe-/Beschaffungsstelle bündelten.

Die Prüfungen fanden bei zwölf Kommunen unterschiedlicher Größenordnung statt.³²

Zentrale Vergabestellen: Eine bunte Mischung

Aus der nachfolgenden Tabelle ergibt sich, welche der geprüften Kommunen eine zentrale Vergabestelle für sich und ggf. auch für andere Kommunen einrichteten, den Anschluss an eine zentrale Vergabestelle bereits beschlossen hatten bzw. einen Anschluss an eine Vergabestelle einer anderen Kommune prüften.

Kommune	Landkreise		Kreisangehörige Kommunen		
	Zentr. VS	Zentr. VS mit kreisangehörigen Kommunen	Zentr. VS	Anschluss zum 01.01.2019	Anschluss wird geprüft
Landkreis Ammerland					
Landkreis Cuxhaven		X			
Landkreis Osterholz		X			
Landkreis Peine		X			
Landkreis Wittmund	X				
Stadt Friesoythe					
Stadt Helmstedt				X	
Samtgemeinde Meinersen					X
Gemeinde Rastede			X		
Samtgemeinde Tostedt				X	
Gemeinde Uetze					X
Stadt Wildeshausen			X		

Tabelle 11: Vergabestellen (VS)

³² Geprüft wurden die Landkreise Ammerland, Cuxhaven, Osterholz, Peine und Wittmund, die Städte Friesoythe, Helmstedt und Wildeshausen, die Samtgemeinden Meinersen und Tostedt sowie die Gemeinden Rastede und Uetze.

Auch bei den Kommunen, die eine zentrale Vergabestelle eingerichtet hatten, stellte die überörtliche Kommunalprüfung bezüglich des formellen Teils der Vergabeverfahren³³ (ohne Erstellung des Leistungsverzeichnisses, ohne fachliche Angebotsprüfung und Vergabeentscheidung) Parallelzuständigkeiten fest.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die weitgehende Bündelung des förmlichen Teils zu prüfen, um ein wirtschaftliches Vergabeverfahren gewährleisten zu können.

Das förmliche Vergabeverfahren kann in zentralen Vergabestellen aufgrund der höheren Professionalität zügiger erledigt werden. Die förmlichen Verfahren werden zeitlich gestrafft. Dieser Zeitvorteil gleicht nach Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung mindestens den möglichen zusätzlichen Zeitaufwand aus, der aufgrund der Einrichtung einer zentralen Vergabestelle als zusätzliche Stelle im Vergabeverfahren anfallen könnte.

Vorteile zentraler Vergabeverfahren

Der indirekte wirtschaftliche Vorteil einer zentralen Vergabestelle liegt darin, dass in den Facheinheiten zumindest rechnerisch Stellenanteile frei werden, die z. B. für die Erstellung der Leistungsverzeichnisse zusätzlich genutzt werden können. Je eindeutiger, erschöpfender und verständlicher ein Leistungsverzeichnis ist, desto weniger Kalkulationsrisiken und Wagniszuschläge müssen die Bieter einpreisen. Die Angebotspreise sinken und könnten den Mehraufwand für neue Stellenanteile in zentralen Vergabestellen mindestens ausgleichen.

Alle geprüften Kommunen nutzten gelegentlich Ausschreibungen durch Dritte. Dies betraf überwiegend die Angebote der Kommunalen Wirtschafts- und Leistungsgesellschaft mbH im Bereich der Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen. Aber auch bei Ausschreibungen des Energiebedarfs, von Postdienstleistungen, von IT-Hardware und im ÖPNV nutzten die Kommunen Angebote zentraler Ausschreibungen.

Beteiligung an Ausschreibungen Dritter

Sie hatten bereits die Vorteile erkannt, die darin liegen, sich u. a. mit dem förmlichen Vergabeverfahren nicht befassen zu müssen.

³³ Insbesondere zentrale Prüfung von Unternehmen vor Aufforderung zur Abgabe eines Angebots, Führung einer Bewerberkartei, Festlegung der Vergabeart, Erstellung eines Terminplans für die Durchführung der Vergabe, Erstellung der Vergabeunterlagen und der Bekanntmachung, Veranlassung der Versendung der Bekanntmachung und Bereitstellung der Vergabeunterlagen auf der Vergabeplattform (möglichst durch andere Organisationseinheit), Veranlassung der Entgegennahme von Bewerberfragen (möglichst durch andere Organisationseinheit) und Beantwortung der Bewerberfragen (ggf. in Abstimmung mit dem Bedarfsträger), Versendung von Änderungsakten bzw. Einstellung in den Frage- und Antwortkatalog auf der Vergabeplattform, Veranlassung der Sammlung der Angebote, Angebotsöffnung, erste Durchsicht der Angebote und Nachrechnung (möglichst durch andere Organisationseinheit), ggf. Teststellung und Bemusterung gemeinsam mit Bedarfsträger, Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots, ggf. Anforderung Gewerberegisterauszug, ggf. Schwarzarbeitsanfrage beim Hauptzollamt, Einhaltung der Informations- und Wartepflicht, Fertigstellung der Vergabedokumentation, Zuschlagserteilung, Unterrichtung der Bewerber und Bieter, Übergabe der Vergabe- und Vertragsunterlagen des Ausschreibungssiegers an Bedarfsträger.

Vor dem Hintergrund des Haushaltsgrundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit und den Wirtschaftlichkeitspotenzialen einer zentralen Vergabe, hält es die überörtliche Kommunalprüfung für sinnvoll, die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle oder den Beitritt zu einer zu prüfen. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die wenige förmliche Vergabeverfahren zu bewältigen haben.

Eine weitere Möglichkeit, ein förmliches Vergabeverfahren zu vermeiden, ist der Einkauf bei einer zentralen Beschaffungsstelle.

Zentrale Beschaffungsstellen

Zentrale Beschaffungsstellen sind nicht nur Dienstleister und können nicht nur die förmlichen Teile eines Vergabeverfahrens erledigen. Sie treten auch selbst als Auftraggeber auf (vgl. § 120 Abs. 4 GWB). Kunden ihres Warenangebots sind insoweit von den Vergabebestimmungen befreit. Eine derartige zentrale Beschaffungsstelle ist das Logistikzentrum Niedersachsen. Nur eine geprüfte Kommune nutzte diesen Vorteil und deckte Bedarfe aus dem sehr umfangreichen Warenkorb des Logistikzentrums Niedersachsen.

Bei Beschränkter Ausschreibung und Freihändiger Vergabe von Aufträgen über Bauleistungen soll unter den Unternehmen möglichst gewechselt werden (§ 3b Abs. 4 VOB/A). Bei Aufträgen über Liefer- und Dienstleistungen soll der Bewerberkreis stets neu zusammengestellt sein. Zur Stärkung des Wettbewerbs und zur Vermeidung von Diskriminierungen soll mindestens ein nicht ortsansässiges Unternehmen zum Bewerberkreis gehören (§ 4 Abs. 1 S. 3 und 4 und Abs. 2 S. 2 NWertVO).

*Vergabedatenbank
Mehr als
„nice to
have“*

Keine der geprüften Kommunen hatte eine Datenbank/Übersicht, in der sie die Kerndaten aller Vergabeverfahren (Verfahrensart, Vergabewert, beteiligte Firmen und Vergabeergebnis) vollständig dokumentierte.

Die Kommunen können ihrer Pflicht zum Wechsel nur nachkommen, wenn sie einen Überblick über die durchgeführten Verfahren und insbesondere die beteiligten Bieter haben. Dies können sie bei dezentralen Beschaffungen nur gewährleisten, wenn sie eine für alle „Beschaffer“ zugängliche Übersicht erstellen. Diese müssen sie dann stets aktuell halten.

Die Kommunen sollten daher eine entsprechende Datenbank/Übersicht aufbauen.

*Optimierungspotenzial 1:
Bündelung der Beschaffungsbedarfe*

Alle geprüften Kommunen bündelten im Kernhaushalt vereinzelt Beschaffungsbedarfe (z. B. Bürobedarf). Die Bedarfe ihrer Kindertagesstätten sowie der Schulen und weiterer Einrichtungen bezogen sie dabei teilweise nicht mit ein. Die Kommunen begründeten dies mit der Budgetierung der Einrichtungen.

Durch die Bedarfsbündelung sind in der Regel geringere Preise zu erzielen. Voraussetzung dafür wäre allerdings eine weitgehende Standardisierung der Leistungen, worauf einige Kommunen verzichteten.

Es ließ sich aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung nur schwer vermitteln, weshalb innerhalb einer Kommune unterschiedliche Leistungsstandards zugrunde gelegt wurden.

Die betreffenden Kommunen sollten ihre Beschaffungspraxis auch hinsichtlich der Schulen, Kindertagesstätten etc. überdenken und ihre Bedarfe ggf. bündeln.

Elf der geprüften Kommunen beschafften ihre Bedarfe über Rahmenvereinbarungen³⁴. Ein Landkreis schloss auch kommunenübergreifende Rahmenvereinbarungen (z. B. Reinigung von Gebäude- und Regenwasserabläufen, Lieferung von Steinsalz für den Straßenwinterdienst) ab.

*Optimierungspotenzial 2:
Rahmenvereinbarungen*

Ziel von Rahmenvereinbarungen ist es, aufgrund einer weitgehenden Bündelung des Bedarfs eine Vielzahl von regelmäßig wiederkehrenden, gleichartigen Lieferungen und Leistungen kostengünstig einzukaufen.

Für die Kommunen bieten Rahmenvereinbarungen Planungs- und Rechtssicherheit. Bei Abschluss einer Rahmenvereinbarung verhandeln sie die Konditionen einmalig. Diese sind dann für die gesamte Vertragslaufzeit fix.

Die Kommunen sollten daher prüfen, in welchen Bereichen Rahmenvereinbarungen eine wirtschaftliche Alternative darstellen. Auch hier bietet sich eine interkommunale Zusammenarbeit an.

Die geprüften Kommunen erkannten in einigen Beschaffungsfeldern (z. B. Geschäftsbedarf) die Vorteile der Mengenbündelung, der Standardisierung und nutzten damit Effizienzgewinne. Sie sollten ihre Erfahrungen auch für andere Bedarfe nutzen.

Die geprüften Kommunen regelten ihre Vergabeverfahren mit einer Ausnahme in einer Richtlinie bzw. Dienstanweisung. Genauere Regelungen fanden sich hauptsächlich zu förmlichen Verfahren, wie beschränkten und öffentlichen Ausschreibungen.

*Verfahrensregelungen
zumeist vorhanden*

Regelungsbedarf für die Kommunen besteht aber insbesondere bei Aufträgen bis 10.000 €, da die Landesvorschriften erst ab dieser Grenze greifen.³⁵ Bis zu dieser Schwelle sind sogenannte Freihändige Vergaben oder Vergaben ohne förmliche Ausschreibung, welche bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 € zulässig sind³⁶, möglich.

³⁴ Rahmenvereinbarungen sind Aufträge, die ein oder mehrere Auftraggeber an ein oder mehrere Unternehmen vergeben können, um die Bedingungen für Einzelaufträge, die während eines bestimmten Zeitraumes vergeben werden sollen, festzulegen, insbesondere über den in Aussicht genommenen Preis. Das in Aussicht genommene Auftragsvolumen ist so genau wie möglich zu ermitteln und bekannt zu geben, braucht aber nicht abschließend festgelegt zu werden. Die Laufzeit darf vier Jahre nicht überschreiten, es sei denn der Auftragsgegenstand oder andere besondere Umstände rechtfertigen eine Ausnahme (§ 4 Abs. 1 VOL/A und § 4a Abs. 1 VOB/A).

³⁵ § 28 Abs. 2 S. 1 KomHKVO, § 2 Abs. 1 NTVergG.

³⁶ §§ 3 f. NWertVO, Werte jeweils ohne Umsatzsteuer.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, in diesem Bereich das „Vier-Augen-Prinzip“ sicherzustellen. Es sollte nicht zuletzt zur Korruptionsprävention vermieden werden, dass das gesamte Verfahren (Angebotseinholung, Zuschlagserteilung, Abrechnung) in nur einer Hand liegt.

Fazit

Wirtschaftlichkeitspotenziale lassen sich indirekt im Wege der Bündelung der vergaberechtlichen Angelegenheiten eines Vergabe-/Beschaffungsverfahrens heben. Außerdem könnten Beschaffungsbedarfe in einer Kommune und auf interkommunaler Basis gebündelt werden. Nicht nur kleinere Kommunen haben Möglichkeiten, über interkommunale Zusammenarbeit Vorteile zu erschließen.

Sachgerechte Regelungen zum Beschaffungswesen tragen dazu bei, Korruption vorzubeugen, Nachprüfungsverfahren bzw. Schadenersatzansprüche zu vermeiden. Dadurch würden die Kommunen ebenfalls indirekt einen Beitrag zum wirtschaftlichen Beschaffungswesen leisten.

5.7 Betrauungsakte – Beihilfekonformität sicherstellen

47 von der überörtlichen Kommunalprüfung untersuchte Betrauungsakte erfüllten überwiegend die EU-rechtlichen Anforderungen.

Allerdings zeigte die Untersuchung auch, dass insbesondere bei der Umsetzung der Betrauungsakte noch Optimierungspotenzial besteht.

So fehlten bei mehr als der Hälfte der 47 Betrauungsakte Kontrollen zur Vermeidung einer Überkompensation. Überwiegend hielten die Kommunen die hierfür notwendigen Trennungsrechnungen oder Beihilfeberichte nicht vor.

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte bei 15 Kommunen³⁷ anhand von 47 Betrauungsakten die Umsetzung des EU-Beihilferechts nach dem Freistellungsbeschluss der Europäischen Kommission (im Folgenden: Freistellungsbeschluss).

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Bei einer Betrauung wird einem Unternehmen eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse kraft eines oder mehrerer öffentlicher Hoheitsakte (im Folgenden: Betrauungsakte) übertragen.³⁸

Unter einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wird in der Praxis eine besondere Dienstleistungsaufgabe, der ein einzelner Mitgliedstaat der Europäischen Union ein allgemeines Interesse beimisst und daher mit ihr eine spezifische Gemeinwohlverpflichtung verbindet, verstanden.³⁹ Beispiele für besondere Dienstleistungsaufgaben sind der Betrieb kommunaler Krankenhäuser, Schwimmbäder oder Stadthallen. Diese Aufgaben sind in der Regel betriebswirtschaftlich nicht auskömmlich.

Die Betrauung mit einer besonderen Dienstleistungsaufgabe umfasst regelmäßig die Erbringung einer Dienstleistung, die ein Unternehmen, wenn es im eigenen gewerblichen Interesse handelt, nicht oder nicht im gleichem Umfang oder nicht zu den gleichen Bedingungen übernommen hätte. Um ein im eigenen gewerblichen Interesse handelndes Unternehmen zur Übernahme einer betriebswirtschaftlich nicht auskömmlichen Aufgabe bewegen zu können, ist dem Unternehmen ein Ausgleich zu zahlen. Allerdings darf der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der besonderen Dienstleistungsaufgabe unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und

³⁷ Geprüft wurden die Region Hannover, die Landkreise Friesland, Harburg und Heidekreis, die Landeshauptstadt Hannover, die Hansestadt Lüneburg sowie die Städte Braunschweig, Celle, Emden, Göttingen, Goslar, Hildesheim, Lingen (Ems), Oldenburg (Oldb) und Wilhelmshaven.

³⁸ Vgl. Art. 4 des Freistellungsbeschlusses.

³⁹ Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, ABl. EU 2012 C 8, Rn 45 ff.

eines angemessenen Gewinns ganz oder teilweise zu decken. Geht der Ausgleich darüber hinaus (Überkompensation), kann eine EU-rechtlich verbotene Beihilfe⁴⁰ vorliegen.

Vorangegangene Prüfungen der überörtlichen Kommunalprüfung zeigten, dass die Kommunen sehr unterschiedlich mit den Anforderungen des EU-Beihilferechts umgingen.⁴¹

Um mithilfe einer überörtlich vergleichenden Prüfung den Kommunen in betreuungsfähigen Aufgabenbereichen einerseits Handlungsfelder aufzuzeigen und andererseits Lösungsansätze an die Hand zu geben, untersuchte die überörtliche Prüfung den Aufbau erlassener Betrauungsakte. Ferner untersuchte sie, ob und wie die Kommunen beziehungsweise die betrauten Unternehmen die beihilferechtlichen Anforderungen in die Praxis umsetzten.

Für ihre Prüfung wählte die überörtliche Kommunalprüfung 15 Kommunen aus, die für ihre kommunalen Unternehmen bereits einen oder mehrere Betrauungsakte erlassen hatten. Die überörtliche Prüfung untersuchte insgesamt 47 Betrauungsakte, die folgende Aufgabenbereiche umfassten:

Aufgabenbereiche	Anzahl Betrauungsakte
Tourismus	13
Krankenhäuser	9
Wirtschaftsförderung	7
Bildungseinrichtungen	3
Stadthallen	3
Klimaschutz	2
Sonstige ⁴²	10
Insgesamt	47

Tabelle 12: Betrauungsakte aufgliedert nach Aufgabenbereichen

Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen mithilfe kommunaler Unternehmen kann in vielfältiger Weise Beihilferelevanz entfalten. Beispielsweise können Verlustausgleichszahlungen, Betriebskostenzuschüsse, Darlehensgewährungen, Bürgschaften oder Kapitalerhöhungen zugunsten kommunaler Unternehmen beihilferelevant sein.

⁴⁰ Vgl. Art. 106 Abs. 2 und 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁴¹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2018, „Kommunale Unternehmen – Ausreichende Haftungsbegrenzung“, S. 96 ff. und Kommunalbericht 2016, „Kommunale Strategien und Beteiligungen“, S. 41 ff.

⁴² Unter Sonstige sind Betrauungsakte der Aufgabenbereiche Abwasser und Bauhof, Beteiligungsholding, Breitbandförderung, Grundstücksgesellschaft, Hafen, Rettungsdienst, Schwimmbad, Stadtwerke, Wohnungsbau und Zoo zusammengefasst, die jeweils nur einmal vorkamen.

Der Erlass von Betrauungsakten nach dem Freistellungsbeschluss bietet Kommunen die Möglichkeit, einem Unternehmen eine kommunale Beihilfe zu gewähren, ohne gegen den europarechtlichen Grundsatz des Beihilfeverbots zu verstoßen.

Der Freistellungsbeschluss beschreibt die Anforderungen, unter denen eine kommunale Beihilfe zugunsten eines Unternehmens ausnahmsweise zulässig ist. Vor allem muss das Unternehmen von der Kommune ausdrücklich betraut worden sein, eine klar bestimmte Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu erbringen. Die Kommune muss begründen, warum die vom Unternehmen zu erbringende Dienstleistung dem Allgemeinwohl dient und worin das Marktversagen besteht. Ferner müssen der Ausgleichsmechanismus beschrieben und die Parameter zur Bestimmung der Ausgleichsleistungen sowie zur Vermeidung und Rückforderung einer etwaigen Überkompensation festgelegt sein.⁴³

*Betrauungs-
akte – An-
forderungen
und Risiken*

Sofern die beihilferechtlichen Vorgaben nicht beachtet werden, drohen der Kommune beziehungsweise dem betrauten Unternehmen Rückzahlungsforderungen oder Schadenersatzansprüche. Vor dem Hintergrund, dass selbst bei Einzelmaßnahmen Beihilfen leicht einen zweistelligen Millionenbetrag erreichen können, kann sich für das betraute Unternehmen im schlechtesten Fall die Existenzfrage stellen. Die Risiken einer solchen Rückzahlung oder Schadenersatzpflicht lassen sich durch die Kommunen erheblich reduzieren, sofern sie die Anforderungen des Freistellungsbeschlusses beachten und korrekt umsetzen.

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind im Betrauungsakt transparent und nachvollziehbar von Dienstleistungen abzugrenzen, die nicht von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind. Nur für klar abgegrenzte Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse darf eine Beihilfe zulässigerweise gewährt werden.

*Differen-
zierte
Abgrenzung
erforderlich*

⁴³ Vgl. Erwägungsgründe 13 und 14 des Freistellungsbeschlusses.

Eine Kommune grenzte im Betrauungsakt beispielhaft nicht beihilfefähige Dienstleistungen ihrer Bäderbetriebsgesellschaft transparent und nachvollziehbar wie folgt ab:

„Die Betrauung umfasst nicht die nachfolgenden Betätigungen:

- Betrieb einer Gastronomie
- Betrieb eines Campingplatzes
- Angebot von Fitnesskursen
- Betrieb eines Shops
- Betrieb einer Sauna
- Unterhaltung von Badeseen.“

Die Kommune erläuterte weitergehend, dass der Gastronomiebetrieb auch von Nicht-Badegästen genutzt werden könne und es sich somit nicht um eine mit zu betrauende Annextätigkeit handele. Sie differenzierte für ihre Bäderbetriebsgesellschaft genau, welche Aufgaben betraut und welche nicht betraut werden sollten.

Bei 26 der 47 Betrauungsakte fehlten Kontrollen zur Vermeidung einer Überkompensation.

Nur bei weniger als der Hälfte der Betrauungsakte hielten Kommunen die für die Kontrolle von Überkompensationen notwendigen beihilfespezifischen Informationen, wie Trennungsrechnungen oder Beihilfeberichte, vor. Bei Plausibilitätsprüfungen waren vorhandene Informationen mangels Aussagekraft zudem häufig nicht geeignet, um wirksame Kontrollen von Überkompensationen durchführen zu können.

Regelmäßige Kontrollen, ob Ausgleichsleistungen zu Überkompensationen geführt haben, gewährleisten, dass Ausgleichsleistungen in beihilferechtlich zulässiger Höhe und für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährt werden und etwaige Überkompensationen zeitnah zurückgefordert werden können. Eine beihilferechtlich verbotene Quersubventionierung der angebotenen Dienstleistung wird dadurch ausgeschlossen.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt insoweit, unterlassene Kontrollen von Überkompensationen unverzüglich nachzuholen, um Konflikte mit dem Beihilferecht zu vermeiden.

Die Informationen über die Beihilfegewährung sind nicht nur während des Betrauungszeitraums, sondern für mindestens zehn Jahre ab Ende des Betrauungszeitraums verfügbar zu halten. Vereinzelt fanden sich in den untersuchten Betrauungsakten fehlerhafte Aufbewahrungsfristen von zehn Jahren ab Erlass und nicht, wie von der Europäischen Kommission gefordert, ab Ende des Betrauungszeitraums.

Die überörtliche Kommunalprüfung regt eine Überprüfung und ggf. eine Korrektur zu kurz festgelegter Aufbewahrungsfristen an.

Kontrollen von möglicher Überkompensation gewährleisten

Beihilferechtliche Aufbewahrungsfristen einhalten

Da der Europäischen Kommission auf ihr Ersuchen hin alle Informationen über die Vereinbarkeit der gewährten Beihilfen mit dem Freistellungsbeschluss zu übermitteln sind, empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung den Kommunen mindestens folgende beihilferelevante Informationen vorzuhalten:

Weitere beihilferechtliche Informationen

- Betrauungsakte mit den Informationen (Unterlagen), aus denen die Begründung erkennbar ist, wie Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu Dienstleistungen, die nicht von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind, in den Betrauungsakten abgegrenzt wurden,
- nach Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und Dienstleistungen, die nicht im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse liegen, aufgegliederte Wirtschaftspläne, um Transparenz über die Höhe der Ausgleichsleistungen zu ermöglichen,
- Jahresabschlüsse und Prüfberichte der betrauten Unternehmen sowie die in den Betrauungsakten vorgesehenen Trennungsrechnungen oder Beihilfeberichte,
- die Ergebnisse der Kontrollen von Überkompensationen mit Nachweisen zum Umgang mit Überkompensationen (z. B. Rückforderung).

Der Freistellungsbeschluss sieht keine obligatorische Prüfung der Beihilfethematik durch Rechnungsprüfungsämter oder Wirtschaftsprüfer vor. Dennoch sahen Kommunen solche Testierungen in mehreren Betrauungsakten vor. Von den elf vorgesehenen Testaten für Trennungsrechnungen fehlten neun Testate. Von den zwei zu testierenden Beihilfeberichten fehlte ein Beihilfebericht und infolge dessen ein Testat.

Überprüfung durch Testate

Die überörtliche Kommunalprüfung regt an, dass die im Betrauungsakt vorgesehenen Testate unverzüglich beizubringen sind.

Aufgrund der Komplexität des EU-Beihilferechts nahmen die Kommunen regelmäßig externe Unterstützung durch Rechtsanwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer in Anspruch. Insgesamt banden die Kommunen bei 38 Betrauungen externe Berater ein. Lediglich vier von 15 Kommunen erstellten Betrauungen ohne externe Berater, zum Teil auf Basis von Musterbetrauungsakten.

Externe Beratung entbindet nicht von eigenen Kenntnissen

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, sich – auch bei Inanspruchnahme externer Berater – mit den beihilferechtlichen Regelungen verstärkt auseinanderzusetzen. So kann die Kommune beispielsweise Trennungsrechnungen und die Angemessenheit der Ausgleichsleistungen, aber auch die Güte von externen Beratungsleistungen nur überprüfen, wenn zumindest ein grundsätzliches Verständnis für beihilferechtliche Fragestellungen vorhanden ist.

Zentralisierte Bearbeitung schafft Rechtssicherheit

Die Kommunen hatten die Umsetzung der Anforderungen des EU-Beihilferechts in der Verwaltung unterschiedlich organisiert.



Ansicht 17: Organisation des Beihilfemanagements

Bei elf Kommunen war die Beihilfethematik im Beteiligungsmanagement angesiedelt und oblag in diesen Fällen regelmäßig dem jeweils für das betreffende Unternehmen zuständigen Sachbearbeiter. Lediglich eine Kommune richtete für die Beihilfethematik eine zentrale Stelle im Beteiligungsmanagement ein. Zwei Kommunen hatten keine einheitliche Verantwortlichkeit für die beihilferechtliche Sachbearbeitung, was z. B. bei Auskünften zu Abstimmungsschwierigkeiten führte. Bei zwei Kommunen gab es zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen kein eigenständiges Beihilfemanagement.

Aufgrund der Komplexität des Beihilferechts empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung für ein Beihilfemanagement weitgehend zentralisierte Lösungen und Zuständigkeiten, die bedarfsweise einzelne Fachbereiche zur Lösung beihilferechtlicher Fragestellungen hinzuziehen oder koordinieren. Dies ermöglicht eine einheitliche Vorgehensweise für vergleichbare Sachverhalte.

In einem guten Beispiel zum Beihilfenmanagement waren mit Beteiligungsmanagement, Rechtsamt und Rechnungsprüfungsamt alle wesentlichen Akteure bei den Betrauungsakten eingebunden. Die drei Bereiche arbeiteten intensiv zusammen und waren eng miteinander verzahnt. Verantwortlich für das Beihilfemanagement und die Überkompensationskontrolle war der für das Unternehmen zuständige Sachbearbeiter im Beteiligungsmanagement.

Fazit

Es ist davon auszugehen, dass der Umgang mit beihilferechtlichen Risiken aufgrund stetig zunehmender Informations- und Transparenzpflichten weiter an Bedeutung gewinnen wird. Um Risiken, wie Rückforderungen beihilferechtswidriger Ausgleichszahlungen bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben der Daseinsvorsorge zu vermeiden, ist es erforderlich, dass Kommunen sich noch intensiver als bisher mit dem europäischen Beihilferecht, insbesondere mit den Anforderungen an Betrauungsakte, auseinandersetzen.

5.8 Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten und Auftragsverarbeitung

– Defizite bei der Umsetzung der EU-DSGVO

Die voranschreitende Digitalisierung der kommunalen Verwaltung führt zu einem stetigen Bedeutungszuwachs des Datenschutzes. Dies zeigte sich auch in der medialen Aufmerksamkeit zur Einführung der EU-Datenschutzgrundverordnung (EU-DSGVO).

Bei den untersuchten Themenbereichen Verzeichnisse von Verarbeitungstätigkeiten und Auftragsverarbeitungen bestehen noch zahlreiche Handlungsfelder bei der Umsetzung der datenschutzrechtlichen Vorgaben.

Die zunehmende Digitalisierung der kommunalen Verwaltung und die damit einhergehenden Anforderungen an den Datenschutz rückten, nicht zuletzt durch die neue EU-Datenschutzgrundverordnung (EU-DSGVO), verstärkt in den Fokus von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und Verwaltungen. Durch die EU-DSGVO, die seit dem 25.05.2018 nach zweijähriger Übergangsfrist für die Kommunen verpflichtend anzuwenden ist, wurden die bisher bestehenden Datenschutzvorschriften modifiziert und europaweit einheitlich geregelt.

Bereits vorangegangene Prüfungen zur Informationssicherheit⁴⁴ zeigten Defizite in bestimmten Bereichen des Datenschutzes auf: Nach dem NDSG alter Fassung⁴⁵ erforderliche Verfahrensbeschreibungen lagen überwiegend nicht vor oder sie genügten nicht den gesetzlichen Anforderungen. Ähnliche Handlungsfelder stellte die überörtliche Kommunalprüfung auch im Bereich der Auftragsdatenverarbeitung fest. Den gesetzlichen Anforderungen, für jede Auftragsdatenverarbeitung entsprechende Verträge abzuschließen, kamen viele Kommunen nicht nach. Die beiden vorbenannten Bereiche werden in der EU-DSGVO nunmehr als Verarbeitungstätigkeiten und Auftragsverarbeitung bezeichnet.

*Defizite
bekannt*

Vor diesem Hintergrund untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung bei 20 Kommunen mit bis zu 62.000 Einwohnern⁴⁶ zunächst, in welchem Umfang die Kommunen die bereits nach dem NDSG alter Fassung erforderlichen Verfahrensbeschreibungen erstellt hatten. Des Weiteren untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung, wie intensiv sich

*Erneute
Prüfung bei
20 Kommunen*

⁴⁴ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2017, „Informationssicherheit in Kommunen – Bisher ist es meist gut gegangen“, Seite 64 ff., sowie Kommunalbericht 2018, „Informationssicherheit in Kommunen – Externer Sachverstand muss nicht teuer sein“, Seite 65 ff.

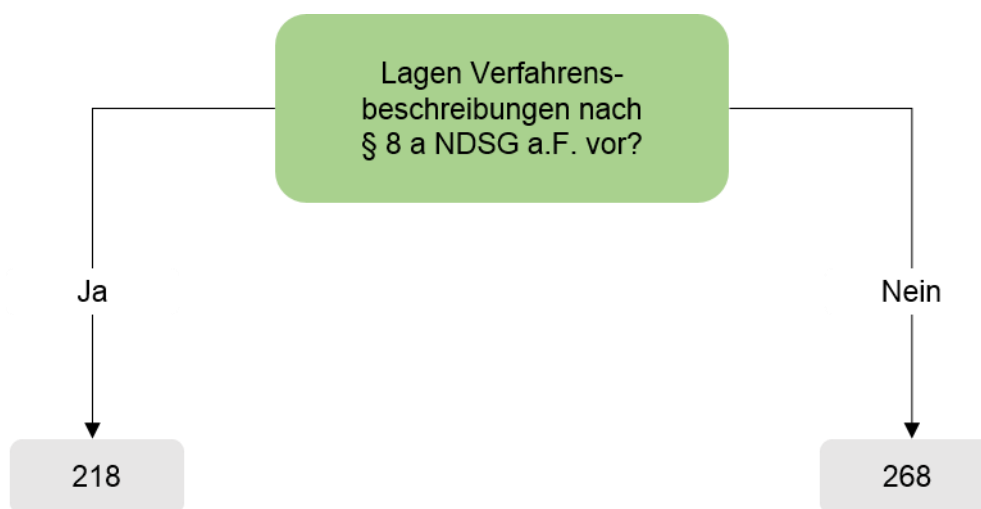
⁴⁵ Niedersächsisches Datenschutzgesetz (NDSG) in der Fassung vom 29.01.2002 (Nds. GVBl. Seite 22), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 12.12.2012 (Nds. GVBl. Seite 589), anzuwenden bis 24.05.2018.

⁴⁶ Geprüft wurden die Städte Buchholz i. d. Nordheide, Diepholz, Garbsen, Holzminden, Langenhagen, Neustadt am Rbge., Syke und Winsen (Luhe), die Samtgemeinden Aue, Bevensen-Ebstorf, Bruchhausen-Vilsen, Eschershausen-Stadtoldendorf, Fredenbeck, Gellersen, Hambergen, Horneburg, Ilmenau, Nenndorf und Rodenberg sowie die Gemeinde Ritterhude.

die geprüften Kommunen mit den Themen Verarbeitungstätigkeiten und Auftragsverarbeitung im Sinne der EU-DSGVO auseinandergesetzt hatten.

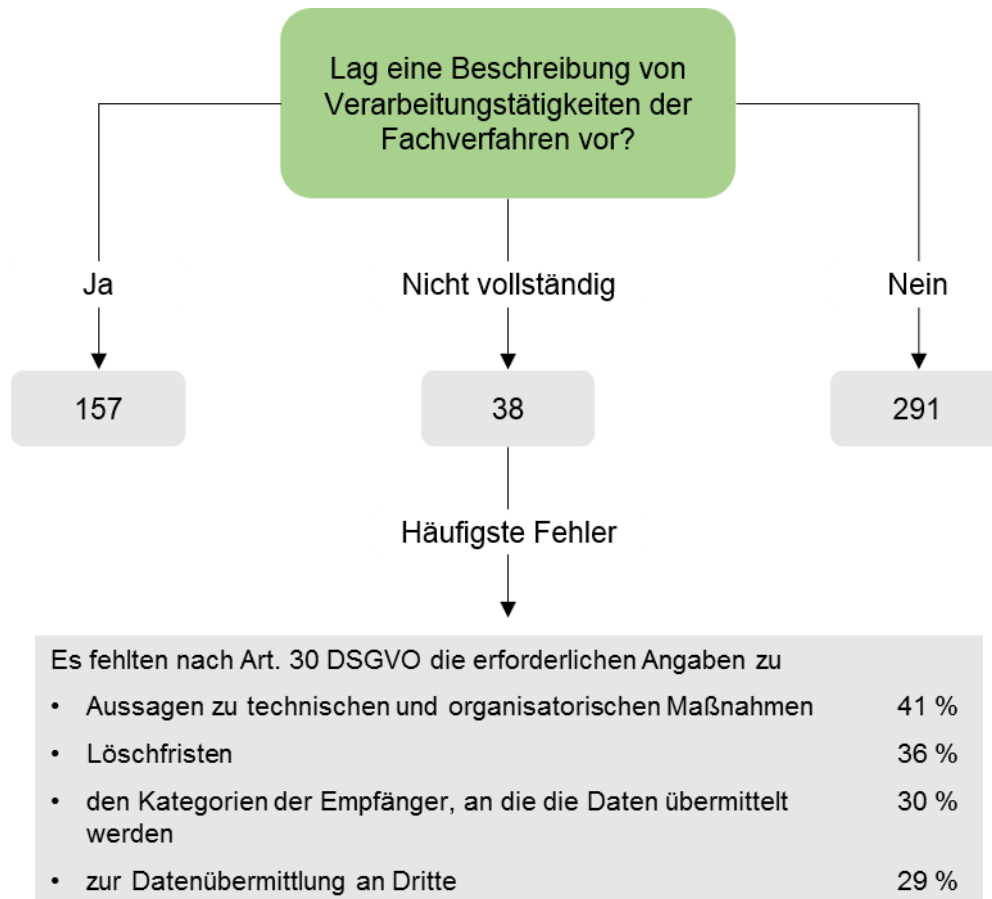
Die Prüfung ergab, dass viele Kommunen die Vorgaben zu erforderlichen Beschreibungen der Verarbeitungstätigkeiten sowie zu Verträgen zur Auftragsverarbeitung noch nicht ausreichend beachtet hatten.

Bereits unter Zugrundelegung der alten Rechtslage (vgl. § 8 a NDSG alter Fassung, anzuwenden bis 24.05.2018) konnten die 20 geprüften Kommunen nur für weniger als die Hälfte der eingesetzten 486 Fachverfahren rechtskonforme Verfahrensbeschreibungen vorweisen.



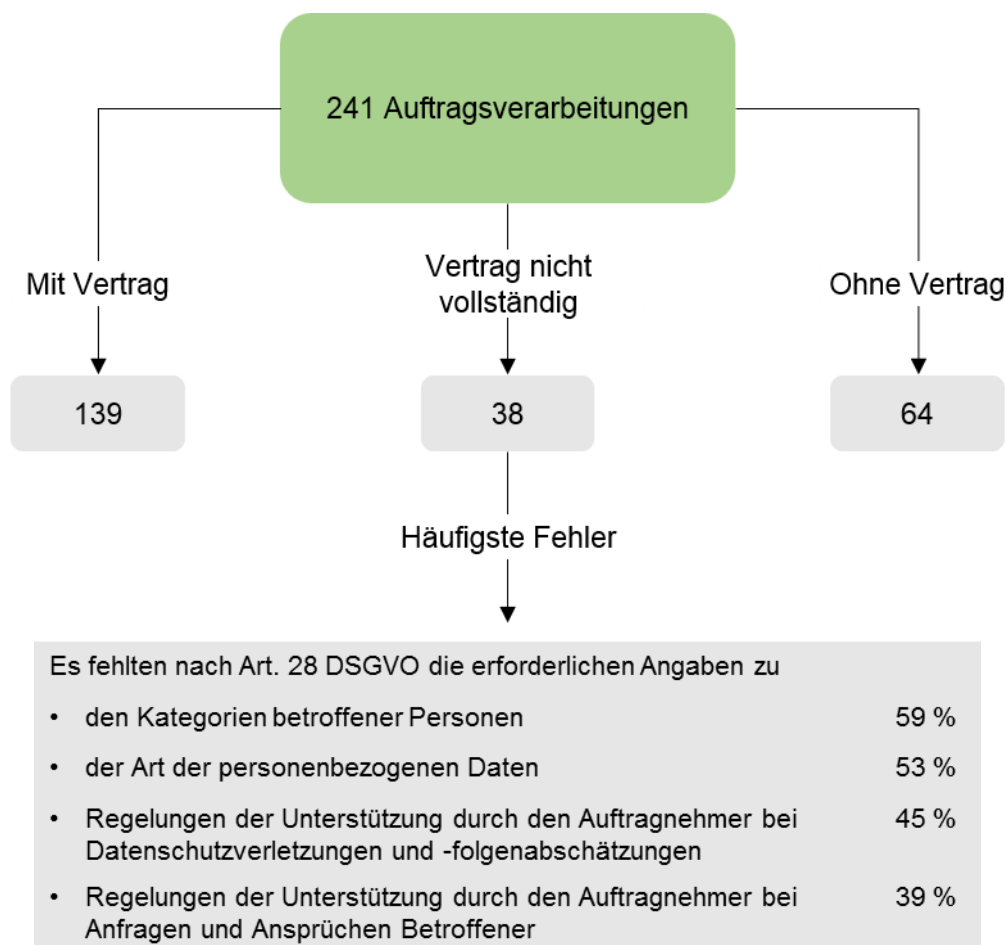
Ansicht 18: Übersicht Verfahrensbeschreibungen

Ein noch schlechteres Ergebnis zeigte sich bei der Prüfung der Beschreibung der Verarbeitungstätigkeiten nach neuer Rechtslage. 329 von 486 Beschreibungen der Verarbeitungstätigkeiten entsprachen nicht den Anforderungen des Art. 30 EU-DSGVO. Lediglich drei der zwanzig geprüften Kommunen konnten für alle bei ihnen im Einsatz befindlichen Fachverfahren ein vollständiges Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten vorlegen.



Ansicht 19: Übersicht Verarbeitungstätigkeiten

Nahezu jede zweite Verarbeitung personenbezogener Daten erfolgte als Auftragsverarbeitung durch Dritte, also 241 von 486 Fachverfahren. Für 42 % der geprüften Auftragsverarbeitungen von personenbezogenen Daten lagen keine Verträge vor oder diese entsprachen nicht den gesetzlichen Vorgaben.



Ansicht 20: Übersicht Auftragsverarbeitungen

Als Gründe für die bestehenden Defizite gaben die Kommunen fehlende zeitliche und personelle Ressourcen sowie andere Prioritäten in der Aufgabenerledigung an.

Diese Ergebnisse stellen eine Momentaufnahme der Situation dar. Bereits während der örtlichen Erhebungen begannen die geprüften Kommunen, aufgezeigte Defizite abzubauen.

Fazit

Ausgehend von ihren Prüfungserkenntnissen empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung, fehlende oder unvollständige Beschreibungen der Verarbeitungstätigkeiten gemäß der Vorgaben von Art. 30 Abs. 1 EU-DSGVO unverzüglich zu erstellen bzw. zu ergänzen. Gleiches gilt für den Themenbereich der Auftragsverarbeitungen: Unvollständige Verträge sind unverzüglich zu vervollständigen. Dort, wo bisher gar keine Verträge vorlagen, sind diese umgehend abzuschließen.

Als Orientierungshilfe bieten sich Musterverträge sowie Ausfüllhilfen beispielsweise der Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen⁴⁷ an.

⁴⁷ www.lfd.niedersachsen.de; Muster zu finden unter: Themen, Wirtschaft, Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten bzw. Themen, Auftragsverarbeitung nach Art. 28 DS-GVO.

5.9 Bewirtschaftung kommunaler Schulbudgets – Größere Freiheit darf nicht größeres Risiko bedeuten

Grundsätzlich sollen die Kommunen ihren Schulen Mittel zur eigenen Bewirtschaftung zur Verfügung stellen. Dort, wo die geprüften Kommunen Schulbudgets über Schulgirokonten eingerichtet hatten, waren festgestellte Mängel im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung zahlreicher als bei der Bewirtschaftung über den Haushalt der Kommune.

Unabhängig davon, wie die Bewirtschaftung erfolgte, waren die befragten 50 Schulen in der Trägerschaft der geprüften 22 Kommunen mit der jeweiligen Bewirtschaftungsform zufrieden. Allerdings zeigte die Prüfung, dass bei der Einrichtung von Schulgirokonten die Kassensicherheit ein Risiko war.

Der Schulträger soll seinen Schulen Mittel zur eigenen Bewirtschaftung zuweisen (§ 111 Abs. 1 NSchG). Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte bei 22 Kommunen, inwiefern und auf welche Weise Kommunen diese Verpflichtung erfüllten und welche Probleme sich ggf. hieraus ergaben. Einen Weg, das Ziel der Eigenbewirtschaftung zu ermöglichen, schuf der Gesetzgeber in § 127 NKomVG mit der Möglichkeit der Übertragung von haushaltswirtschaftlichen Befugnissen auf die Schulleiter. Nach dem Ergebnis einer landesweiten Umfrage bei 145 Kommunen⁴⁸ machten lediglich 26 von 103 antwortenden Kommunen von dieser Möglichkeit Gebrauch. Sie richteten in der Folge für die Schulen Girokonten ein. Über diese konnten die Schulen ihre von der Kommune zugewiesenen Mittel bewirtschaften.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

11⁴⁹ dieser 26 Kommunen bezog die überörtliche Kommunalprüfung in ihre Prüfung ein. Weitere 11 Kommunen⁵⁰ wurden in die Prüfung einbezogen, die keine haushaltswirtschaftlichen Befugnisse übertragen hatten, sondern es bei der Bewirtschaftung durch die eigene Verwaltung beließen. Hieraus ergaben sich unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten für die insgesamt 50 in den Prüfungen betrachteten Schulen.

Nach Aussage der Schulen stand die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel – und nicht das Bewirtschaftungsverfahren – im Vordergrund. Die geprüften Kommunen ermittelten allerdings den Finanzbedarf der Schulen nicht auf der Grundlage von Verbrauchsanalysen oder Bedarfsermittlungen. Vielmehr schrieben sie die Höhe der zur Verfügung

*Ermittlung
des Finanz-
bedarfs*

⁴⁸ Befragt wurden 37 Landkreise einschließlich Region Hannover, acht kreisfreie und große selbständige Städte sowie 100 Städte, Gemeinden und Samtgemeinden ab 20.000 Einwohner.

⁴⁹ Geprüft wurden der Landkreis Leer, die Städte Alfeld (Leine), Bramsche, Braunschweig, Celle, Delmenhorst, Georgsmarienhütte, Norden und Schortens sowie die Samtgemeinden Artland und Elbtalaue.

⁵⁰ Geprüft wurden die Landkreise Diepholz und Osnabrück, die Städte Bad Harzburg, Bad Pyrmont, Hameln, Haren (Ems) und Melle, die Samtgemeinden Lüchow (Wendland) und Papenteich sowie die Gemeinden Stuhr und Weyhe.

zu stellenden Haushaltsmittel jährlich fort, beispielsweise mithilfe der aus Vorjahren übernommenen Parameter oder mit einem Euro-Betrag pro Schülerin oder Schüler.

Die befragten Schulen sahen bei diesem Verfahren keine Probleme, da die Mittel so auskömmlich waren, dass nur wenige Schulen ihr jährliches Budget regelmäßig ausschöpften. In einem Fall übertrug die Kommune beispielsweise in den Vorjahren nicht verbrauchte Mittel in Höhe von 116 % (103.395 €) eines Jahresbudgets zur weiteren Verwendung ins Folgejahr.

Die gesetzlich gewollte größere Flexibilität der Schulen bei der Mittelbewirtschaftung setzt eine wirklichkeitsnahe Mittelbedarfsanalyse voraus, um den Schulen einerseits Bewirtschaftungsfreiheit zu gewähren und andererseits dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu folgen. Die Kommunen sollten die Mittel zur eigenen Bewirtschaftung auf der Grundlage von Verbrauchsanalysen oder Bedarfsermittlungen den Schulen zur Verfügung stellen, um auch den Risiken einer Überfinanzierung oder eines erhöhten Liquiditätsbedarfs entgegenzutreten zu können.

*Schulgiro-
konto:
Große Frei-
heit –
großes
Risiko?*

Die größte Flexibilität im Rahmen der Mittelbewirtschaftung erhielten die Schulen in den elf Kommunen, die über ein Schulgirokonto verfügten. Allerdings zeigte sich, dass nicht alle Kommunen das in § 127 NKomVG vorgeschriebene Verfahren eingehalten hatten. Beispielsweise kamen die Kommunen der Anzeigepflicht gegenüber der Kommunalaufsicht nicht nach. Darüber hinaus bestanden sowohl auf Seiten der Schulen als auch auf Seiten der Kommunen erhebliche Schwierigkeiten, die Kassensicherheit⁵¹ stets zu gewährleisten. Insbesondere hatten 10 der 11 geprüften Kommunen keine kassenaufsichtlichen Tätigkeiten für die Schulgirokonten wahrgenommen. Außerdem fehlten in Einzelfällen die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips, eine geregelte Kontoverwaltung oder eine Vertretungsregelung.

Auf Seiten der Schulen war allerdings auch zu erkennen, dass Schulen mit entsprechender Kapazität im Verwaltungsbereich besser zu einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Mittel in der Lage waren als Schulen mit einem kleinen Verwaltungsbereich.

*Kommunale
Bewirtschaftung:
Kleine
Freiheit –
kleines
Risiko?*

Bei den Schulen, den die Kommune keine haushaltswirtschaftlichen Befugnisse übertrug, sondern die Schulträgermittel in herkömmlicher Weise über den kommunalen Haushalt bewirtschaftete, ergaben sich unterschiedliche Gestaltungsspielräume: Sie reichten von einer sehr restriktiven Mittelbewirtschaftung bis hin zu einer Bewirtschaftung, die den Schulen fast die Freiheit einer Selbstbewirtschaftung bot. Die Vorgaben für

⁵¹ §§ 126, 127 Abs. 1 S. 3, 155 NKomVG, § 43 KomHKVO.

die Kassensicherheit waren allerdings bei einer Mittelbewirtschaftung innerhalb des kommunalen Haushalts deutlich besser gewährleistet.

Neben den Landes- und den Schulträgermitteln bewirtschafteten alle befragten 50 Schulen sogenannte Elterngelder, die die Erziehungsberechtigten z. B. für Kopien, Bastelmaterial, Teilnahmebeiträge für Veranstaltungen und Projekte oder die Mittagsverpflegung einzahlten. Allein für Kopien erhoben die Schulen der verschiedenen Schulformen regelmäßig 5 € bis 10 € je Schüler/in pro Jahr.

Elterngelder

Die Schulen der geprüften Kommunen bewirtschafteten die Mittel teilweise auf privaten Konten, sogenannten Treuhandkonten. In anderen Fällen, in denen die Erziehungsberechtigten die Gelder auf kommunale Konten eingezahlt hatten, berücksichtigten die Kommunen die Mittel häufig nicht ordnungsgemäß in den Haushalten und Bilanzen.

Elterngelder sollten nicht über Girokonten des Schulpersonals bewirtschaftet werden, da die Konten nicht insolvenzsicher sind und außerhalb der öffentlichen Transparenz und Kontrolle verwaltet werden. Wenn die zu finanzierenden Leistungen nicht über einen Förderverein abgewickelt werden, sollten die Kommunen die Abwicklung über ihren Haushalt ermöglichen und die Mittel bilanziell berücksichtigen.

Die festgestellten Mängel im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der Schulbudgets über Schulgirokonten waren zahlreicher als bei der Bewirtschaftung über den kommunalen Haushalt. Allerdings war dies nicht in der grundsätzlichen Entscheidung einer Kommune, Schulgirokonten einzurichten, begründet, sondern in der Umsetzung des Verfahrens vor Ort. Es hängt somit sehr stark von den örtlichen Gegebenheiten und vom Einzelfall ab, welches Verfahren sinnvoll ist. Unabhängig vom Bewirtschaftungsverfahren sind die Kommunen gehalten, ihren Schulen ein eigenes Budget im Sinne des § 111 Abs. 1 NSchG zur Verfügung zu stellen und haben dafür zu sorgen, dass dieses Budget ordnungsgemäß verwaltet wird.

Fazit

5.10 Bilanzierung des kommunalen Straßenvermögens – Eine Analyse mithilfe von Bilanzkennzahlen weist auf einen zunehmenden Vermögensverzehr hin

Eine Kennzahlenanalyse bei 16 Kommunen für die Jahre 2012 bis 2015 weist auf einen zunehmenden Vermögensverzehr des Straßenvermögens hin.

Kommunen, deren Bilanzkennzahlen des Straßenvermögens über mehrere Jahre negative Entwicklungen zeigen, sollten untersuchen, ob die bilanzanalytische Verschlechterung mit einer tatsächlichen Verschlechterung ihres Straßenvermögens einhergeht und erforderlichenfalls ihre Investitionsstrategie hinterfragen.

Prüfungs-
anlass

Die kommunale Straßen- und Verkehrsinfrastruktur stellt ein erhebliches Vermögen dar. Ihr Erhalt und ihr Ausbau stellen die Kommunen stets aufs Neue vor große Herausforderungen.

So erhob das Deutsche Institut für Urbanistik bundesweit bei Kreisen, Städten und Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern für 2018 für den Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur einen Investitionsrückstand von 36 Mrd. €. 2016 und 2017 beliefen sich die entsprechenden Werte auf 34 Mrd. € bzw. 39 Mrd. €. ⁵²

Der Abbildung des Straßenvermögens im kommunalen Jahresabschluss kommt vor diesem Hintergrund eine große Bedeutung zu, um entscheidungsrelevante Informationen für die kommunale Zielbildung, Planung, Kontrolle und Steuerung zu erhalten.

Prüfungs-
durchführung

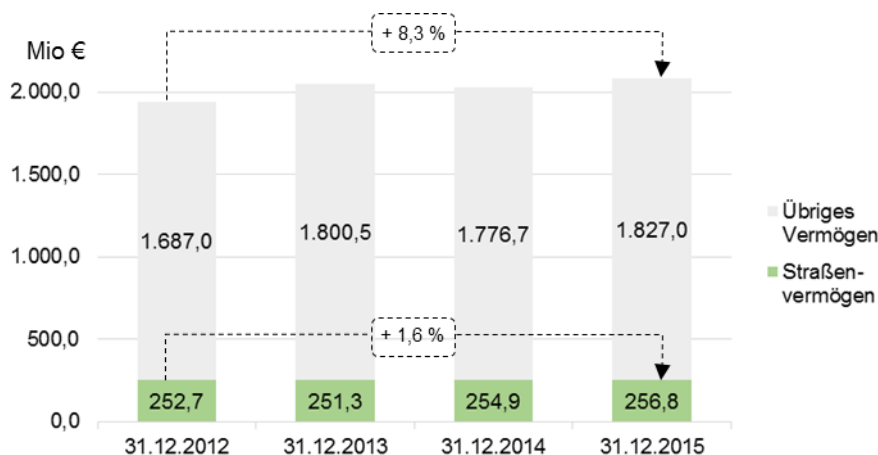
Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte mithilfe ausgewählter Jahresabschlusskennzahlen, wie sich bei 16 Kommunen⁵³ mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 55.000 und einer Fläche zwischen 55 qkm und 359 qkm das kommunale Straßenvermögen⁵⁴ in den Jahren 2012 bis 2015 entwickelte.

Das Straßenvermögen dieser 16 Kommunen ist ausweislich der Jahresabschlüsse erheblich. Zum 31.12.2015 wiesen die 16 Kommunen ein Straßenvermögen von insgesamt 256,8 Mio. € aus. Bei einer Bilanzsumme von insgesamt 2.083,8 Mio. € betrug der Anteil des Straßenvermögens am kommunalen Vermögen dieser 16 Kommunen zum Bilanzstichtag 2015 12,3 %:

⁵² KfW Bankengruppe (Hrsg.), KfW-Kommunalpanel 2017, 2018 und 2019.

⁵³ Einbezogen wurden die Städte Aurich, Georgsmarienhütte, Neustadt am Rbge., Nienburg (Weser), Nordhorn, Rehburg-Loccum, Rinteln und Stadthagen, die Gemeinden Drochtersen, Faßberg, Schwanewede, Seevetal, Steinfeld (Oldenburg), Westoverledingen und Winsen (Aller) sowie der Flecken Adelebsen.

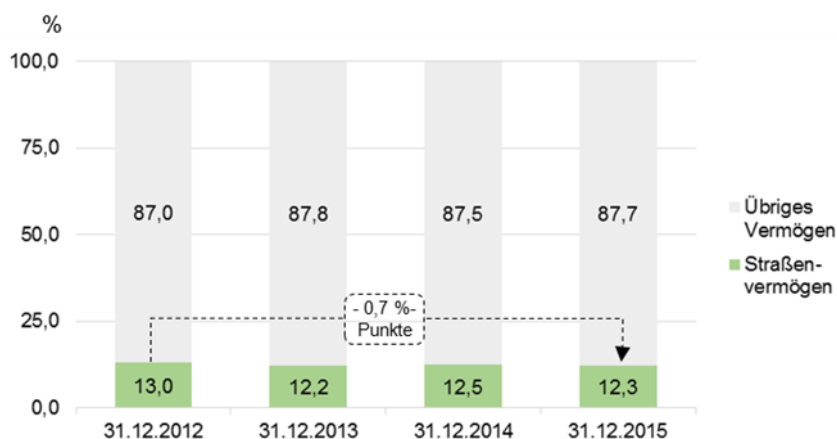
⁵⁴ Unter dem Straßenvermögen werden hier die Straßen, Wege, Plätze und Verkehrslenkungsanlagen gemäß Kontenart 035 des verbindlichen Kontenrahmens für Niedersachsen zusammengefasst.



Straßenvermögen absolut angewachsen, ...

Ansicht 21: Anteil des Straßenvermögens an der Gesamtbilanzsumme absolut

Insgesamt überwogen im Vergleichszeitraum die Zugänge die Abgänge und Abschreibungen. Zwar ging das Straßenvermögen zum 31.12.2013 im Vergleich zum 31.12.2012 um 1,4 Mio. € auf 251,3 Mio. € zurück. Zum 31.12.2014 und 31.12.2015 stieg hingegen das Straßenvermögen infolge einer höheren Investitionstätigkeit um 3,6 Mio. € bzw. um 1,9 Mio. € auf 256,8 Mio. € zum 31.12.2015.

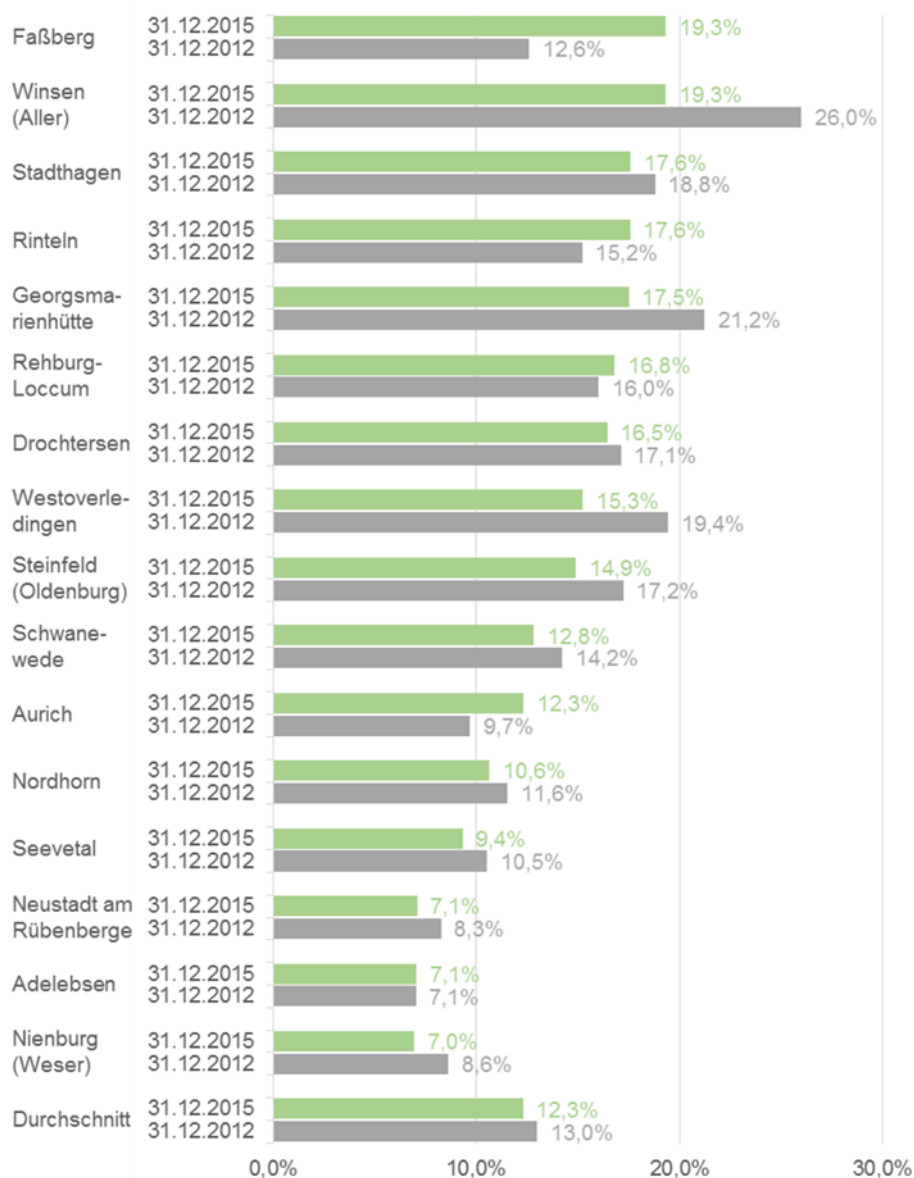


..., aber prozentual zurückgegangen

Ansicht 22: Anteil des Straßenvermögens an der Gesamtbilanzsumme prozentual

Die 16 Kommunen investierten in den Jahren 2012 bis 2015 in den übrigen Bereichen deutlich mehr als im Bereich des Straßenvermögens. Während sich das Straßenvermögen im Vergleichszeitraum lediglich um 1,6 % erhöhte, wuchs das übrige Vermögen im selben Zeitraum von 1.687,0 Mio. € zum 31.12.2012 um 8,3 % auf 1.827,0 Mio. € zum 31.12.2015. Infolgedessen ging die Straßenvermögensquote, d. h. der Anteil des Straßenvermögens am Gesamtvermögen, zum 31.12.2015 gegenüber zum 31.12.2012 um 0,7 %-Punkte zurück.

Aufgegliedert auf die 16 Kommunen veränderte sich die Straßenvermögensquote zum 31.12.2015 im Vergleich zum 31.12.2012 wie folgt:



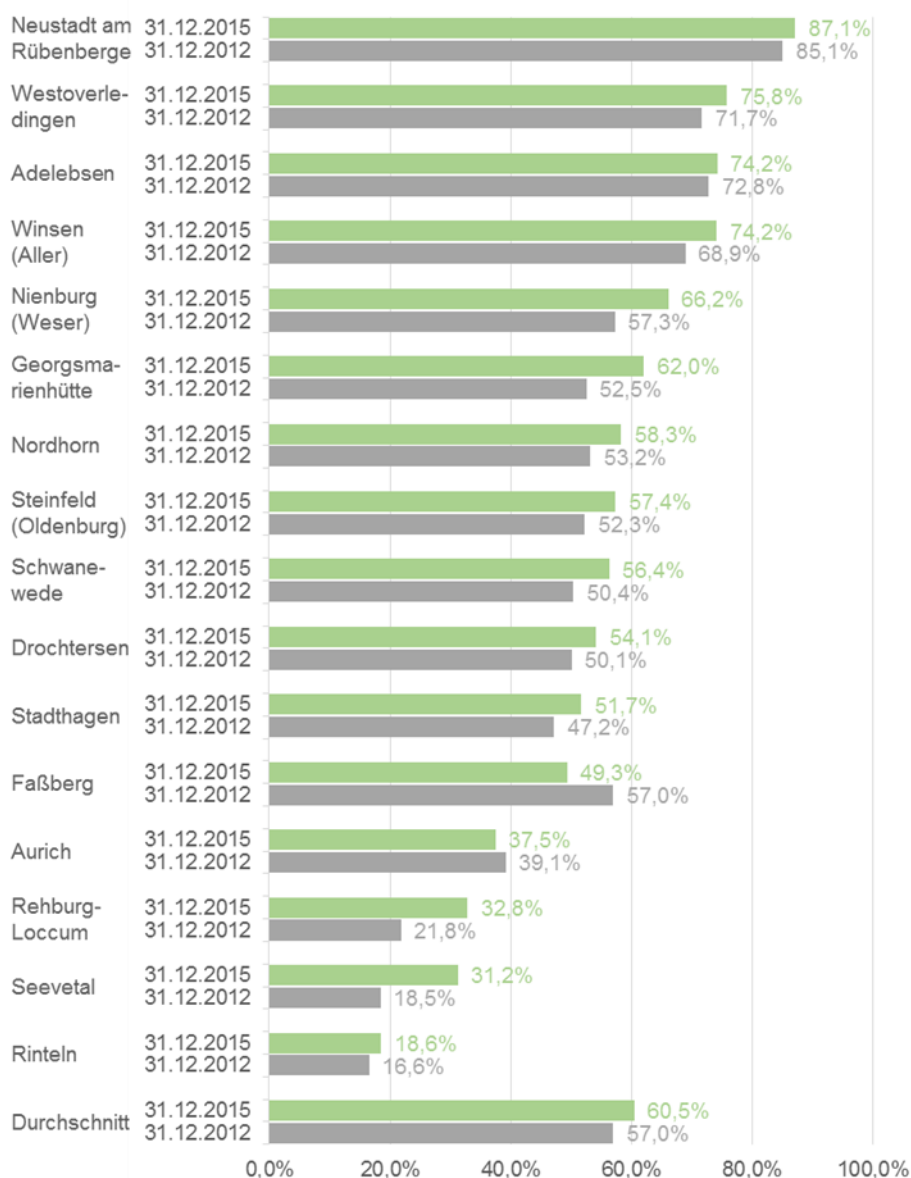
Ansicht 23: Anteil des Straßenvermögens an der Bilanzsumme aufgegliedert nach Kommunen

Während sich im Vergleichszeitraum infolge von Investitionsmaßnahmen die Straßenvermögensquote in sieben Kommunen erhöhte, ging die Quote in neun Kommunen zurück. Während in der Gemeinde Faßberg sowie den Städten Aurich und Rinteln die Straßenvermögensquote mit 53,2 %, 27,1 % beziehungsweise 15,4 % am stärksten anstieg, verringerte sich die Quote in den Gemeinden Winsen (Aller) und Westoverledingen sowie der Stadt Nienburg (Weser) mit 25,7 %, 21,5 % beziehungsweise 19,5 % am deutlichsten.

Neben der Analyse der Vermögensstruktur untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung für das Straßenvermögen mithilfe der Kennzahlen Abnutzungsgrad und Abschreibungsquote⁵⁵ die Abschreibungs- und Investitionsstrategie der 16 Kommunen.

Die Gegenüberstellung der Abnutzungsgrade des Straßenvermögens für die 16 Kommunen zeigt im Einzelnen folgendes Bild:

Entwicklung der Abnutzungsgrade



Ansicht 24: Abnutzungsgrade des Straßenvermögens der 16 Kommunen zum 31.12.2012 und zum 31.12.2015

⁵⁵ Für die Ermittlung des Abnutzungsgrads wurden die kumulierten Abschreibungen, für die Ermittlung der Abschreibungsquote die jährlichen Abschreibungen jeweils ins Verhältnis zu den historischen (ursprünglichen) Anschaffungs- und Herstellungswerten des Straßenvermögens gesetzt.

Regelmäßig weist ein hoher Abnutzungsgrad auf ein veraltetes Vermögen hin. Er kann ein Indiz für zunehmend erforderlich werdende Ersatzinvestitionen sein.⁵⁶

Über alle 16 geprüften Kommunen betrug der Abnutzungsgrad Ende 2015 im Durchschnitt 60,5 % und war damit 3,5 %-Punkte höher als im Durchschnitt Ende 2012.

Der Abnutzungsgrad verschlechterte sich zum Bilanzstichtag 2015 im Vergleich zum Bilanzstichtag 2012 bei 14 der 16 Kommunen. Lediglich bei den Kommunen Aurich und Faßberg verbesserte sich im Vergleichszeitraum der Abnutzungsgrad infolge von Investitionsmaßnahmen. Bei der Stadt Rehburg-Loccum und der Gemeinde Seevetal war im Vergleichszeitraum zwar der Anstieg der Abnutzungsgrade mit 11,0 % bzw. 12,8 %-Punkten am höchsten. Beide Kommunen wiesen allerdings im Vergleich zu den anderen Kommunen weit unter dem Durchschnitt liegende Abnutzungsgrade aus.

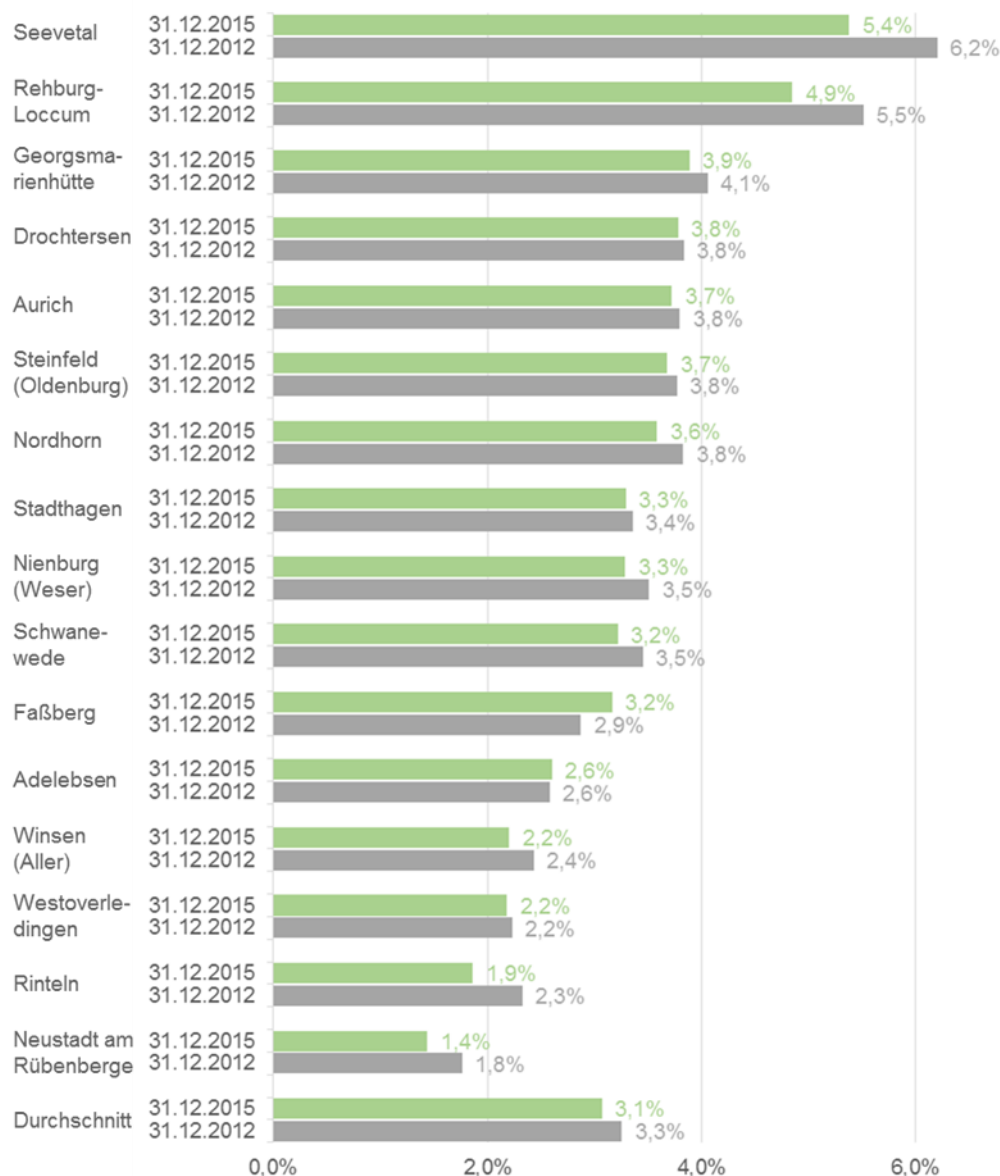
*Entwicklung
der
Abschrei-
bungsquote*

Aus der Abschreibungsquote lassen sich regelmäßig Informationen über die durchschnittliche Nutzungsdauer des Straßenvermögens und Hinweise über das Abschreibungsverhalten der Kommunen gewinnen. Eine niedrige Abschreibungsquote in Kombination mit einem hohen Abnutzungsgrad kann ferner ein Indiz für einen Investitionsstau sein.⁵⁷

Die folgende Abbildung, die die Abschreibungsquoten der 16 Kommunen zu den Bilanzstichtagen 2012 und 2015 gegenüberstellt, zeigt im Vergleich zur Abbildung der Abnutzungsgrade ein nahezu gespiegeltes Bild: Kommunen mit einer niedrigen Abschreibungsquote wiesen einen hohen Abnutzungsgrad aus und umgekehrt.

⁵⁶ Lasar, Andreas/Bußmann, Christopher, Kommunales Rechnungswesen in Niedersachsen, Band 2: Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse, Seite 548.

⁵⁷ Vgl. Breitenstein, Jutta, Die Adaption der Bilanzanalyse nach den Anforderungen kommunaler Jahresabschlüsse, Wiesbaden, 2018, Seite 389 f.



Ansicht 25: Abschreibungsquoten des Straßenvermögens der 16 Kommunen zum 31.12.2012 und zum 31.12.2015

Über alle Kommunen betrachtet, verringerte sich die Abschreibungsquote zum 31.12.2015 im Vergleich zum 31.12.2012 um 0,2 %-Punkte:

Indiz für Investitionsstau

Eine Ausnahme hiervon bildet die Stadt Rinteln, die zum 31.12.2015 gegenüber den übrigen 15 Kommunen mit 1,9 % sowohl eine niedrige Abschreibungsquote als mit 18,6 % auch einen niedrigen Abnutzungsgrad ausweist. Die niedrige Abschreibungsquote von 1,9 % ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Stadt Rinteln als einzige Kommune von der Ausnahmeregelung des § 49 Abs. 2 S. 2 KomHKVO Gebrauch gemacht hatte. Während die übrigen 15 Kommunen für die Abschreibung ihrer gepflasterten und bituminösen Straßen eine betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer von

25 Jahren⁵⁸ zugrunde legen, wick die Stadt Rinteln hiervon mit Begründung ab. Sie maß nach Einzelprüfung ihren gepflasterten Straßen, deren Oberflächen ihrer Beobachtung nach einem höheren Verschleiß unterliegen, eine betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer von 35 Jahren und ihren übrigen Straßen eine Nutzungsdauer von 50 Jahren bei.

Fazit

Die Kommunen haben im Betrachtungszeitraum erhebliche Investitionsanstrengungen unternommen, sodass das Straßenvermögen zum Bilanzstichtag 2015 gegenüber dem Bilanzstichtag 2012 um 3,9 Mio. € auf 256,8 Mio. € anstieg. Die Investitionen reichten aber offensichtlich nicht aus, um eine Trendumkehr einzuleiten. Trotz der Investitionsanstrengungen erhöhte sich im Betrachtungszeitraum im Durchschnitt der Anlagenabnutzungsgrad, was bilanzanalytisch auf eine abnehmende Restnutzungsdauer des noch vorhandenen Straßenvermögens hindeutet. Korrespondierend hat sich im Betrachtungszeitraum die Abschreibungsquote vermindert, was zu einem nicht unwesentlichen Teil auf einem immer größeren Anteil vollständig abgeschriebener Vermögensgegenstände des Straßenvermögens zurückzuführen ist.

Abschlusskennzahlen sind vergangenheitsorientierte, komplexe Sachverhalte stark komprimierende Kennzahlen. Sie sind ein in der Praxis verbreitetes Hilfsmittel zur Beurteilung von kommunalen Haushalten nach einheitlichen Kriterien. Eine vergleichende Analyse über mehrere Haushaltsjahre und unter Einbeziehung mehrerer Kommunen mit vergleichbarer Größe und Aufgabenstruktur ist gleichwohl ein probates Mittel, um Hinweise und Tendenzen zur Entwicklung kommunaler Haushalte oder Teile kommunaler Haushalte, wie hier des Straßenvermögens, aufzuzeigen. Vor Ort in den Kommunen sind diese Hinweise und Tendenzen unter Zuhilfenahme von Informationen über örtliche Besonderheiten zu validieren.⁵⁹ Beispielsweise lassen sich im Bereich des Straßenvermögens Erhaltungs- und Investitionsbedarfe ausreichend präzise nur mithilfe von Kenntnissen über örtliche Besonderheiten, wie Straßenarten, Bauweisen oder Unterhaltungszustand, schätzen.

Empfehlung

Zusammenfassend betrachtet, weist die Kennzahlenentwicklung für die Jahre 2012 bis 2015 für die 16 Kommunen auf ein alterndes Straßenvermögen und infolgedessen auf einen zunehmenden Investitionsstau hin. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt deshalb insbesondere den Kommunen, deren oben dargestellte Kennzahlen sich im Zeitvergleich und im interkommunalen Vergleich kontinuierlich verschlechtern haben oder deren Kennzahlen im Vergleich zur Gesamtheit der Kommunen unterhalb des

⁵⁸ Vgl. Anlage 19 Abschreibungstabelle und Konten des Ausführungserlasses mit Mustern gemäß § 178 Abs. 3 NKomVG und einer Abschreibungstabelle gemäß § 49 Abs. 2 KomHKVO.

⁵⁹ Vgl. zum Umgang mit Kennzahlen im Neuen Kommunalen Rechnungswesen auch Ministerium für Inneres und Sport, Übersicht über Daten der Haushaltswirtschaft für Kommunen, RdErl. d. MI v. 13.12.2017, Nds. MBl. 2018, Nr. 5, Seite 89, insbesondere Anlage 2, Kennzahlen und allgemeine Hinweise zum Umgang mit den Kennzahlen.

Durchschnitts liegen, den Erhaltungszustand ihrer Straßen einer Überprüfung zu unterziehen und erforderlichenfalls ihre Investitionsstrategie zu hinterfragen.

Ergänzend empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung den Kommunen, ihre Abschreibungsstrategie zu überdenken. Hohe Abschreibungen auf das Straßenvermögen belasten die Ergebnisrechnungen und erschweren den Haushaltsausgleich (§ 110 Abs. 4 NKomVG). So wie es die Stadt Rinteln getan hat, sollten die Kommunen für sich überprüfen, ob aufgrund eigener Erfahrungswerte längere Nutzungsdauern für gepflasterte und bituminöse Straßen nachgewiesen werden können und die Abschreibungen auf die Anschaffungs- und Herstellungswerte über eine längere Nutzungsdauer ergebnisentlastend verteilt werden können.

5.11 Erhaltungsplanung des kommunalen Straßenvermögens

– Systematisch vorgehen, Prioritäten setzen!

Eine vorausschauende Erhaltungsstrategie ist ein wichtiges Element, um trotz begrenzter Haushaltsmittel kommunales Straßenvermögen zu erhalten.

Basis hierfür ist eine systematische Erhaltungsplanung, die auf einer vollständigen und aktuellen Zustandserfassung und -bewertung aufbaut.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Prüfungserkenntnisse vergangener örtlicher Erhebungen zeigten, dass einzelne Kommunen nicht über aktuelle Zustandsdaten ihres kommunalen Straßenvermögens verfügten.⁶⁰ Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte deshalb im Rahmen ihrer Prüfung „Bilanzierung des Straßenvermögens im kommunalen Jahresabschluss“ ergänzend, wie die 16 Kommunen⁶¹ den Zustand ihres Straßenvermögens erfassten und bewerteten. Darüber hinaus erfasste die überörtliche Kommunalprüfung, welche Instrumente die Kommunen zur Erhaltung ihres Straßenvermögens einsetzen.

Bewirtschaftung kommunaler Straßen

Die Bewirtschaftung kommunaler Straßen ist vielschichtig und komplex. Damit die Kommunen die Haushaltsmittel für ihre Straßeninfrastruktur wirtschaftlich und sparsam einsetzen können, benötigen sie eine systematische Erhaltungsplanung. Für diese sind vollständige Bestandsdaten und regelmäßig aktualisierte Zustandsdaten unverzichtbar.

Bestands- daten pflegen

Die Kommunen führen Bestandsverzeichnisse für ihre kommunalen Straßen und Gehwege sowie für andere Straßenteile von Ortsdurchfahrten.⁶² Die Bestandsverzeichnisse enthalten bezüglich der Straßenabmessungen lediglich die Angabe der Straßenlänge in Metern. Darüber hinausgehende Informationen zur Breite bzw. zur Fläche fordert die Verordnung über die Bestandsverzeichnisse der Gemeindestraßen⁶³ nicht.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass vier der 16 Kommunen über keine Daten zu ihren Straßenlängen verfügten. Sie stellte weiterhin fest, dass bei weiteren neun Kommunen die Daten zu den Straßenlängen nur teilweise vorhanden waren. Häufig wurden neue Straßen nicht zeitnah berücksichtigt. Über Angaben zu Straßenflächen verfügten lediglich sieben der 16 Kommunen. Nur bei drei dieser sieben Kommunen lagen Angaben zu Straßenflächen für mindestens zwei Jahre vor, bei den übrigen vier Kommunen nur für das Jahr der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik.

⁶⁰ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2017, „Bauliche Unterhaltung von Gemeindestraßen – Agieren statt reagieren“, Seite 37 ff.

⁶¹ Zu den einbezogenen Kommunen vgl. Fußnote 53.

⁶² § 3 GemStrVerzV ND i. V. m. § 1 Abs. 3 NStrG.

⁶³ GemStrVerzV ND.

Die Bestandsverzeichnisse sollten mindestens die Angaben zur Straßenlänge enthalten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt ergänzend, die entsprechenden Breiten und damit die Flächen der Straßen zu erfassen und die Daten regelmäßig zu aktualisieren. Die Kenntnis der Straßenflächen in Verbindung mit den Straßenzustandsdaten ermöglicht es, benötigte Haushaltsmittel für die Straßenerhaltung treffsicherer abzuschätzen und bedarfsgerechter auf die reparaturbedürftigen Straßen zu verteilen.

Abhängig von der sich im jeweiligen Eigentum der Kommune befindlichen Straßenlänge liegt eine Datenverarbeitung in digitaler Form nahe. Hierdurch besteht unter anderem die Möglichkeit, die auf die Straße bezogenen Daten mit einem Geografischen Informationssystem (GIS) zu verknüpfen.

Für die Ermittlung des Zustands kommunaler Straßen empfehlen die Regelwerke der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) in einem ersten Schritt auf Basis der Bestandsdaten die aktuellen Oberflächeneigenschaften mittels unterschiedlicher Zustandsgrößen, wie Spurrinnen (in mm) oder Flickstellen (in %), zu erfassen. In einem zweiten Schritt sind diese Zustandsgrößen in dimensionslose Zustandswerte (1,0 bis 5,0) zu überführen. Dadurch besteht die Möglichkeit, die Straßen abschnittsweise in verschiedene Zustandsklassen einzuteilen.

*Zustands-
daten
erfassen*

Die überörtliche Kommunalprüfung fand verschiedene Vorgehensweisen für die Erfassung und die Bewertung des Straßenzustands. Fünf Kommunen erfassten und bewerteten den Zustand ihrer Straßen in Anlehnung an die bestehenden Regelwerke des FGSV. Weitere sechs Kommunen bewerteten den Zustand der Verkehrsflächen nach eigens festgelegten Kriterien. Die übrigen fünf Kommunen hatten nach eigener Angabe kein System, welches die unterschiedlichen Zustände der Straßen bewertet. Die Kommunen nutzten zur Aufnahme des Zustands teilweise eigenes Personal oder beauftragten Ingenieurbüros.

Die Kommunen sollten den Zustand ihrer Straßen kennen und deshalb vollständig erfassen und regelmäßig aktualisieren. Die Regelwerke des FGSV empfehlen hier einen Zeitraum von ca. fünf Jahren. Damit eine Vergleichbarkeit der Daten möglich wird, sollte der Zeitraum, in dem die Erfassung stattfindet, nicht zu lange gewählt werden (z. B. zwei bis vier Monate). Das Instrument der regelmäßigen Streckenkontrolle aufgrund der Verkehrssicherungspflicht ist dazu nicht geeignet, da damit in der Regel nur punktuelle Schäden erfasst werden und nicht längere Straßenabschnitte. In Abhängigkeit der Größe des zu erfassenden Straßennetzes und der eigenen personellen Ressourcen kann eine Unterstützung durch ein Ingenieurbüro sinnvoll sein.

Im Anschluss an die Erfassung sind sämtliche Straßen nach nachvollziehbaren Kriterien zu bewerten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die allgemein anerkannten

Regelwerke des FGSV anzuwenden beziehungsweise sich daran zu orientieren. In kleineren Kommunen kann für die Zustandsbewertung auch ein vereinfachtes System zur Anwendung kommen. Empfehlenswert ist, ein einmal gewähltes System längerfristig anzuwenden. Nur dadurch haben die Kommunen die Möglichkeit, eine Verschlechterung des Zustands verlässlich und nachvollziehbar zu dokumentieren und durch geeignete bauliche Maßnahmen rechtzeitig gegenzusteuern.

Laut FGSV beinhaltet eine systematische Straßenerhaltung, auf die nachfolgend Bezug genommen wird, die Instandsetzung und die Erneuerung.⁶⁴

*Kosten
schätzen,
Maßnahmen
priorisieren*

Betriebliche Erhaltung	Kontrolle	Umfang der Maß- nahme
	Wartung (Betriebliche Unterhaltung)	
Bauliche Erhaltung	Instandhaltung (Bauliche Unterhaltung)	
	Instandsetzung	
	Erneuerung	

Ansicht 26: Begriffssystematik der Straßenerhaltung; in Anlehnung an FGSV

Für die Bewirtschaftung kommunaler Straßen ist neben der fachlichen Planung auch eine mindestens mittelfristige finanzielle Planung erforderlich. Entsprechend kann eine alleinige unterjährige oder maßnahmenbezogene Betrachtung diesen Anforderungen nicht gerecht werden. Die überörtliche Kommunalprüfung hat deshalb untersucht, wie die Kommunen eine längerfristige fachliche und finanzielle Planung sicherstellen.

Fachlich sollten auf Basis der Zustandsdaten beziehungsweise Zustandsklassen Straßenabschnitte gleichen Zustands zu Maßnahmen zusammengefasst werden. Für die anschließende Priorisierung sind neben ingenieurtechnischen und wirtschaftlichen Grundsätzen vor allem kommunale Gegebenheiten nach objektiven Maßstäben mit zu berücksichtigen wie beispielsweise

- Baumaßnahmen von Ver- und Entsorgern, die im Zuge der geplanten Erhaltungsmaßnahmen mit durchgeführt werden können,
- unterschiedlich hohe Verkehrsbelastungen und gegebenenfalls deren prognostizierte Entwicklung und
- unterschiedliche Anwohnerdichten im Bereich geplanter Maßnahmen.

⁶⁴ Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen (E EMI) – Ausgabe 2012 des FGSV (Nr. 487).

Für die dringlichsten Maßnahmen ist eine Kostenschätzung aufzustellen, damit der Finanzbedarf für das jeweilige Haushaltsjahr beziffert werden kann. Sofern Haushaltsmittel nicht in ausreichender Höhe bereitgestellt werden können, sind die Maßnahmen auf mehrere Haushaltsjahre nach ihrer Priorität zu verteilen. Prioritätenlisten wurden überwiegend für ein Jahr erstellt und bilden somit den Zeitraum eines Haushaltsjahres ab. Lediglich zwei Kommunen gaben an, keine Prioritätenlisten zu führen.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, für die Straßenerhaltung eine Prioritätenliste mit einem mehrjährigen Planungshorizont zu erstellen. Diese sollten auf den vollständig ermittelten Straßenzuständen basieren. Dies führt im Ergebnis dazu, dass Haushaltsmittel für Erhaltungsmaßnahmen bedarfsgerechter eingesetzt werden können.

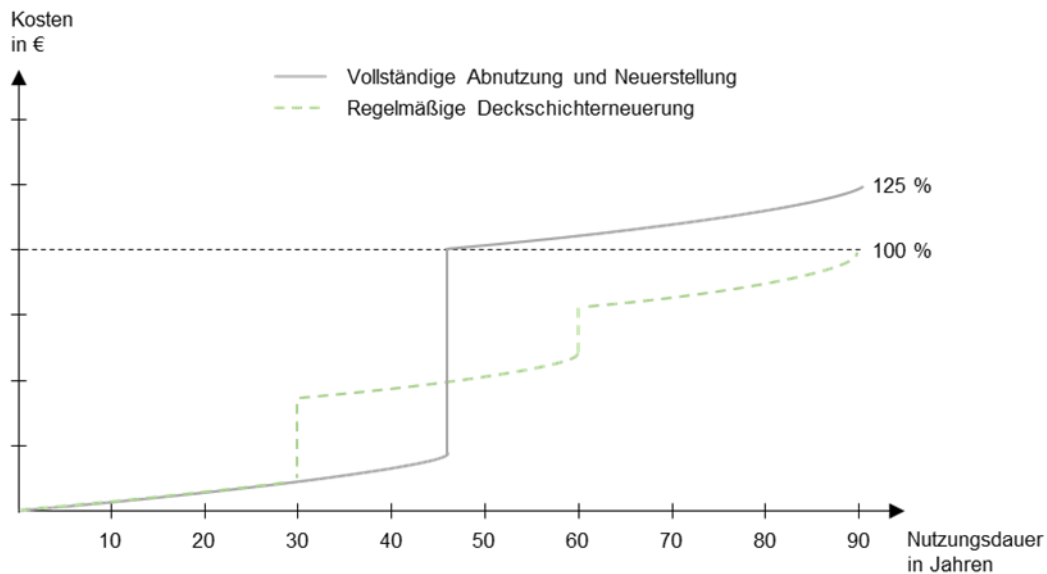
Die örtlichen Erhebungen ergaben, dass bei mehr als der Hälfte der 16 Kommunen eine langfristige, systematische Planung zur Erhaltung der kommunalen Straßen nicht stattfand.

Häufig fehlte eine systematische Erhaltungsplanung

Die bei einer größeren Zahl von Kommunen fehlenden systematischen Planungen veranlassen die überörtliche Kommunalprüfung, den Nutzen einer langfristigen Erhaltungsstrategie zu verdeutlichen:

In ihrem „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ weist der FGSV darauf hin, dass regelmäßige Instandsetzungsmaßnahmen (z. B. Deckschichterneuerung) bituminöser Straßen wirtschaftlicher seien als eine vollständige Abnutzung mit anschließender Neuerstellung der Gesamtbefestigung.⁶⁵

⁶⁵ Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden, Ausgabe 2004, FGSV 986, Blatt 3.



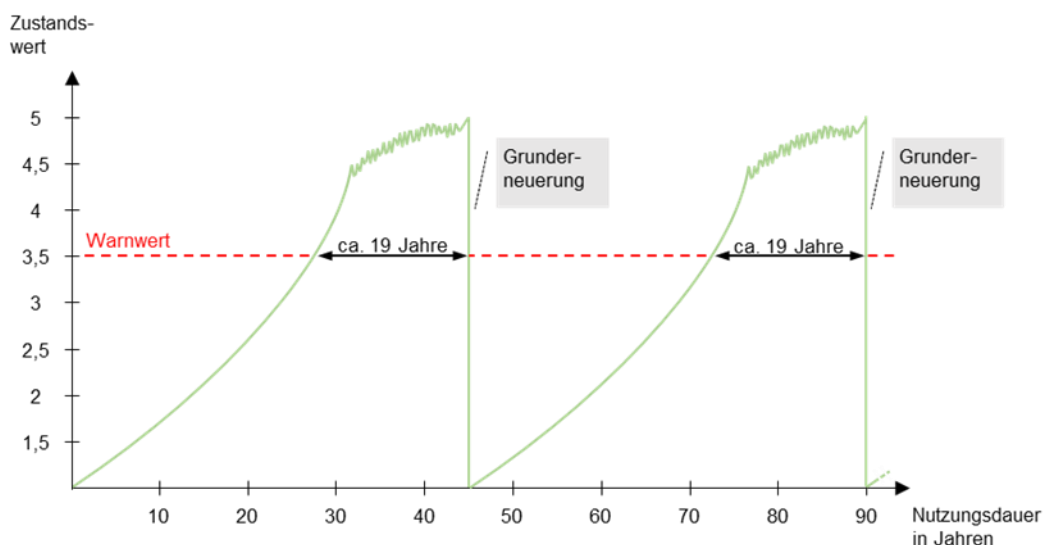
Ansicht 27: Kostenvergleich bei 90-jähriger Nutzung der Straße zwischen regelmäßiger Erneuerung der verschleißenden Deckschicht und konsequenter Abnutzung; in Anlehnung an FGSV

Diesen beiden, über 90 Jahre verglichenen Sanierungsmodellen liegen umfangreiche Berechnungen in Form messtechnischer Zustandserfassung und -bewertung zu Grunde.⁶⁶ Die folgenden Abbildungen verdeutlichen – sehr vereinfacht – die unterschiedlichen Vorgehensweisen.

Bei der ersten Variante (Ansicht 28) werden ab einer definierten Zustandsnote (hier: 4,5) einzelne Oberflächenschäden, wie z. B. Risse, immer wieder geflickt. Trotz dieser Maßnahmen kann durch eindringendes Wasser in Verbindung mit der Verkehrsbelastung der Unterbau geschädigt werden. Erst wenn durch diese Unterhaltungsmaßnahmen die Verkehrssicherheit nicht mehr gewährleistet werden kann, wird eine Grunderneuerung durchgeführt.

⁶⁶ Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen (E EMI) – Ausgabe 2012 des FSGV (Nr. 487).

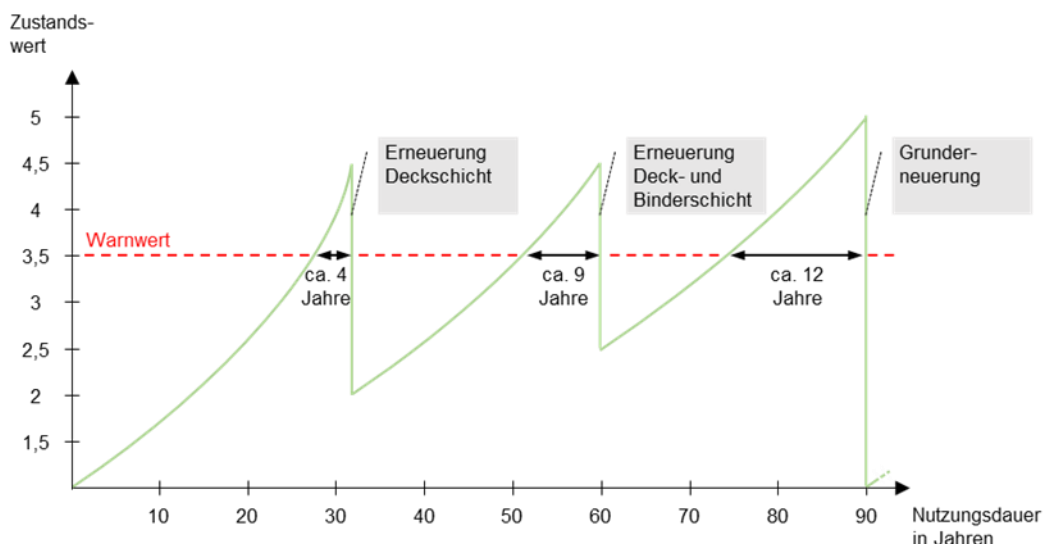
Erhaltungsstrategie „Bauliche Unterhaltung“



Ansicht 28: 45-jährige Nutzungsdauer im Falle einer konsequenten Abnutzung der Straße; Zustandswert 1 = neuwertig; 5 = abgängig; in Anlehnung an FGSV

Ansicht 29 zeigt eine alternative Vorgehensweise. Sobald der Zustand den kritischen Wert von 4,5 erreicht, wird bei dieser Variante bereits die vollständige Deckschicht bzw. Deck- und Binderschicht erneuert.

Erhaltungsstrategie „Instandsetzung“



Ansicht 29: 90-jährige Nutzungsdauer im Falle einer regelmäßigen Erneuerung der verschleißenden Deckschicht der Straße; Zustandswert 1 = neuwertig, 5 = abgängig; in Anlehnung an FGSV

Durch regelmäßige Erneuerung der verschleißenden Deckschicht bzw. Deck- und Binderschicht einer bituminösen Straße wird einer Schädigung des Unterbaus vorgebeugt. Der FGSV weist hierüber nach, dass der Warnwert von 3,5 bei dieser Variante 25 Jahre

überschritten wird. Die Straße befindet sich somit 13 Jahre länger in einem besseren Zustand als bei der ersten Variante. Gleichzeitig ist eine signifikante Kostenersparnis zu erwarten, da der Unterbau nicht aufwändig erneuert werden muss (vgl. Ansicht 27).

Empfehlung Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, derartige Maßnahmen- bzw. Wirtschaftlichkeitsvergleiche bei umfangreichen Straßensanierungen grundsätzlich vorzunehmen. Hierdurch könnten die vorhandenen, in der Regel begrenzten Haushaltsmittel nachhaltiger eingesetzt werden, um den größtmöglichen positiven Effekt für den Straßenzustand zu erreichen.

Fazit Eine langfristige Planung ermöglicht den Kommunen den Weg vom Reagieren auf Schäden hin zum Gestalten mit Handlungsoptionen. Ein noch konsequenteres Erhaltungsmanagement kann den effizienten Einsatz finanzieller Mittel mehr als bisher erhöhen und das kommunale Straßennetz auf ein besseres Zustandsniveau heben.

5.12 Niederschlagswassergebühren – Wer nichts tut, macht die meisten Fehler

Die Prüfung der Refinanzierung der Niederschlagswasserbeseitigung offenbarte etliche Mängel. Schwachstellen waren insbesondere die Gebührenkalkulationen.

Nur die Hälfte der zehn geprüften Kommunen⁶⁷ besaß eine aktuelle Gebührenkalkulation für die Niederschlagswasserbeseitigung für das Jahr 2018. Die älteste vorgefundene Kalkulation datierte aus dem Jahr 2002. Eine Kommune konnte gar keine Unterlagen für eine Kalkulation vorlegen. Auch bei den meisten übrigen Kommunen waren Fehler festzustellen, die die Rechtmäßigkeit der Gebührensätze fraglich erscheinen ließen. Nur bei einer Kommune waren die Gebührensätze rechtmäßig.

Die Niederschlagswasserbeseitigung als Teil der Abwasserbeseitigung⁶⁸ obliegt grundsätzlich den Grundstückseigentümern. Haben Einheits- oder Samtgemeinden allerdings einen sogenannten Anschluss- und Benutzungszwang für die öffentliche Abwasserbeseitigung bestimmt, ist die Niederschlagswasserbeseitigung für sie eine hoheitliche Pflichtaufgabe (§ 96 Abs. 3 NWG, § 98 i. V. m. § 13 S. 1 Nr. 1a NKomVG).

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Soweit die Kommunen die Aufgabe der Niederschlagswasserbeseitigung wahrnehmen, haben sie die Refinanzierung der Kosten vorrangig durch Nutzungsgebühren sicherzustellen. Deren Höhe ist nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu kalkulieren (§ 111 NKomVG i. V. m. § 5 NKAG).

Seit dem Jahr 2011 prüft die überörtliche Kommunalprüfung die Kalkulationen von Nutzungsgebühren. Es zeigte sich regelmäßig, dass insbesondere kleinere Kommunen Probleme hatten, diesen Bereich rechtssicher zu bearbeiten. Die aktuelle Prüfung bezog sich auf zehn Kommunen unter 30.000 Einwohner, die die Niederschlagswasserentsorgung in Eigenverantwortung betrieben. Gegenstand der Prüfung waren die angewandten Abwasserbeseitigungssatzungen, die Gebührenkalkulationen und die entsprechenden Gebührensatzungen, die Betriebsabrechnungen sowie das Verfahren zur Erhebung der Gebühren.

*Prüfungs-
reihe*

Die Prüfung verfolgte das Ziel, die Ordnungsmäßigkeit der Gebührenkalkulationen zu verbessern und Kommunen auf nicht ausgeschöpfte Einnahmepotenziale hinzuweisen. Außerdem sollten Risiken hinsichtlich anfechtbarer Gebührenbescheide aufgrund unwirksamer Satzungsbestandteile bei fehlerhaften Kalkulationen benannt werden.

⁶⁷ Geprüft wurden die Samtgemeinden Altes Amt Lemförde, Bevern, Fredenbeck, Harsefeld, Heeseberg, Land Hadeln, Leinebergland und Selsingen sowie Gemeinde Bomlitz und die Inselgemeinde Langeoog.

⁶⁸ Vgl. § 54 Abs. 1 Nr. 2 WHG.

Satzungsrecht nicht aktuell

Kommunen dürfen Abgaben nur aufgrund einer Satzung erheben (§ 2 Abs. 1 NKAG). Neben der Abwasserabgabensatzung muss auch das „technische“ Satzungsrecht (Abwasserbeseitigungssatzung) dem aktuellen Stand entsprechen. Fünf Kommunen erließen ihre Abwasserbeseitigungssatzungen in den 1990er bzw. Anfang der 2000er Jahre. Tatsächlich hatten sich in der Zwischenzeit verschiedene Grundlagen geändert, die in den Satzungen zu berücksichtigen gewesen wären. So etwa die Rechtsprechung des OVG Lüneburg zur Eigenüberwachung privater Grundstücksentwässerungsanlagen⁶⁹ oder die geänderte DIN-Vorschrift 1986-30 zur Dichtheitsprüfung. Die Änderungen sind im Muster einer Abwasserbeseitigungssatzung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen in Abstimmung mit dem MU enthalten.⁷⁰

In ihren Abwasserabgabensatzungen trafen fünf Kommunen Regelungen, die nicht im Einklang mit der Abwasserbeseitigungssatzung standen oder sonstige Fehler enthielten. Fehlerhafte bzw. fehlende Kalkulationen hatten bei sieben Kommunen unmittelbare Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Satzungsregelungen zum Gebührensatz.

Die Kommunen sollten vor diesem Hintergrund ihre Satzungen überprüfen und die Abwasserbeseitigungssatzung ggf. auf der Grundlage des oben genannten Musters anpassen.

Gebührenmaßstab – lieber kein Risiko eingehen.

Alle Kommunen bemaßen die Gebühr für die Niederschlagswasserbeseitigung nach der überbauten bzw. nach der überbauten und befestigten Grundstücksfläche, von der Niederschlagswasser in die öffentliche Abwasseranlage gelangte. Obwohl die Kommunen die befestigten Flächen m²-genau ermittelten, bestimmten vier Kommunen, dass die Gesamtfläche auf volle 10 m², 50 m² oder 100 m² auf- bzw. abgerundet wird. Eine weitere Kommune beschloss einen gestaffelten Gebührensatz.

Diese Regelungen führten dazu, dass die Gebührenpflichtigen mit unterschiedlichen Gebühren pro m² versiegelter und angeschlossener Fläche belastet wurden.

Bei der Festlegung des Niederschlagswassergebührenmaßstabs haben die Kommunen den Gleichheitsgrundsatz, das Äquivalenzprinzip⁷¹ und den Wahrscheinlichkeitsmaßstab⁷² zu berücksichtigen.

Einen sachlichen Grund für die dargestellte Ungleichbehandlung konnte die überörtliche Kommunalprüfung nicht erkennen.

⁶⁹ Urteil OVG Lüneburg vom 10.01.2012 - 9 KN 162/10.

⁷⁰ Siehe: www.nst.de/media/custom/2606_14_1.DOC?1454422905 Stand: Dezember 2013, zuletzt abgerufen am 16.01.2019 oder www.nst.de, Suchbegriff „Muster einer Abwasserbeseitigungssatzung“.

⁷¹ Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung.

⁷² § 5 Abs. 3 S. 1 NKAG, Urteil OVG Lüneburg vom 15.02.1999 – 9 L 1269/97.

Die Kommunen sollten ihre Abwasserabgabensatzung entsprechend ändern und die Gebühren mit einem einheitlichen Gebührensatz m²-genau veranlagern.

Die Aufteilung der gebührenfähigen Kosten auf die Oberflächenentwässerung von Straßen einerseits und die Grundstücksentwässerung andererseits konnte die überörtliche Kommunalprüfung bei vier Kommunen nicht nachvollziehen.

Kosten der Straßenentwässerung trägt nicht der Gebührenzahler!

Die Kosten der Straßenoberflächenentwässerung, einschließlich der Reinigung der Sinkkästen dürfen die Kommunen nicht zu Lasten der Grundstücksentwässerung berücksichtigen. Sie sind Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung der Straßen.⁷³ Diese obliegt den Trägern öffentlicher Verkehrsanlagen als Teil der Straßenbaulast.⁷⁴

Die Kommunen haben den Anteil für die jeweilige Straßenoberflächenentwässerung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zu ermitteln oder nachvollziehbar zu schätzen und auszugrenzen. Dieses sollten sie dokumentieren, um die Gebührenfähigkeit der angesetzten Kosten in Ihren Kalkulationen für die Grundstücksentwässerung nachweisen zu können.

Die Kommunen sind zudem gehalten, auch die Kosten, die sie nicht über Gebühren für die Grundstücksentwässerung refinanzieren können, vom Träger der öffentlichen Verkehrsanlagen einzufordern. Dies sind für Gemeindestraßen bei Samtgemeinden die Mitgliedsgemeinden, bei Einheitsgemeinden die Gemeinde selbst.⁷⁵ In diesem Fall muss im Rahmen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens aus dem entsprechenden Produkt „Straßen“ eine Erstattung an das Produkt „Niederschlagswasserbeseitigung“ vorgenommen werden, um die Kostensituation beider Produkte korrekt darzustellen. Für klassifizierte Straßen⁷⁶ müssen die Kommunen prüfen, welche vertraglichen Grundlagen vorliegen und inwieweit eine Gebührenerhebung oder eine Kostenerstattung durch Kreis, Land oder Bund erfolgen kann.

Nur eine Kommune berücksichtigte gebührenrechtlich Abschreibungen nach Wiederbeschaffungszeitwerten. Diese sind regelmäßig höher als die Abschreibungsbeträge nach Anschaffungs- und Herstellungswerten. Sie können mit geringem Mehraufwand ermittelt werden, führen zu höheren kalkulierten Kosten und somit zu höheren Gebührenerlösen. Durch diese Abschreibungsmethode werden Preissteigerungen berücksichtigt und die

Abschreibungen nach WBZ gewährleisten realen Kapitalerhalt

⁷³ Vgl. Beschluss BVerwG vom 21.06.2011 – 9 B 99.10.

⁷⁴ § 96 Abs. 3 Nr. 2 NWG.

⁷⁵ § 48 i. V. m. § 9 Abs. 1 S. 1 NStrG.

⁷⁶ Als klassifiziertes Straßennetz wird das Straßennetz bezeichnet, welches dem überörtlichen Verkehr dient und auf Basis der geltenden Straßengesetze nach Träger der Straßenbaulast eingeteilt wurde, beispielsweise Autobahnen, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen.

substantielle Kapitalerhaltung gewahrt. Die Kommunen sollten ihre Wahl der Abschreibungsmethode überprüfen.

*Gebührenausgleich:
Ein Dauerthema.*

Vier Kommunen berücksichtigten Gebührenüberschüsse aus Vorjahren bei Ihren Kalkulationen nicht, nicht vollständig oder fehlerhaft. Eine weitere hatte seit 2012 keine Betriebsabrechnung erstellt, sodass ihr die ggf. zu berücksichtigenden Betriebsergebnisse gar nicht bekannt waren.

Grundsätzlich sollen die Niederschlagswassergebühren die betriebswirtschaftlich kalkulierten Kosten decken. Entstandene Unterdeckungen soll die Kommune innerhalb von drei Jahren nach deren Feststellung ausgleichen. Überdeckungen sind in diesem Zeitraum auszugleichen (§ 5 Abs. 2 S. 3 NKAG). Wird Letzteres nicht beachtet, führt dieses zur Unwirksamkeit des Gebührensatzes im dritten ausgleichspflichtigen Jahr.⁷⁷

Die Hälfte der geprüften Kommunen beachtete die Regelungen nicht, sodass die Gebührensätze aus diesem Grund unwirksam waren. In zwei dieser Kommunen hatte dieser Fehler direkte Auswirkungen auf die Wirksamkeit des aktuellen Gebührensatzes für das Jahr 2018.⁷⁸

*Kalkulationsmängel
– Größter
Mangel:
Keine Kalkulation*

Fünf Kommunen besaßen überhaupt keine Kalkulation für das Jahr 2018. Bei Ihnen führte die nicht vorhandene Kalkulation zu unwirksamen Gebührensätzen in den Satzungen.

Insgesamt besaßen damit sieben der zehn geprüften Kommunen keinen wirksamen Gebührensatz für das Jahr 2018.

Während die beiden dargestellten Fehler (fehlender Überschussausgleich und fehlende Kalkulation) so schwerwiegend waren, dass sie unmittelbar die Unwirksamkeit der Gebührensatzung zur Folge hatten, zeigten sich weitere Mängel:

- Vier Kommunen lösten die Sonderposten (Beiträge und Zuschüsse) auf und berücksichtigten sie als Ertrag. Damit verstießen sie gegen das Kostendeckungsgebot.⁷⁹
- Eine Kommune berücksichtigte bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen nicht das gesamte Abzugskapital. Sie hatte es zuvor entsprechend der Nutzungsdauer aufgelöst.

⁷⁷ OVG Lüneburg, Urteil vom 17.07.2012 - 9 LB 187/09.

⁷⁸ Weitere Ausführungen dazu im Kapitel 6.

⁷⁹ So auch Driehaus/Brüning, Kommunalabgabenrecht, Stand: September 2014, § 6 Rn. 872, S. 594/1 und OVG Lüneburg vom 28.06.2012 – 11 LC 234/11.

- Nur eine Kommune stellte Kosten für den Hauptverwaltungsbeamten und die Vertretung in die Kalkulation ein, obwohl § 5 Abs. 2 S. 4 NKAG diese Kostenposition ausdrücklich benennt.
- Vier Kommunen ordneten die Kosten nicht den korrekten Kostenträgern (z. B. Schmutzwasser, Regenwasser) zu. Damit stellten sie für getrennt zu kalkulierende Gebühren einerseits zu hohe, auf der anderen Seite zu niedrige Kosten ein. Eine derartige Quersubventionierung ist nicht zulässig.⁸⁰

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

Fazit

Es ist unvermeidlich, dass die Kommunen ihre Niederschlagswassergebühren regelmäßig kalkulieren, um die rechtssichere Refinanzierung der Aufgabe sicherzustellen. Dabei sollten sie alle betriebswirtschaftlichen Kosten in die Kalkulation einbeziehen. Die Betriebsabrechnungen und Gebührenkalkulationen wiesen inhaltlich und systematisch Fehler auf, die zu fehlerhaften Gebührensatzungen führten.

Um den Anforderungen an eine korrekte Gebührenkalkulation gerecht zu werden, sollten die Kommunen prüfen, ob sich eine interkommunale Zusammenarbeit hinsichtlich der Gebührenkalkulationen anbietet, um den vielseitigen Anforderungen Rechnung zu tragen.

⁸⁰ Vgl. Urteil OVG Lüneburg vom 08.12.2005, 8 KN 123/03.

5.13 Trinkwassergebühren – Ohne Fehler ging es nicht

Weder die geprüften Kommunen noch die geprüften Zweckverbände kalkulierten die Trinkwassergebühren vollständig fehlerfrei. Zudem verfügten drei von zehn geprüften Einheiten über keine aktuelle Gebührenkalkulation für das Jahr 2018.

Einige Wasserversorger maßen darüber hinaus der Gebührenstabilität eine höhere Priorität zu als der ordnungsgemäßen Kalkulation des Gebührensatzes. In einem Fall wurden unzulässige Sondervergünstigungen zu Lasten der Allgemeinheit gewährt.

Prüfungsreihe „Kalkulation von Nutzungsgewehren“

Die überörtliche Kommunalprüfung setzte die im Jahr 2011 begonnene Prüfungsreihe „Kalkulation von Nutzungsgewehren“ mit dieser Prüfung weiter fort.

Die Trinkwasserversorgung obliegt den Einheits- und Samtgemeinden im Rahmen der Daseinsvorsorge als hoheitliche Pflichtaufgabe (§ 98 i. V. m. § 13 S. 1 Nr. 1a NKomVG). Diese können sie selbst wahrnehmen oder einen Zweckverband (§ 1 Abs. 1, Nr. 4 NKomZG) oder einen bundesrechtlichen Wasserverband (§ 2 Nr. 11 WVG) damit beauftragen.

Die Refinanzierung der Kosten haben die Kommunen durch kostendeckende Einnahmen sicherzustellen. Deren Höhe ist nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu kalkulieren (§ 111 NKomVG i. V. m. § 5 NKAG). Die Trinkwasserversorgung kann öffentlich-rechtlich über Gebühren oder privatrechtlich über Entgelte finanziert werden. Die Wasserversorger sind dabei an den Gleichheitsgrundsatz, den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und das Äquivalenzprinzip⁸¹ gebunden.⁸²

Hintergrund und Ziele der Prüfung

Die aktuelle Prüfung bezog sieben Kommunen und drei Zweckverbände ein, die die Trinkwasserversorgung betreiben.⁸³

Die Prüfung verfolgte die Ziele, auf die Rechtmäßigkeit der Satzungen hinzuwirken und die Wasserversorger auf nicht ausgeschöpfte Einnahmepotenziale aufmerksam zu machen. Außerdem wollte die überörtliche Kommunalprüfung auf Risiken hinsichtlich anfechtbarer Gebührenbescheide bei fehlerhaften Kalkulationen hinweisen. Soweit die Wasserversorger keine aktuelle Kalkulation für das Jahr 2018 vorlegen konnten, bezog sich die Prüfung auf die jeweils zuletzt erstellte Kalkulation.

⁸¹ Beispiel: Unterschiedlich große Wasserzähler bedingen eine entsprechend angepasste Staffelung der Grundgebühr. Vgl. Rn. 28 zu § 5 NKAG, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommentar zum NKAG.

⁸² § 5 Abs. 3 S. 1 NKAG, vergleiche auch Urteil OVG Lüneburg vom 15.02.1999 – 9 L 1269/97.

⁸³ Geprüft wurden die Gemeinden Bad Laer, Hagen am Teutoburger Wald und Wietzendorf, der Flecken Copenbrügge, die Samtgemeinden Oderwald, Salzhausen und Zeven sowie die Zweckverbände Landkreis Fallingb., Sulinger Land und Wesermünde Nord.

Alle geprüften Wasserversorger erhoben öffentlich-rechtliche Benutzungsgebühren in Form einer Grundgebühr und einer Verbrauchsgebühr. Dazu ist eine satzungsrechtliche Ermächtigung erforderlich (§ 2 Abs. 1 NKAG).

Nicht immer verwandten die Kommunen und Zweckverbände einheitliche Begriffe in den jeweiligen Wasserversorgungssatzungen und Abgabensatzungen, sodass Missverständnisse begünstigt wurden. Die Wasserversorger sollten auf die Einhaltung des Bestimmtheitsgrundsatzes⁸⁴ achten.

Sieben der Versorger orientierten sich mit ihrem Rechnungswesen am Handelsgesetzbuch (HGB), ohne in ausreichender Weise zu berücksichtigen, dass das kaufmännische Rechnungswesen nach dem HGB nicht vollständig mit den gebührenrechtlichen Vorgaben des NKAG kompatibel ist. In der Folge erarbeiteten sie die Gebührenkalkulationen auf der Grundlage des Handelsrechts, ohne die gebührenrechtlichen Vorschriften zu berücksichtigen.

So erstellten drei Wasserversorger keine geeigneten Betriebsabrechnungen zur Ermittlung der Kostendeckung. Zwei davon nutzten dazu die handelsrechtlichen Abschlüsse, ohne sie an die Anforderungen des Gebührenrechts angepasst zu haben. Dies führte dazu, dass sie unzulässiger Weise Erträge aus der Auflösung von Sonderposten berücksichtigten.

Die geprüften Wasserversorger erhoben neben der Verbrauchsgebühr nach der Frischwassermenge zulässigerweise eine Grundgebühr zur teilweisen Abdeckung ihrer Fixkosten. Sieben staffelten diese nach der Größe des Wasserzählers. Nur fünf der zehn Wasserversorger konnten plausibel darlegen, welche Fixkosten mit welchen Anteilen Grundlage der Kalkulation der Grundgebühr waren. Insbesondere bei gestaffelten Grundgebühren muss sich der Staffelungsgrund aus einer konkreten Kalkulation ergeben.

Grundsätzlich sollen die Trinkwassergebühren die betriebswirtschaftlich kalkulierten Kosten decken. Entstandene Unterdeckungen sollen innerhalb von drei Jahren nach deren Feststellung ausgeglichen werden, Überdeckungen sind in diesem Zeitraum auszugleichen (§ 5 Abs. 2 S. 3 NKAG). Wird Letzteres nicht beachtet, führt dieses zur Unwirksamkeit des Gebührensatzes im dritten ausgleichspflichtigen Jahr.⁸⁵

*Gebührenausgleich:
Nicht auf die
lange Bank
schieben*

⁸⁴ Der Gebührenpflichtige muss dem Wortlaut der Gebührensatzung zweifelsfrei entnehmen können, welcher Maßstab gelten soll, auf welche Weise die Gebühr berechnet wird und wie hoch die auf ihn entfallende Gebühr sein wird.
Beispiel: Welche Flächen gelten als Veranlagungsflächen?

⁸⁵ OVG Lüneburg, Urteil vom 17.07.2012 - 9 LB 187/09 und weitere Ausführungen unter Kapitel 6 des Kommunalberichts.

Sieben der zehn Wasserversorger glichen Kostenüberdeckungen im Rahmen des Gebührenausgleichs nicht oder nicht vollständig innerhalb der gesetzlichen Frist aus. Sechs trugen Kostenunterdeckungen nicht oder fehlerhaft auf Folgekalkulationen vor.

Bei sechs Wasserversorgern hatte dieser Fehler Auswirkungen auf die Wirksamkeit des aktuellen Gebührensatzes für das Jahr 2018. Drei besaßen überhaupt keine Kalkulation für das Jahr 2018. Bei ihnen führte die nicht vorhandene Kalkulation zu unwirksamen Gebührensätzen in den Satzungen. Insgesamt hatten damit neun der zehn geprüften Wasserversorger keinen wirksamen Gebührensatz für das Jahr 2018 festgesetzt!

Neben den dargestellten schwerwiegenden Fehlern zeigten sich bei den Wasserversorgern weitere Mängel:

- Vier lösten die Sonderposten (Beiträge und Zuschüsse) auf und berücksichtigten sie als Ertrag. Dies ist in Niedersachsen unzulässig und stellt einen Verstoß gegen das Kostendeckungsgebot dar.⁸⁶
- Anstelle des gebührenrechtlich verzinsbaren „aufgewandten Kapitals“ verzinsten vier das Stamm- bzw. Eigenkapital, einer davon auch die in der Bilanz ausgewiesene allgemeine Rücklage. Keiner berücksichtigte das durch Beiträge und Zuschüsse Dritter aufgewandte Abzugskapital. Damit stellten sie zu hohe Zinsen in die Kalkulationen ein.
- Ein weiterer Wasserversorger berücksichtigte bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen nicht das gesamte Abzugskapital. Er hatte es zuvor entsprechend der Nutzungsdauer aufgelöst.
- Nur zwei stellten Kosten für den Hauptverwaltungsbeamten und die Vertretung in die Kalkulation ein, obwohl § 5 Abs. 2 S. 4 NKAG diese Kostenpositionen ausdrücklich benennt.
- Keiner grenzte die Kosten für die Löschwasserversorgung vollständig aus, sodass eine unzulässige Belastung der Gebührenzahler nicht ausgeschlossen war. Die Löschwasserversorgung ist in Niedersachsen Teil der Aufgabe des Brandschutzes.⁸⁷ Sie obliegt den Gemeinden. Sie haben deshalb unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse die Kosten zu ermitteln oder nachvollziehbar zu schätzen und

*Kalkulationsmängel
– Größter
Mangel:
Keine Kalkulation*

*Löschwasserversorgung:
Aufgabe des
Brandschutzes*

⁸⁶ So auch Driehaus/Brüning, Kommunalabgabenrecht, Stand: September 2014, § 6 Rn. 872, Seite 594/1 und OVG Lüneburg vom 28.06.2012 – 11 LC 234/11.

⁸⁷ § 2 Abs. 1 Nr. 2 NBrandSchG.

auszugrenzen. Damit verbundene Kosten dürfen in der Kalkulation der Grundgebühr oder Verbrauchsgebühr nicht zu Lasten der Gebührenzahler berücksichtigt werden.

Kein Wasserversorger berücksichtigte darüber hinaus gebührenrechtlich Abschreibungen nach Wiederbeschaffungszeitwerten. Diese sind regelmäßig höher als die Abschreibungsbeträge nach Anschaffungs- und Herstellungswerten. Sie können mit geringem Mehraufwand ermittelt werden, führen zu höheren kalkulierten Kosten und somit zu höheren Gebührenerlösen. Durch diese Abschreibungsmethode werden Preissteigerungen berücksichtigt und die substantielle Kapitalerhaltung gewahrt. Eine Überprüfung der Wahl der Abschreibungsmethode ist aus der Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung deshalb angezeigt.

Abschreibungen nach WBZ gewährleisten realen Kapitalerhalt

Zwei Zweckverbände gewährten Sondervertragskunden rabattierte Wasserverkaufspreise auf privatrechtlicher Basis. Diese waren in beiden Fällen unzulässig. Ein Zweckverband kündigte diese Vereinbarungen nach entsprechendem Hinweis der überörtlichen Kommunalprüfung zum Jahresende 2018.

Rabatte – grundsätzlich nicht zulässig

Alle geprüften Einheiten erhoben Trinkwassergebühren auf Basis eines satzungsrechtlichen Gebührensatzes, der zumindest in Teilbereichen fehlerhaft kalkuliert worden war. Im Gegensatz zu unbeachtlichen Rechenfehlern⁸⁸ führten die systemischen Fehler zu rechtswidrigen Gebührensätzen. In der Regel wurden die Gebührenbescheide jedoch bestandskräftig.

Fazit

Rechtmäßiges Handeln erfordert, dass jeder Wasserversorger seine Trinkwassergebühren regelmäßig kalkuliert, um die rechtssichere Refinanzierung der Kosten der öffentlichen Einrichtung sicherzustellen. Dabei sollte er alle betriebswirtschaftlichen Kosten in die Kalkulation einbeziehen und die Leistungseinheiten sorgfältig ermitteln.

Die Kommunen und Zweckverbände sollten die Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit bei der Kalkulation von Gebühren stärker in Erwägung ziehen. Gerade für kleinere Einheiten könnte sich dies anbieten, um den vielseitigen Anforderungen einer rechtmäßigen Kalkulation Rechnung zu tragen.

⁸⁸ § 2 Abs. 1 S. 3 NKAG (Fehlertoleranzgrenze < 5 %).

6 Gebührenkalkulation – Steht Gebührenstabilität über allem?

Nach dem NKAG erheben viele Kommunen als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen Benutzungsgebühren. Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der jeweiligen Einrichtungen decken.

Den Gebührensätzen liegen vielfach fehlerhafte sowie nicht aktuelle Gebührenkalkulationen zugrunde. Dies wird häufig mit Gebührenkontinuität und den politischen Vorgaben für einen verlässlichen und stabilen Gebührensatz gerechtfertigt. Solche Annahmen stehen aber der gesetzlichen Systematik der Gebührenkalkulation entgegen und können zu Investitionsstaus und aktuellen Belastungen der kommunalen Haushalte führen. Gebührenzahler werden beispielsweise dadurch belastet, dass hohe Überschüsse – im Hinblick auf einen auch zukünftig stabilen Gebührensatz – nicht gesetzeskonform ausgeglichen werden.

Neben den Kalkulationen entspricht auch das für die Gebührenerhebung notwendige Satzungsrecht inhaltlich selten den gesetzlichen Anforderungen und ist häufig fehlerhaft. Dies kann dazu führen, dass der in der Gebührensatzung festgelegte Gebührensatz rechtswidrig ist.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass aus den genannten Gründen davon auszugehen ist, dass ein nicht unerheblicher Teil der Benutzungsgebührenbescheide rechtswidrig ist.

6.1 Prüfungsreihe Benutzungsgebühren

Die überörtliche Kommunalprüfung prüft seit dem Jahr 2011 die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Benutzungsgebühren. Sie führte sieben Gebührenprüfungen bei insgesamt 51 Kommunen, Eigengesellschaften und Zweckverbänden (im Rahmen dieses Beitrags als „Gebührengläubiger“ bezeichnet) durch. Die Schwerpunkte der Prüfungen lagen auf den Vor- und Nachkalkulationen der Gebührensätze. Dabei wurden die Voraus- und Nachkalkulationen verschiedener Aufgabenbereiche (Feuerwehr-, Friedhofs-, Abfall-, Markt-, Schmutzwasser-, Niederschlagswasser- und Trinkwassergebühren) untersucht.

Die überörtliche Kommunalprüfung identifizierte dabei unterschiedliche Schwachstellen: Angefangen bei den Leitentscheidungen, über das Satzungsrecht, über das eigentliche Berechnungsverfahren bis hin zum Erhebungsverfahren.

6.1.1 Allgemeine Feststellungen der Gebührenprüfungen

Die Prüfungen ergaben, dass insbesondere kleinere Kommunen Probleme hatten, die Gebühren rechtssicher zu erheben. Nur wenige der geprüften Gebührengläubiger kalkulierten die Höhe des Gebührensatzes vollständig nach den Anforderungen des Gesetzes. Sie verzichteten auf Grundlage ihrer Kalkulation auf Einnahmemöglichkeiten, ohne dafür das gesetzlich vorgesehene öffentliche Interesse festgestellt zu haben. Teilweise gravierende Fehler in den Kalkulationen führten im Ergebnis zu rechtswidrigen Gebührensatzungen. Dies hatte teilweise zur Folge, dass Kosten von der Allgemeinheit und nicht vom eigentlichen Gebührenschuldner getragen wurden.

6.1.2 Rechtliche Grundlagen der Benutzungsgebührenkalkulation

Für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen sind nach § 5 Abs. 1 S. 1 NKAG Benutzungsgebühren zu erheben, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird. Benutzungsgebühren sind durch Satzungsrecht begründete spezielle Zahlungen für besondere, individuell zurechenbare Leistungen der öffentlichen Einrichtungen, die den Vorteil einer tatsächlichen Inanspruchnahme abgelteten sollen. Sie sind dazu bestimmt, deren Kosten ganz oder teilweise zu decken, so z. B. Trinkwasser- oder Schmutzwassergebühren.⁸⁹ Es besteht grundsätzlich eine gesetzliche Erhebungspflicht.

Für die Kalkulation der Benutzungsgebühren gelten

- der Gleichheitsgrundsatz,
- das Äquivalenzprinzip⁹⁰ und
- der Kostendeckungsgrundsatz.

Die Gebührenkalkulation nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen (§ 5 Abs. 2 S. 1 NKAG) ist die Grundlage für die Festlegung der Gebührensätze in der Gebührensatzung. In der Kalkulation sind sämtliche einbeziehungsfähige Kosten für den Kalkulationszeitraum zu berücksichtigen.⁹¹ Das sind insbesondere die Kosten für die laufende Verwaltung, für die Unterhaltung der öffentlichen Einrichtungen und für Fremdleistungen. Angemessene Abschreibungen sowie die Verzinsung des Anlagekapitals (ohne Berücksichtigung von Erträgen aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter) sollen in die Kalkulation kostendeckender Gebühren mit einfließen.

⁸⁹ Vgl. Rosenzweig / Freese, Kommentar zum NKAG, Praxis der Kommunalverwaltung, Beitrag E 4 a Nds, Stand: 03/2018, § 5 Rn. 15.

⁹⁰ Die Höhe der Gebühr muss zu dem wirtschaftlichen oder dem sonstigen Nutzen der Leistung in einem angemessenen Verhältnis stehen.

⁹¹ Vgl. Rosenzweig / Freese, Kommentar zum NKAG, Praxis der Kommunalverwaltung, Beitrag E 4 a Nds, Stand: 03/2018, § 5 Rn. 157.

6.2 Leitentscheidungen

6.2.1 Notwendigkeit von Leitentscheidungen

Die Festsetzung des Gebührensatzes obliegt der Vertretung des Gebührengläubigers. Dabei ist der Gebührensatz auf Grundlage einer Kalkulation, die sich die Vertretung zu eigen macht, ermessensfehlerfrei durch Satzung festzulegen.⁹² Aus der herangezogenen Gebührenkalkulation müssen sich dabei die Gründe für die Festlegung der Gebührensatzobergrenze ergeben. Bei der Beschlussfassung sind vielfältige Prognose- und Ermessensentscheidungen zu treffen. Diese sollten in sogenannten Leitentscheidungen festgehalten werden, die der Verwaltung Orientierung für die Kalkulation geben.⁹³

Leitentscheidungen können dabei unter anderem in Bezug auf

- die Wahl Gebühr oder privates Entgelt,
- den Kalkulationszeitraum,
- die Grundgebühr,
- die Kalkulation der Abschreibungen auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten oder von Wiederbeschaffungszeitwerten,
- die Verzinsungsart,
- die Ermittlung des Zinssatzes/der Zinssätze und
- den Gebührenaussgleich

getroffen werden. Diese Entscheidungen sind von der Vertretung auf Grundlage der durch die Verwaltung vorgelegten Informationen zu treffen.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte während der durchgeführten Prüfungen fest, dass Leitentscheidungen gar nicht getroffen bzw. nicht oder nur unzureichend dokumentiert wurden. Die Verwaltung muss das satzungsgebende Gremium ausreichend von den gebührenrechtlich zulässigen Gestaltungsalternativen und deren Auswirkungen auf den Gebührensatz informieren. Nach der Rechtsprechung⁹⁴ sind dabei zumindest die wesentlichen Positionen des Rechenwerks darzulegen. Nähere Aufschlüsselungen der zentralen Positionen müssen entweder im Rechenwerk ausdrücklich enthalten oder aber zumindest auf Nachfrage ohne weiteres verfügbar sein. Die Stufen bzw. Einzelheiten der Berechnung müssen für die Gremienmitglieder in sich schlüssig und aus sich heraus

⁹² Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 20.01.2000 – 9 K 2148/99.

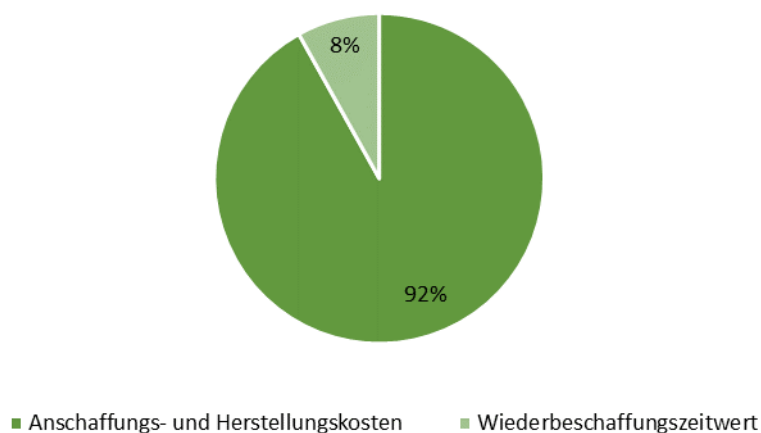
⁹³ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 22.06.2009 – 9 LC 409/06.

⁹⁴ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 24.09.2013 – 9 LB 22/11.

verständlich dargestellt sein, wobei sich Einzelheiten auch aus Anlagen ergeben dürfen.⁹⁵

6.2.2 Abschreibungsgrundlage

Die Kommunen und Zweckverbände sollten darüber hinaus bei den Gebührenhaushalten mit langlebigen Investitionsgütern erwägen, die in der Kalkulation anzusetzenden Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte vorzunehmen. Die überwiegend von den geprüften Gebührengläubigern gewählte Abschreibungsgrundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten führt zwar im Rahmen der Kalkulation zu geringeren ansatzfähigen Kosten, ist aber auf längere Zeit unwirtschaftlicher. Der Wiederbeschaffungszeitwert ist der Wert, der für die Beschaffung einer Anlage zum aktuellen Zeitpunkt nötig wäre. Durch diese Abschreibungsgrundlage werden Preissteigerungen berücksichtigt. Die Erlöse, die durch die Differenz aus bilanzieller Abschreibung nach den Anschaffungs- und Herstellungskosten und der kalkulatorischen Abschreibung nach den Wiederbeschaffungszeitwerten entstehen, stehen u. a. zur Finanzierung von Erneuerungen oder Tilgung von Darlehen zur Verfügung.⁹⁶



Ansicht 30: Verhältnis der vorgefundenen Abschreibungsgrundlagen

6.3 Fehler der Vorkalkulation

Fehlerlose Gebührenkalkulationen konnten lediglich in Ausnahmefällen festgestellt werden. Nicht jeder Fehler führt zwangsläufig zu einem unwirksamen Gebührensatz.⁹⁷ Liegt der Beschlussfassung über Abgabensätze eine Berechnung der voraussichtlichen Kosten zugrunde, mit der bezüglich einzelner Kostenbestandteile versehentlich gegen

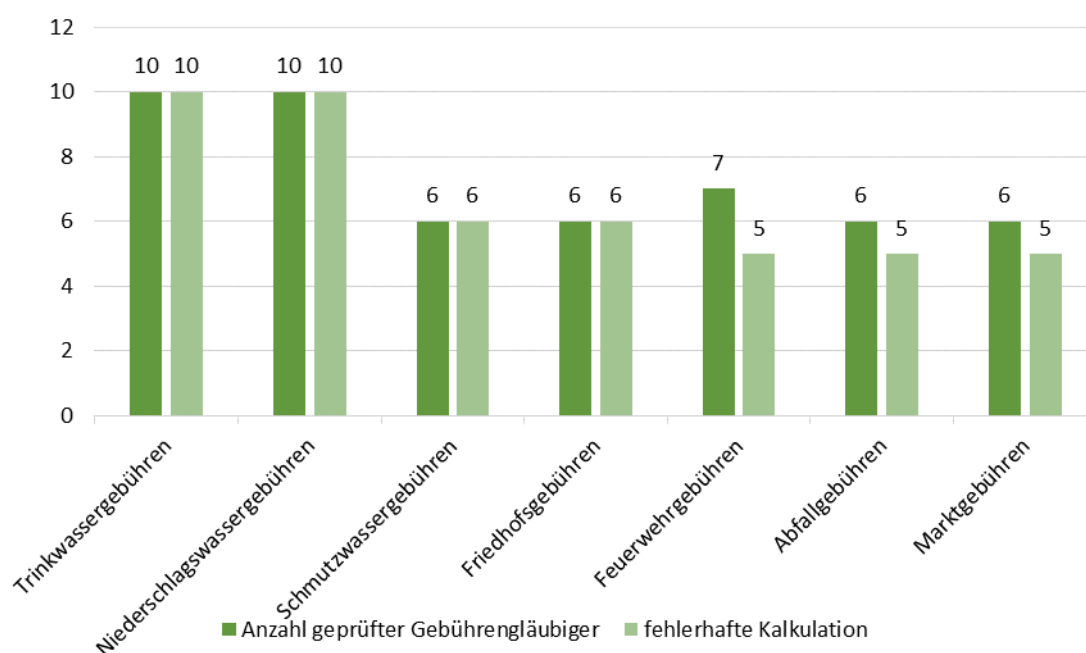
⁹⁵ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 22.06.2009 – 9 LC 409/06.

⁹⁶ Vgl. VGH Hessen, Urteil vom 08.04.2014 - 5 A 1994/12, Rn. 48.

⁹⁷ Vgl. § 2 Abs. 1 S. 3 NKAG.

Rechtsvorschriften verstoßen wird, so ist dieser Mangel unbeachtlich, wenn dadurch die Grenze einer rechtmäßigen Kostenvorausberechnung um nicht mehr als 5 vom Hundert überschritten wird; daraus folgende Kostenüberdeckungen sind allerdings auszugleichen (§ 2 Abs. 1 S. 3 NKAG). Grob fehlerhafte oder fehlende Kalkulationen bewirken jedoch unabhängig von dieser Fehlertoleranzgrenze die Rechtswidrigkeit der Gebührensätze, wenn diese zu Lasten der Gebührenschuldner den bei einer ordnungsgemäßen Kalkulation höchstens zulässigen Beitragssatz übersteigen.⁹⁸ Die Rechtsprechung geht in den vorgenannten Sachverhalten somit nur von einer Rechtswidrigkeit aus, wenn der Gebührensatz zu Lasten des Gebührenschuldners zu hoch festgesetzt worden ist.

47 von 51 geprüften Gebührengläubigern besaßen keine, unvollständige oder veraltete und somit fehlerhafte Gebührenkalkulationen, wie – aufgegliedert nach Bereichen – die nachfolgende Abbildung zeigt:



Ansicht 31: Anzahl fehlerhafter Kalkulationen zur Anzahl geprüfter Gebührengläubiger

Nur in Ausnahmefällen fand die überörtliche Kommunalprüfung fehlerfreie Kalkulationen vor. Die Prüfungsergebnisse verdeutlichen, dass die Gebührengläubiger ihre Kalkulationen verbessern müssen.

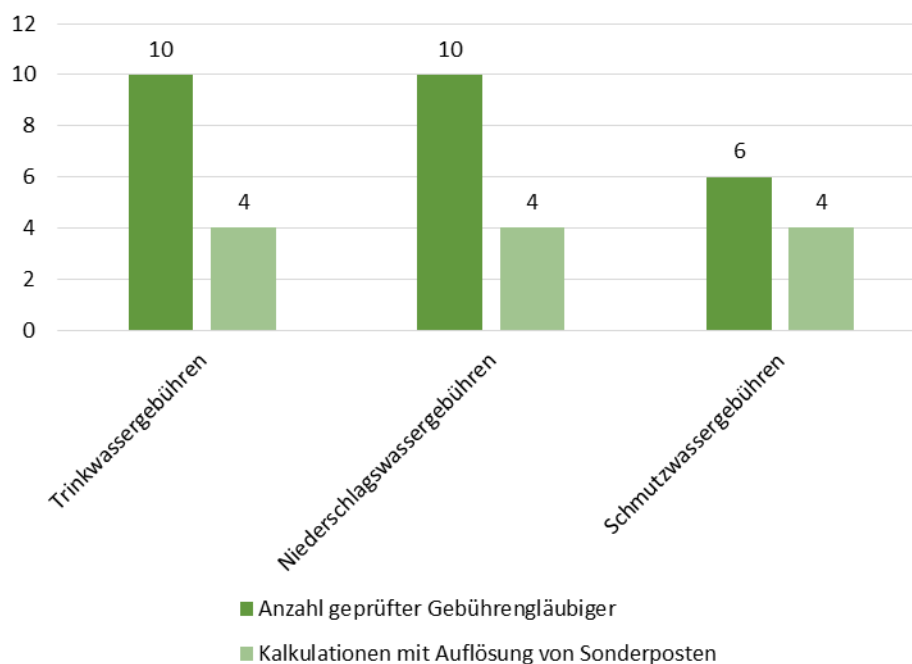
⁹⁸ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 26.07.2000 – 9 L 4640/99.

6.3.1 Fehlende Aktualität vieler Gebührenkalkulationen

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass lediglich 45 % (23 von 51) der geprüften Kalkulationen aktuell waren. Bei einem geprüften Gebührengläubiger lag dem Gebührensatz gar keine Kalkulation zugrunde. Die zeitliche Aktualität der Gebührenkalkulation ist nicht nur entscheidend für die Ermittlung des korrekten Gebührensatzes, sondern auch für ihre Rechtmäßigkeit.⁹⁹ Darüber hinaus werden beträchtliche Einnahmelmöglichkeiten nicht ausgeschöpft oder die Gebührenschuldner über Gebühr belastet, wenn die Gebührengläubiger die Gebühren auf der Grundlage nicht aktueller Gebührenkalkulationen erheben.

6.3.2 Auflösung von Sonderposten

Ein verbreiteter Fehler, den die überörtliche Kommunalprüfung vorfand, war die vollständige Übertragung haushalts- und handelsrechtlicher Vorschriften auf die Gebührenkalkulation.



Ansicht 32: Anzahl der geprüften Gebührengläubiger mit Auflösung von Sonderposten

Dies führte dazu, dass 46 % der geprüften Gebührengläubiger (12 von 26) Sonderposten ertragswirksam auflösten.¹⁰⁰ Dies ist handelsrechtlich zwar nicht zu beanstanden, im

⁹⁹ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 15.04.2011 - 9 LB 146/09; OVG Lüneburg, Urteil vom 24.09.2013 - 9 LB 22/11; OVG Lüneburg, Urteil vom 28.06.2012 - 11 LC 234/11.

¹⁰⁰ Auflösung von Sonderposten wurde nicht in allen Gebührenprüfungen geprüft (26 von 51).

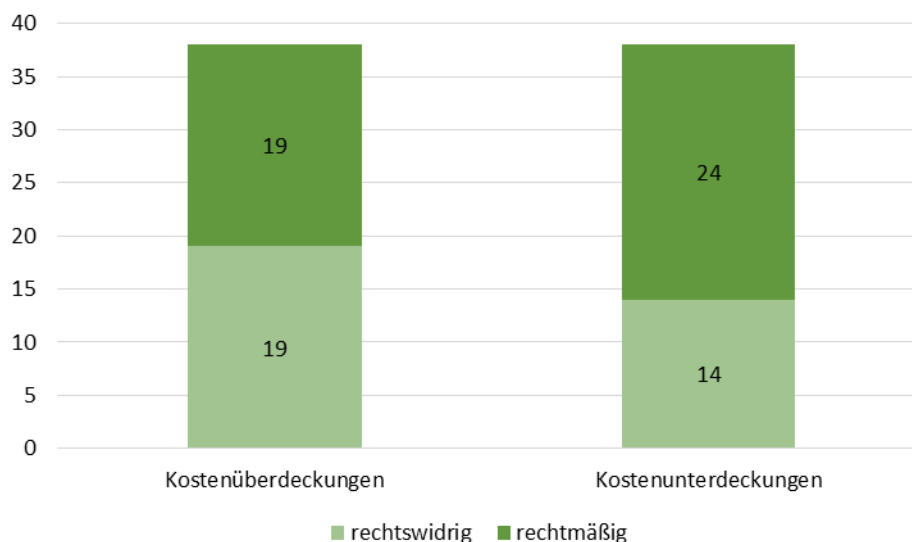
niedersächsischen Gebührenrecht aber unzulässig.¹⁰¹ Investitionszuweisungen und -zuschüsse für abnutzbare Vermögensgegenstände werden nach kommunalem Haushaltsrecht als Sonderposten ausgewiesen und entsprechend der Nutzungsdauer des Vermögensgegenstands aufgelöst (§ 44 KomHKVO). Die ertragswirksame Auflösung von Sonderposten verringert per Saldo die Abschreibungslast, was dazu führen würde, dass der Gebührenschuldner nicht den vollen Abschreibungsaufwand tragen müsste. Diese Begünstigung sieht § 5 NKAG nicht vor. Bei der Gebührenkalkulation ist allein der Abschreibungsaufwand und nicht zusätzlich der Ertrag aus der Auflösung von Sonderposten zu berücksichtigen. Die Gebührengläubiger handeln zudem unwirtschaftlich, wenn sie bei der Gebührenkalkulation Sonderposten unzulässig ertragswirksam auflösen. Sie schöpfen damit ihre Refinanzierungsmöglichkeiten nicht aus.

6.4 Nachkalkulation

Nach Ablauf des gewählten Kalkulationszeitraums hat eine Nachkalkulation zu erfolgen. Die Ist-Ergebnisse sind den Prognose-Ergebnissen der Vorkalkulation gegenüber zu stellen.

In den Prüfungen der überörtlichen Kommunalprüfung fiel auf, dass sowohl die Feststellung von Über- und Unterdeckungen als auch deren Ausgleich nicht immer entsprechend der rechtlichen Vorgaben erfolgte. 50 % der geprüften Gebührengläubiger glichen aufgelaufene Kostenüberdeckungen nicht korrekt aus. Kostenunterdeckungen wurden von 37 % der geprüften Gebührengläubiger nicht einwandfrei ausgeglichen. Der fehlerhafte Ausgleich von Über- oder Unterdeckungen der Betriebsergebnisse wurde bei 38 Gebührengläubigern geprüft:

¹⁰¹ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 28.06.2012 – 11 LC 234/11.



Ansicht 33: Anzahl der rechtswidrigen und rechtmäßigen Gebührenaussgleiche

Gemäß § 5 Abs. 2 S. 3 NKAG sind Kostenüberdeckungen innerhalb der auf ihre Feststellung folgenden drei Jahre auszugleichen; eine Kostenunterdeckung soll innerhalb dieses Zeitraums ausgeglichen werden. Bewusste Kostenunterdeckungen oder solche, die aufgrund fehlender Kalkulation entstanden sind, sind nicht ausgleichsfähig.¹⁰² Das heißt, die entstandenen Defizite hat der Gebührengläubiger aus dem allgemeinen Haushalt auszugleichen.

Lediglich die Hälfte der Gebührengläubiger, bei denen Kostenüberdeckungen aus Vorjahren festzustellen waren, glichen diese entsprechend der gesetzlichen Vorgaben aus. Kostenunterdeckungen wurden von etwas mehr als einem Drittel der Gebührengläubiger nicht nach den gesetzlichen Vorschriften ausgeglichen. Dies führt dazu, dass die Unterdeckungen nach Ablauf der gesetzlichen Ausgleichsfrist als gewollt gelten und nicht mehr ausgeglichen werden können. Gleiches gilt bei fehlenden Nachkalkulationen. Die dadurch entstandenen Unterdeckungen summierten sich bei einigen Einrichtungen im Laufe der Jahre zu sechs- oder gar siebenstelligen Beträgen. Die kumulierte Kostenüberdeckung betrug dabei bei einem Gebührengläubiger insgesamt 2,8 Mio. €.

Auch wenn stabile Gebühren politisch gewollt sind, genügt ein nur teilweiser Ausgleich von Kostenüberdeckungen nicht den gesetzlichen Anforderungen. Einen entsprechenden Entscheidungsspielraum räumt der Gesetzgeber den über die Gebührensatzung entscheidenden Organen nicht ein. Fehlt ein vollständiger Ausgleich einer Kostenüberdeckung spätestens im dritten Jahr nach seiner Feststellung, ist der Gebührensatz ab

¹⁰² Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 15.04.2011 – 9 LB 146/09.

diesem Jahr rechtswidrig. Überdeckungen aus den Vorjahren sind somit zwingend innerhalb der auf ihrer Feststellung folgenden drei Jahre auszugleichen.¹⁰³ Für die über den Ausgleichszeitraum hinaus einbehaltenen Gebührenüberschüsse sieht das NKAG keine Regelung vor. Das damit rechtswidrige Ansammeln von Überdeckungen ist nicht zulässig¹⁰⁴ und kann zu Schadenersatzforderungen und ggf. strafrechtlichen Folgen¹⁰⁵ für die Verantwortlichen führen. Betreffende Gebührengläubiger sollten Überschüsse aus früheren Kalkulationsperioden den Gebührenzahlern innerhalb der Verjährungsfrist erstatten und darüber hinaus gebührenmindernd einsetzen.

6.5 Häufig fehlerhafte Gebührensatzungen

Auch das Satzungsrecht als Grundlage für die Erhebung der kalkulierten Gebühren war zu einem großen Teil nicht aktuell und nur in wenigen Fällen ohne inhaltliche Fehler. Die vorgefundenen Satzungen spiegelten die aktuelle Gesetzeslage nicht wieder oder verwiesen auf nicht mehr bestehende Gesetze und Rechtsnormen. Zum Teil datierten Satzungen aus den 1970er Jahren, wobei in Aktualisierungen lediglich der DM-Wert in Euro umgerechnet wurde. Während des Geltungszeitraums der Satzungen der geprüften Gebührengläubiger gab es – abhängig von Alter und Aktualität der jeweiligen Satzungen – erhebliche Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen. Dadurch änderten sich auch verschiedene rechtliche Grundlagen, die in den Satzungen zu berücksichtigen gewesen wären. Allein die wichtigste rechtliche Grundlage, das NKAG, ist inzwischen vielfach geändert worden.¹⁰⁶ Bei der Festlegung von rechtmäßigen Benutzungsgebühren ist darüber hinaus auch eine umfangreiche Rechtsprechung zu berücksichtigen.¹⁰⁷ Es ist in diesem Zusammenhang nicht nachvollziehbar, dass die zu unterschiedlichen Gebührenangelegenheiten von Ministerien und von Spitzenverbänden zur Verfügung gestellten Muster¹⁰⁸ häufig nicht genutzt wurden.

¹⁰³ Vgl. OVG Schleswig Holstein, Urteil vom 22.10.2003 – 2 LB 148/02; Urteil vom 09.07.2003 – 2 KN 4/02; VGH München, Urteil vom 02.04.2004 – 4 N 00.1645; Urteil vom 02.10.2013 – 20 N 13.1016; Urteil vom 17.08.2017 – 4 N 15.1685; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 11.03.2010 – 2 S 2938/08; OVG Niedersachsen, Urteil vom 17.07.2012 – 9 LB 187/09.

¹⁰⁴ Vgl. OVG Schleswig Holstein, Urteil vom 22.10.2003 – 2 LB 148/02 sowie Urteil vom 09.07.2003 – 2 KN 4/02; VGH Bayern, Urteil vom 02.04.2004 – 4 N 00.1645, Urteil vom 02.10.2013 – 20 N 13.1016 und Urteil vom 17.08.2017 – 4 N 15.1685; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 11.03.2010 – 2 S 2938/08 und des OVG Niedersachsen, Urteil vom 17.07.2012 – 9 LB 187/09; Lichtenfeld, in Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 58. Erg.Lfg., § 6 Rn. 726e.

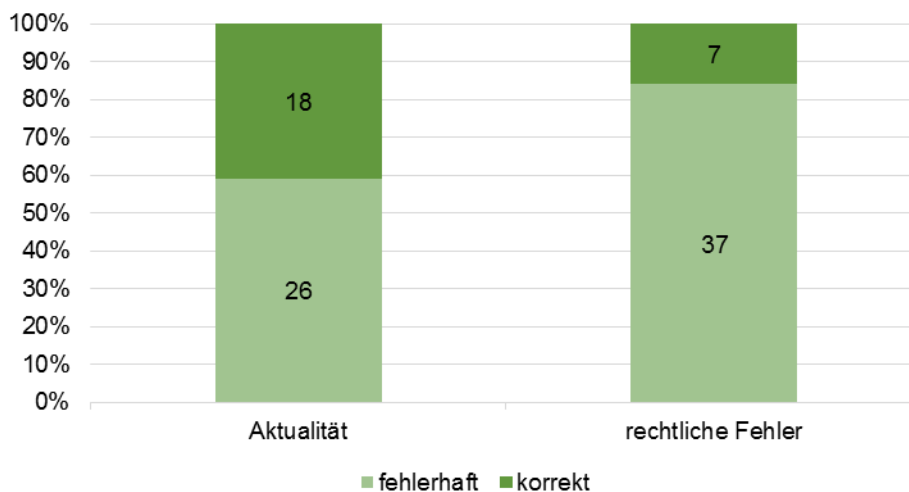
¹⁰⁵ Vgl. BGH, Urteil vom 17.07.2009 – 5 StR 394/08.

¹⁰⁶ Vgl. Rosenzweig / Freese, Kommentar zum NKAG, Praxis der Kommunalverwaltung, Beitrag E 4 a Nds, Stand: 03/2018, § 1 Rn. 18 ff.

¹⁰⁷ Vgl. Rosenzweig / Freese, Kommentar zum NKAG, Praxis der Kommunalverwaltung, Beitrag E 4 a Nds, Stand: 03/2018, § 5 Rn. 1.

¹⁰⁸ Z. B. Mustersatzung Straßenreinigungsgebühren (Niedersächsischer Städtetag); Muster Abwasserbeseitigungssatzung (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsen), Mustersatzung Abfallbewirtschaftung (Niedersächsischer Städtetag).

Bei 37 von 44¹⁰⁹ geprüften Gebührengläubigern stellte die überörtliche Kommunalprüfung rechtsfehlerhafte Satzungen fest. 26 von 44 Gebührengläubiger besaßen keine aktuellen Satzungen:



Ansicht 34: Anzahl fehlerhafter Satzungen im Verhältnis zu korrekten Satzungen

Neben der dargestellten Problematik des fehlerhaften Gebührensatzes, der Verweisungen auf veraltete Rechtsnormen und Gesetze waren Bestimmtheitsmängel bei nahezu allen Gebührengläubigern vorzufinden. Satzungen müssen hinreichend bestimmt sein und widerspruchsfreie Regelungen enthalten. Der Gebührensschuldner muss dem Wortlaut der Gebührensatzung zweifelsfrei entnehmen können, welcher Maßstab gelten soll, auf welche Weise die Gebühr berechnet wird und wie hoch die auf ihn entfallende Gebühr sein wird. Auch dies war bei den geprüften Gebührengläubigern nicht immer der Fall.

6.6 Sonderkundenverträge

Ein nicht unerheblicher Teil der Gebührengläubiger räumte in ihren Satzungen die Möglichkeit des Abschlusses von Vereinbarungen mit Sonderkunden ein. Einige trafen auch ausdrücklich vertragliche Regelungen mit Sonderkunden über vergünstigte Benutzungsgebühren.

Sonderkundenregelungen sind nach § 5 Abs. 3 S. 3 u. 4 NKAG unzulässig. Das kommunale Benutzungsgebührenrecht lässt vertragliche Einzelfallregelung über die Gebührenpflicht und -höhe, aufgrund der grundgesetzlich festgelegten Bindung der Verwaltung an das Gesetz und des Gebotes der Gleichbehandlung aller Abgabepflichtigen, nicht

¹⁰⁹ Satzungsrecht war nicht Gegenstand aller hier betrachteten sieben Prüfungen.

zu.¹¹⁰ Entscheidet sich der Gebührengläubiger für den Erlass einer Gebührensatzung und damit die Anwendung des Gebührenrechts, ist für eine privatrechtliche Ausgestaltung der Benutzungsverhältnisse kein Raum mehr. Solche Verträge über die Freistellung oder die Höhe von kommunalrechtlichen Abgaben sind rechtswidrig. Die Kombination eines privatrechtlichen ermäßigten Entgelts für einen Großabnehmer mit öffentlich-rechtlichen Benutzungsgebühren für die übrigen Abgabenschuldner verletzt den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Abgabenschuldner und ist deshalb nicht zulässig.¹¹¹ Ermäßigungen stellen keine Rechtfertigungen für Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung dar und verstoßen gegen das Äquivalenzprinzip.

6.7 Fazit

Die geprüften Kommunen, Zweckverbände und Gesellschaften gingen mit fehlerhaften Kalkulationen das Risiko der Aufhebung ihrer Gebührenbescheide, im Falle eines Normenkontrollverfahrens sogar der Feststellung der Nichtigkeit ihrer Satzungen ein. Sie verzichteten teilweise auf Erträge aus der Erhebung von Benutzungsgebühren. Allein die Berücksichtigung einer kalkulatorischen Verzinsung des aufgewandten Kapitals hätte bei einer Kommune zu zusätzlichen Erlösen von 100.000 € pro Jahr führen können.

Die Ergebnisse der bisherigen Prüfungen verdeutlichen einen hohen Verbesserungsbedarf im Bereich der Gebührenkalkulation und -erhebung. Die Prüfungsreihe „Gebührenprüfung“ der überörtlichen Kommunalprüfung, die im zweiten Halbjahr 2019 mit einer Evaluationsprüfung weitergeführt wird, konnte bereits auf Verbesserungen bei den einzelnen geprüften Gebührengläubigern hinwirken sowie positive Änderungen der Gebührenkalkulationen herbeiführen. Im Nachgang der Prüfungen kam es beispielsweise zur Beendigung von jahrelang bestehenden Sonderkundenverträgen. Diese Korrekturen führen künftig zu nicht unerheblichen Mehreinnahmen.

Die Gebührengläubiger haben sicherzustellen, dass die gesetzlichen Vorgaben eingehalten und regelmäßig korrekte Voraus- und Nachkalkulationen erstellt werden. Unter der Prämisse einer umfassenden rechtssicheren Gebührenkalkulation ist die Qualität der Kalkulationsgrundlagen von großer Bedeutung. Eine klar definierte und strukturierte Datenerhebung ist demnach unumgänglich, um in Folge eine korrekte Kalkulation erstellen zu können.

¹¹⁰ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 09.12.1984 – 3 OVG A 53/79; VG Osnabrück, Urteil vom 09.08.2011 – 1 A 73/11.

¹¹¹ Vgl. Rosenzweig / Freese, Kommentar zum NKAG, Praxis der Kommunalverwaltung, Beitrag E 4 a Nds, Stand: 03/2018, § 5 Rn. 45; OVG Lüneburg, Urteil vom 01.09.1988 – 3 OVG A 349/86.

6.8 Checkliste

Auf Basis der Erkenntnisse aus den Gebührenprüfungen hat die überörtliche Kommunalprüfung vorliegende Checkliste erstellt. Diese führt die Elemente einer sachgerechten Benutzungsgebührenkalkulation auf und soll einen ersten Anhaltspunkt für die notwendigen Elemente und Inhalte bereitstellen. Grundsätzlich ist zu beachten, dass eine Kalkulation für jede neue Kalkulationsperiode überprüft werden soll; d. h. die angesetzten Werte sollen aktualisiert, Veränderungen einbezogen und den möglicherweise veränderten Gegebenheiten angepasst werden.

Diese Checkliste erhebt nicht den Anspruch einer allgemein adaptierbaren Vorgehensweise, da individuelle Besonderheiten der unterschiedlichen Benutzungsgebühren gesondert zu berücksichtigen sind.

Checkliste für Gebührenkalkulationen

Voraus- betrach- tung	Leitent- scheidun- gen	Gebühr oder privates Entgelt	
		Kalkulationszeitraum (1-3 Jahre)	
		Grundgebühr – ja oder nein	
		Sofern Grundgebühr veranlagt werden soll: Bestimmung des Fixkostenanteils, der durch diese gedeckt werden soll.	
		Maßstab für die Grundgebühr	
		Art der Abschreibung (AHK o. Wiederbeschaffungszeitwert)	
		Verzinsungsart	
			Einheitlicher kalkulatorischer Zinssatz, oder
			Eigenkapitalverzinsung getrennt von Fremdkapitalverzinsung
			Ermittlung des Zinssatzes/ der Zinssätze
	Gebührenaussgleich (Behandlung von Kostenüber- und -unterdeckungen)		
Erfassung der notwendigen Elemente der Gebührenkalkulation			
Voraus- kalkula- tion	Bemessungsgrundlage – Datenbasis: Rechnungsergebnisse mehrerer Vorjahre.		
	1. Ermittlung der Gesamtkosten und -erträge – Prognose der Entwicklung im Kalkulationszeitraum		
	a. zurechenbare Kosten	Personalkosten	
		Verwaltungskosten	
		Material- und Sachkosten	
		Aufwendungen für bezogene Waren	
Aufwendungen für bezogene Leistungen			

		Bestimmung auszugrenzender Kosten und Aufwendungen	
		Sonstige Kosten und Aufwendungen	
		keine Bezugnahme auf nicht erforderliche Aufwendungen und Kosten	
		Zinsen	
	Kalkulatorische Kosten	Abschreibungen	
		Kalkulatorische Zinsen	
	auszugrenzende Kosten und Aufwendungen	Kosten und Aufwendungen, die nicht der betrieblichen Leistungserstellung dienen, sind nicht gebührenfähig.	
	b. Erträge	zurechenbare Erträge	
			<u>keine</u> Auflösung von Sonderposten
			<u>keine</u> Sonderkundenregelungen
		Zinserträge	
		ggf. aktivierte Eigenleistungen	
		ggf. Sonstige betriebliche Erträge	
	2. Prognose der Leistungseinheiten im Kalkulationszeitraum für die Verbrauchsgebühr		
	3. Prognose der Einheiten für die Grundgebühr		
4. Nachkalkulation	Ggf. Ergebnisse der Nachkalkulationen aus Vorjahren berücksichtigen (vgl. unten „Nachkalkulation“)		
5. Berücksichtigung der Gebührenüber- bzw. -unterdeckungen aus den Nachkalkulationen der vorhergehenden Kalkulationszeiträume			
	Überdeckungen („muss“)		
	Unterdeckungen („soll“)		
6. Ermittlung der Verbrauchsgebühr durch Divisionskalkulation			
7. Ermittlung der Grundgebühr nach dem festgelegten Maßstab			
8. Festsetzung der Gebühr durch die Vertretung			

Kalkulationszeitraum	Bis zu 3 Jahre (§ 5 Abs. 2 S. 2 NKAG)	
Nachkalkulation	nach Ablauf des Kalkulationszeitraums	
	Ermittlung der tatsächlichen Kosten und Erträge analog der Vorkalkulation mit tatsächlichen Werten.	
		Ermittlung Ist-Kosten
		Vergleich mit Soll-Kosten der Vorkalkulation
		Gebührenerträge
		Ergebnis
		Ggf. Auswirkungen auf zukünftige Kalkulationen (s.o.)

Anhang: Zuordnung Anpassungsschichten – NUTS-Ebene 2

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 und Northeim
Hannover	Hannover	Landeshauptstadt und Region
	Weser-Leine-Bergland	Landkreise Hameln-Pyrmont, Hildesheim und Holzminden
	Mittelniedersachsen	Landkreise Diepholz, Nienburg (Weser) und Schaumburg
Lüneburg	Nordniedersachsen	Landkreise Cuxhaven, Harburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme) und Stade
	Nordostniedersachsen	Landkreise Celle, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Heidekreis, Uelzen und Verden
Weser-Ems	Ostfriesland-Nordseeküste	Städte Emden und Wilhelmshaven sowie Landkreise Aurich, Friesland, Leer, Wesermarsch und Wittmund
	Oldenburger Raum	Städte Delmenhorst und Oldenburg (Oldb) sowie Landkreise Ammerland, Cloppenburg und Oldenburg
	Westniedersachsen	Stadt Osnabrück sowie Landkreise Emsland, Grafschaft Bentheim, Osnabrück und Vechta

Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung, neugefasst durch Bekanntmachung vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866; BGBl. I 2003 S. 61), zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 18.12.2018 (BGBl. I S. 2639)
BAnz.	Bundesanzeiger
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EG	Einheitsgemeinden
EU-DSGVO	Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 04.05.2016, S. 1-88; berichtigt ABl. 127 vom 23.05.2018)
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.
Freistellungs- beschluss	Beschluss der Kommission vom 20.12.2011 über die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (ABl. Nr. L 7/3 vom 11.01.2012)
GBO	Grundbuchordnung, neugefasst durch Bekanntmachung vom 26.05.1994 (BGBl. I S. 1114), zuletzt geändert durch Art. 11 Abs. 18 des Gesetzes vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2745)
GemStrVerzV ND	Verordnung über die Bestandsverzeichnisse für Gemeindestraßen und sonstige öffentliche Straßen vom 14.12.1990 (Nds. GVBl. 1991 S. 1)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, neugefasst durch Bekanntmachung vom 26.06.2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 12.07.2018 (BGBl. I S. 1151)
HGB	Handelsgesetzbuch vom 10.05.1897 (RGBl. S. 219), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 13 des Gesetzes vom 21.06.2019 (BGBl. I S. 846)
LRH	Niedersächsischer Landesrechnungshof
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
KB	Kommunalbericht
KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung) vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130)
MBI.	Ministerialblatt
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
MS	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

MU	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz
NBG	Niedersächsisches Beamtengesetz vom 25.03.2009 (Nds. GVBl. S. 72), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 18.12.2018 (Nds. GVBl. S. 317)
NBrandSchG	Niedersächsisches Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistung der Feuerwehr (Niedersächsisches Brandschutzgesetz) vom 18.07.2012 (Nds. GVBl. S. 269), zuletzt geändert durch Art. 3 § 6 des Gesetzes vom 20.05.2019 (Nds. GVBl. S. 88)
Nds.	Niedersachsen/Niedersächsisch/Niedersächsisches
NDSG	Niedersächsisches Datenschutzgesetz vom 16.05.2018 (Nds. GVBl. S. 66)
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14.09.2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 18.12.2018 (Nds. GVBl. S. 317, 2019 S. 63)
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz in der Fassung vom 20.04.2017 (Nds. GVBl. S. 121)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 27.03.2019 (Nds. GVBl. S. 70)
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit in der Fassung vom 21.12.2011 (Nds. GVBl. S. 493), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 26.10.2016 (Nds. GVBl. S. 226)
NKPG	Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung (Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz) vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 638), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 02.03.2017 (Nds. GVBl. S. 53)
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz in der Fassung vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 16.05.2018 (Nds. GVBl. S. 66)
NStrG	Niedersächsisches Straßengesetz in der Fassung vom 24.09.1980 (Nds. GVBl. S. 359), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.06.2018 (Nds. GVBl. S. 112)
NTVergG	Niedersächsisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue und Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Niedersächsisches Tariftreue- und Vergabegesetz) vom 31.10.2013 (Nds. GVBl. S. 259), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 15.12.2016 (Nds. GVBl. S. 301)
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques – statistische Klassifikation der Gebietseinheiten
NWertVO	Verordnung über Auftragswertgrenzen zum Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetz (Niedersächsische Wertgrenzenverordnung) vom 19.02.2014 (Nds. GVBl. S. 64), zuletzt geändert durch Verordnung vom 07.12.2016 (Nds. GVBl. S. 278)
NWG	Niedersächsisches Wassergesetz vom 19.02.2010 (Nds. GVBl. S. 64), zuletzt geändert durch Art. 3 § 19 des Gesetzes vom 20.05.2019 (Nds. GVBl. S. 88)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr

OVG	Oberverwaltungsgericht
RdErl.	Runderlass
Rn.	Randnummer
SGB	Samtgemeindebereich
SGB II	Sozialgesetzbuch - Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitssuchende - (Art. 1 des Gesetzes vom 24.12.2003, BGBl. I S. 2954), neugefasst durch Bekanntmachung vom 13.05.2011 (BGBl. I S. 850, 2094), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 29.04.2019 (BGBl. I S. 530)
SGB VIII	Sozialgesetzbuch - Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe - (Art. 1 des Gesetzes vom 26.06.1990, BGBl. I S. 1163), neugefasst durch Bekanntmachung vom 11.09.2012 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 19.12.2018 (BGBl. I S. 2696)
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz -, neugefasst durch Bekanntmachung vom 18.01.2001 (BGBl. I S. 130), zuletzt geändert durch Art. 16 des Gesetzes vom 18.12.2018 (BGBl. I S. 2639)
SGB XII	Sozialgesetzbuch - Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (Art. 1 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 29.04.2019 (BGBl. I S. 530)
Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung aufgrund des am 01.12.2009 in Kraft getretenen Vertrags von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 09.05.2008, S. 47), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.04.2012) mit Wirkung vom 01.07.2013
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A in der Fassung vom 22.06.2016 (BAnz. AT vom 01.07.2016 B4)
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)
VS	Vergabestellen
VZÄ	Vollzeitäquivalent – Angabe, wie viele Vollzeitstellen sich rechnerisch, insbesondere bei einer gemischten Personalbelegung mit Teilzeitbeschäftigten, ergeben
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 04.12.2018 (BGBl. I S. 2254)
WVG	Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz) vom 12.02.1991 (BGBl. I S. 405), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.05.2002 (BGBl. I S. 1578)

Weitergehende Informationen zur überörtlichen Kommunalprüfung finden Sie unter:

