

Unterrichtung

Hannover, den 03.11.2020

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs

Kommunalbericht 2020

Frau
Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
Hannover

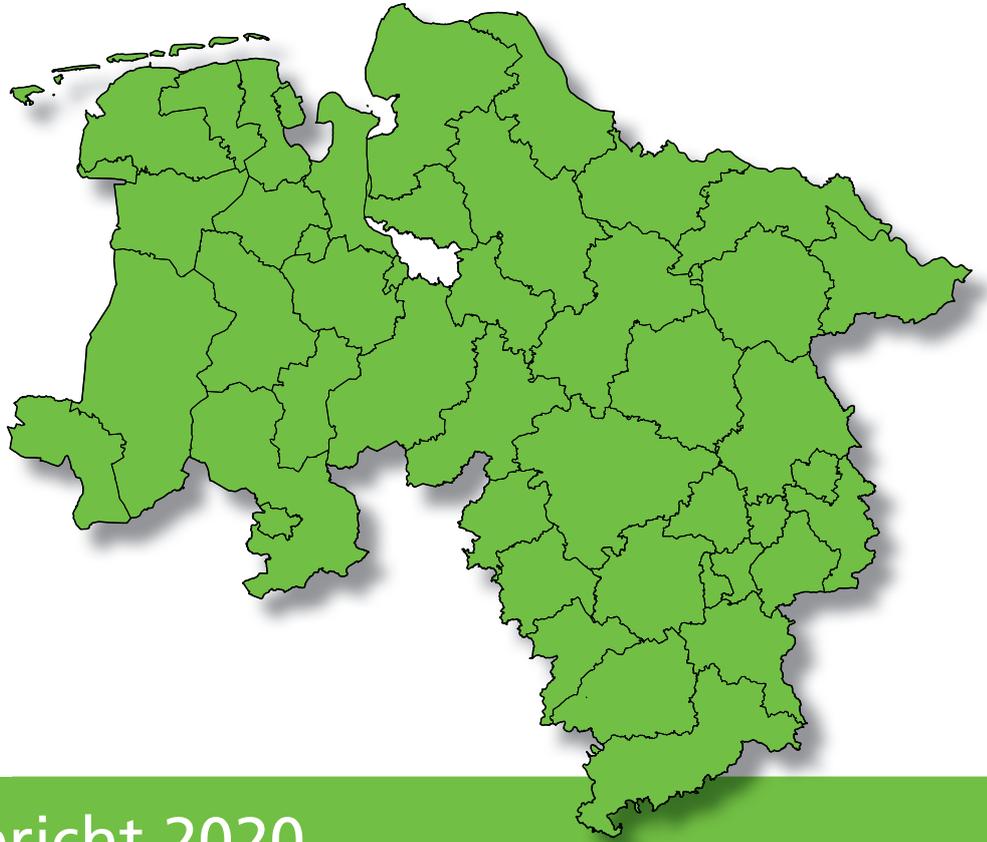
Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

anliegend lege ich dem Niedersächsischen Landtag den Bericht 2020 der überörtlichen Kommunalprüfung vor.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Dr. Sandra von Klaeden

(Verteilt am 19.11.2020)

Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
– Überörtliche Kommunalprüfung –



Kommunalbericht 2020



Niedersachsen

Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
– Überörtliche Kommunalprüfung –

2020

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	9
2.1	Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung	9
2.2	Prüfungsverfahren	9
2.3	Prüfungsziele	11
2.4	Rückschau	12
2.5	Fazit.....	17
3	Allgemeine Vorbemerkungen	18
3.1	Hinweise zu den statistischen Grundlagen.....	18
3.2	Finanzkraft der Kommunen – Maßgebliche Faktoren	20
4	Kommunal Finanzen 2014 bis 2019	22
4.1	Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit.....	22
4.2	Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	23
4.3	Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	39
4.4	Investitionen und Verschuldung	47
4.5	Auswirkungen der Covid-19-Pandemie	56
4.6	Fazit – Ausblick.....	64
5	Prüfungsergebnisse	68
5.1	Vorbemerkungen	68
5.2	Prüfungsergebnisse – Kompakt	70
5.3	Bezirksverband Oldenburg – Solide finanziert?.....	73
5.4	Informationssicherheitsmanagementsysteme und Sensibilisierung von Beschäftigten: Ausbaufähig!.....	77
5.5	Ausbau von Ganztagschulen – Den Kommunen lieb und teuer?.....	82
5.6	Kommunale Flugplätze – Fit für die Zukunft?	87
5.7	Verbesserung des Rückgriffs beim Unterhaltsvorschuss – Verwaltungsaufwand versus Ertrag.....	93
5.8	Fuhrparkbewirtschaftung – Wieviel Fuhrpark darf's denn sein?	98
5.9	Bestandsaufnahme zur Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage – Mehr Transparenz gewünscht.....	103
5.10	Medienzentren – Von der Filmrolle zum Tablet	107
5.11	Integration von Flüchtlingen – Kommunale Vielfalt bei der freiwilligen Aufgabe	112
6	Kommunen im Spannungsfeld zwischen Informationssicherheit, Datenschutz und Digitalisierung	117
6.1	Rückblick	117
6.2	Künftige Prüfungsvorhaben.....	120
6.3	Ausblick	123
	Abkürzungsverzeichnis	125

1 Vorwort

Die überörtliche Kommunalprüfung legt im zehnten Jahr ihren neunten Kommunalbericht vor und gibt damit, wie in der Vergangenheit, einen Überblick über die allgemeine Finanzlage in den niedersächsischen Kommunen und zu einzelnen Prüfungsfeststellungen.

Und doch ist in diesem Jahr vieles anders.

Die Covid-19-Pandemie bestimmt seit Mitte März unser Leben und stellt Bund, Land und Kommunen – und damit auch unser Verwaltungshandeln – vor besondere Herausforderungen.

Für den diesjährigen Kommunalbericht ist es das Anliegen der überörtlichen Kommunalprüfung, nicht nur retrospektiv die Haushalts- und Kassenlage der Kommunen zu betrachten und mit wesentlichen Prüfungserkenntnissen aus den letzten beiden Jahren aufzuwarten, also aus Vor-Corona-Zeiten und unter deutlich anderen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, sondern auch der aktuellen Situation Rechnung zu tragen.

Daher wurden erstmals im Kapitel 4.5 die Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit des ersten Halbjahres 2020 unter den besonderen Vorzeichen von Covid-19 betrachtet und bereits deutliche Auswirkungen festgestellt: Die Steuereinzahlungen gingen im ersten Halbjahr 2020 um 500 Mio. € zurück. Der Vergleich der Kassenergebnisse zum Ende des 2. Quartals zeigt, erstmals seit 2015, wieder einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von 294 Mio. €. Damit sind die niedersächsischen Kommunen deutlich beschwert und die Programme von Bund und Land zur Entlastung der Kommunen wichtig und hilfreich.

Es zeigt sich aber auch, dass die in der Vergangenheit immer wieder seitens der überörtlichen Kommunalprüfung angemahnte Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in den Kommunen richtig war und ist. Auch der Kommunalbericht 2020 gibt erneut Empfehlungen und Anregungen zur Konsolidierung der Haushalte. Die dort genannten Optimierungsmöglichkeiten können – gerade auch in Krisenzeiten – dazu beitragen, notwendige Handlungsspielräume vor Ort zu erhalten und eine generationengerechte Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Kommunen zu unterstützen.

Vor diesem Hintergrund sind die Kommunen schon jetzt gehalten, Konsolidierungsstrategien für ihre künftigen Haushalte zu entwickeln, wenngleich die langfristigen Wirkungen der Pandemie derzeit noch nicht in Gänze abgeschätzt werden können.

Insofern gilt das, was auch jede einzelne Prüfungsfeststellung unterstreicht, nämlich wie unerlässlich ein planvolles und hinsichtlich verschiedener Handlungsoptionen abgewogenes Vorgehen ist, das mittelfristig einen Weg zu gesunden Kommunal финанzen aufzeigt.

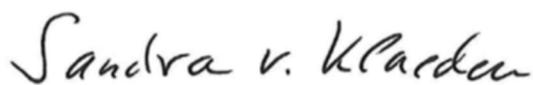
Die überörtliche Kommunalprüfung hat sich im diesjährigen Kommunalbericht aber auch mit der eigenen Arbeitsweise befasst und zum Ziel gesetzt, das Prüfungsgeschehen weiterzuentwickeln. Diese Wirkungsbetrachtung im deutlich erweiterten Kapitel 2 verleiht einen ersten Eindruck dazu.

Zudem ist die überörtliche Kommunalprüfung dem seitens des Landesparlaments vorgetragenen Wunsch nach einer stärker regionalisierten Aufbereitung der Kommunal финанzen nachgekommen und wird dies nach Möglichkeit künftig fortführen.

Die einzelnen Ergebnisse der vergleichenden Prüfungen quer durchs Land zeigen auch diesmal wieder die ganze Bandbreite kommunaler Themen auf und liefern Erkenntnisse für die Informationssicherheit, den Ausbau von Ganztagschulen, für die Systematik der Fuhrparkbewirtschaftung, das Verfahren zur Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage oder für die Integration von Flüchtlingen. Zur Prüfung des Bezirksverbands Oldenburg wurde ein zweiter Beitrag veröffentlicht, die Situation kommunaler Flugplätze sowie das Rückgriffverfahren beim Unterhaltsvorschuss analysiert und der Wandel der Medienzentren untersucht.

Bei den geprüften Einrichtungen bedankt sich die überörtliche Kommunalprüfung für die Unterstützung bei der Durchführung der Prüfungen und den konstruktiven Dialog.

Hildesheim, 02.11.2020



Dr. Sandra von Klaeden
Präsidentin

2 Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen

2.1 Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung

Nach dem Niedersächsischen Kommunalprüfungsgesetz (NKPG) obliegt der Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (LRH) die überörtliche Prüfung als Prüfungsbehörde. Die überörtliche Kommunalprüfung erstreckt sich im Wesentlichen auf Kommunen, kommunale Anstalten und Zweckverbände (§ 1 Abs. 1 NKPG).

*Prüfungs-
behörde*

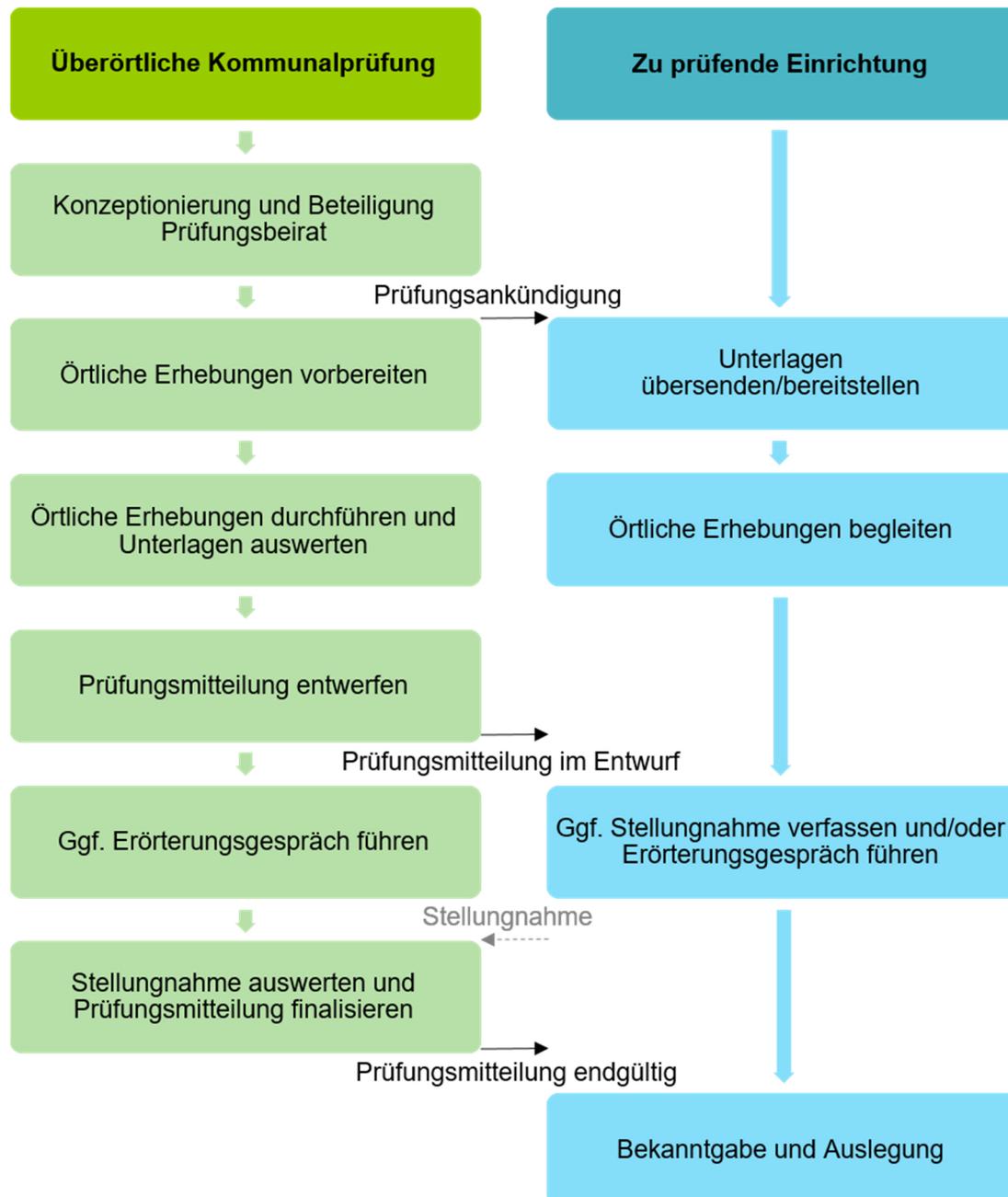
Neben der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Kassenführung soll die überörtliche Prüfung die Haushaltswirtschaft und Organisation der zu prüfenden Einrichtung durch Beratung in selbstverwaltungsgerechter Weise fördern. Dazu sollen Verbesserungsvorschläge unterbreitet und Vergleichsmöglichkeiten genutzt werden. Soweit die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden dazu Anlass bieten, soll die Prüfungsbehörde Empfehlungen zur Änderung der Haushaltswirtschaft geben. Die überörtliche Prüfung ist damit auf einen hohen Praxisbezug ausgelegt. Die Auswahl der einzelnen Prüfungsthemen erfolgt im Austausch mit dem Prüfungsbeirat, der sich aus Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport zusammensetzt (§§ 2, 4 und 7 NKPG).

Aufgaben

2.2 Prüfungsverfahren

Die überörtliche Kommunalprüfung bestimmt Zeitpunkt, Art und Umfang der Prüfung. Sie beendet die Prüfung mit einer an die geprüfte Einrichtung gerichteten Prüfungsmitteilung. Diese ist verpflichtet, die Zusammenfassung über den wesentlichen Inhalt des Schlussberichts dem Hauptorgan (z. B. dem Rat einer Gemeinde) bekannt zu geben und jedem Mitglied des Organs auf Verlangen Einsicht in den Schlussbericht zu gewähren. Darüber hinaus ist die geprüfte Einrichtung verpflichtet, die Prüfungsmitteilung öffentlich auszulegen (§§ 3, 4 und 5 NKPG).

Verfahren



Ansicht 1: Ablauf des Prüfungsverfahrens

Methodik

Die überörtliche Kommunalprüfung führt ihre Prüfungen als Querschnittsprüfungen durch, um den interkommunalen Vergleich und damit ein Benchmarking zu ermöglichen. Dabei wird im Wesentlichen unterschieden in

- Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen, mit denen die Effektivität und Effizienz kommunaler Aufgabenerledigung bewertet werden, und
- Finanzstatusprüfungen, mit denen die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Kasselführung und die Finanzkraft der Kommunen in den Blick genommen werden.

Während Finanzstatusprüfungen regelmäßig gleichförmig und weitgehend flächendeckend erfolgen, werden Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen als Fachprüfungen angelegt. Ihnen liegt jeweils ein individuelles, an den fachlichen Besonderheiten des Prüfungsbereichs ausgerichtetes Prüfungskonzept zugrunde. Die einzubeziehenden Kommunen bzw. Einrichtungen werden unter fachlichen Gesichtspunkten zu Vergleichsringen zusammengefasst.¹ Alle Prüfungen werden vergleichend, i. d. R. unter Einbeziehung von mindestens zehn Kommunen, durchgeführt.

Seit 2012 veröffentlicht die überörtliche Kommunalprüfung jährlich einen Kommunalbericht. Dieser soll die Abgeordneten des Landtags, die niedersächsischen Kommunen und nicht zuletzt die Öffentlichkeit über die durchgeführten Prüfungen, deren Ergebnisse und ggf. Verbesserungsvorschläge informieren. Gleichzeitig ist der Kommunalbericht Angebot und Anregung für alle Kommunen – auch die nicht geprüften – die eigene Situation anhand der vorgestellten Prüfungserkenntnisse zu reflektieren und ggf. neue Handlungsspielräume zu erkennen.

*Kommunal-
bericht*

2.3 Prüfungsziele

Der überörtlichen Kommunalprüfung obliegt die Kontrolle der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Haushalts- und Kassenführung der zu prüfenden Einrichtungen. Insofern hat die überörtliche Kommunalprüfung rechtswidriges Handeln aufzuzeigen. Ermessensspielräume stehen ihr dabei nicht zu. Zudem soll die überörtliche Kommunalprüfung die Haushaltswirtschaft und Organisation der zu prüfenden Einrichtung durch Beratung in selbstverwaltungsgerechter Weise fördern. Die Prüfungsphilosophie und die strategische Zielsetzung sind hierauf ausgerichtet. Der vergleichende Prüfungsansatz ermöglicht in diesem Zusammenhang nicht nur den Zugriff auf ein breites Spektrum an Kenntnissen und Erfahrungen aus der kommunalen Praxis, auch Erfolgsfaktoren kommunalen Handelns sowie Schwachstellen und Einsparpotenziale lassen sich nachweisen und belegen. Die überörtliche Kommunalprüfung hat jedoch keine eigenen kommunalaufsichtlichen Befugnisse. Dementsprechend verfügt sie auch nicht über Eingriffsmöglichkeiten. Sie hat mit Argumenten zu überzeugen und unterstützt mit ihren Empfehlungen und Beratungsansätzen kommunale Entscheidungsträger und die Kommunalaufsichtsbehörden. Die Prüfungsmitteilungen enthalten Informationen und Impulse für eine eventuell erforderliche Korrektur des Verwaltungshandelns.

*Vergleichen
und Beraten*

¹ Vgl. Höptner in KVR Nds./NKomVG/November 2011, Rn. 29.

*Unterstützen
durch Veröf-
fentlichung*

Die überörtliche Kommunalprüfung möchte besonders positive Handlungsweisen einzelner Kommunalverwaltungen identifizieren und als Anregung für andere Kommunen herausstellen (Good Practice-Beispiele). Auch die in einigen Prüfungsfeldern erstellten Arbeitshilfen sollen alle Kommunen bei ihrer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung unterstützen. Sie werden zu diesem Zweck im Kommunalbericht und auf der Internetseite des LRH veröffentlicht.

Darüber hinaus werden regelmäßig Sonderthemen im Kapitel 6 des Kommunalberichts behandelt. In geeigneten Fällen lädt die überörtliche Kommunalprüfung zu Informationsveranstaltungen ein, um interessierten Kommunen ihre Prüfungserkenntnisse vorzustellen und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen gemeinsam zu diskutieren.

2.4 Rückschau

Nunmehr im zehnten Jahr wird die überörtliche Kommunalprüfung von der Prüfungsbehörde beim LRH durchgeführt. Ein guter Zeitpunkt, um über die regelmäßige Evaluation der Einzelprüfungen hinaus zu hinterfragen, inwieweit die überörtliche Kommunalprüfung ihren gesetzlichen Auftrag, die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerledigungen der Kommunen zu unterstützen, erfolgreich umgesetzt hat.

Entwicklung

Die überörtliche Kommunalprüfung ist seit dem 01.01.2011 als Abteilung 6 in die Organisation des LRH eingegliedert. Dieser Abteilung gehören 54 Beschäftigte an.² Die Präsidentin nimmt ihre Prüfungsaufgaben gem. § 8 Abs. 2 NKPG gemeinsam mit der Abteilungsleiterin 6 wahr.

Die Organisation der überörtlichen Kommunalprüfung berücksichtigt die Entwicklung der kommunalen Haushalte und die an die Kommunen gestellten Herausforderungen. So wurde 2014 ein viertes Referat für die Prüfung sozialer Themen eingerichtet. Damit wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass das Volumen der sozialen Leistungen mehr als ein Viertel der jährlichen Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit aller niedersächsischen Kommunen beträgt. Diese Spezialisierung hat sich in der Prüfungspraxis bewährt. Gleiches gilt für die Einrichtung gesonderter Referatsteile, die sich u. a. auf neue Prüfungsschwerpunkte, wie Informationstechnologie und Digitalisierung spezialisierten.

² Stand: 01.09.2020.

Zum 01.01.2020 unterliegen die Region Hannover, 36 Landkreise, 8 kreisfreie Städte, 7 große selbständige Städte, 2 Städte mit Sonderstatus (Landeshauptstadt Hannover und Stadt Göttingen) sowie 59 selbständige Gemeinden, 213 weitere Einheitsgemeinden, 116 Samtgemeinden, davon 3 selbständige Samtgemeinden, und 653 Mitgliedsgemeinden der Prüfung durch die überörtliche Kommunalprüfung. Hinzu kommen kommunale Anstalten, gemeinsame kommunale Anstalten, Zweckverbände, der Regionalverband „Großraum Braunschweig“, die Niedersächsische Versorgungskasse und die Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände des ehemaligen Landes Oldenburg.

*Zu prüfende
Einrichtungen*

Bis zum 01.09.2020 wurden Prüfungen zu 140 Themenbereichen in 1.451 geprüften Einrichtungen durchgeführt.³ Einschließlich des vorliegenden Kommunalberichts veröffentlichte die überörtliche Kommunalprüfung bislang 9 Kommunalberichte mit insgesamt 111 Einzelbeiträgen zu verschiedenen Prüfungsthemen.

*Prüfungen
und Veröffentlichungen*

Die überörtliche Kommunalprüfung veröffentlichte im Rahmen ihrer Prüfungen folgende Arbeitshilfen:

- Arbeitsprozess UVG (2015)
- Handreichung für die Überprüfung von Grundschulstrukturen (2016)
- Verfahrensunterstützende Fragen zur Kindertagesstättenplanung (2016)
- Hinweise für die Bewilligung und Steuerung einer bedarfsgerechten Frühförderung (2017)
- Checkliste für Gebührenkalkulationen (2019)
- Handreichung zum Ausbau von Ganztagschulen (2020)

Außerdem behandelten die Kommunalberichte Sonderthemen mit folgenden Titeln:

- Europäisches Beihilferecht (2013)
- Quo vadis NKR? (2014)
- Prüfungsreihe Finanzstatusprüfungen – Vergleich von 18 Landkreisen (2015)
- Vergleichender Bericht – Finanzstatusprüfungen bei den kreisfreien Städten und den Städten mit Sonderstatus (2016)
- „Konzern Kommune“ – Der konsolidierte Gesamtabchluss als wichtiges Informationsinstrument (2017)

³ Ohne die ab 01.01.2011 fortgeführten Prüfungen der Niedersächsischen Kommunalprüfungsanstalt, der bis zum 31.12.2010 die überörtliche Prüfung oblag.

- Verdoppelung der Ausgaben bei der Hilfe zur Pflege bis zum Jahr 2031!? – Können die Kommunen gegensteuern? (2018)
- Gebührenkalkulation – Steht Gebührenstabilität über allem? (2019)
- Kommunen im Spannungsfeld zwischen Informationssicherheit, Datenschutz und Digitalisierung (2020)

*Prüfungsergebnisse
überzeugten*

Im Rahmen von Stellungnahmen und Abschlussgesprächen erhält die überörtliche Kommunalprüfung regelmäßig Rückmeldungen zu den durchgeführten Prüfungen. Danach setzten sich die Kommunen in zahlreichen Fällen intensiv mit den Prüfungsergebnissen auseinander und ergriffen im Anschluss Maßnahmen, um festgestellten Handlungsbedarfen Rechnung zu tragen. An folgenden Beispielen wird das anschaulich:

- „Wirtschaftlichkeit kommunaler Hallenbäder“⁴: Die geprüften Einrichtungen kündigten u. a. an, den Energieaufwand durch bauliche und energetische Sanierungskonzepte zu überprüfen und zu optimieren.
- „Vereinbarungen zwischen kreisangehörigen Gemeinden und den freien Trägern von Tageseinrichtungen für Kinder“⁵: Mehrere geprüfte Einrichtungen verhandelten ihre alten Vereinbarungen neu mit den Anbietern und zwei Kommunen konnten das Abrechnungsverfahren mit den Kindertagestätten verbessern.
- „Pflegekinder“⁶: In zwei Kommunen ist ein konkreter Nutzen für die Familien mit Pflegekindern mit einer körperlichen und/oder geistigen Behinderung eingetreten. In diesen Kommunen hatten die Eltern von Pflegekindern mit Behinderung bis zur Prüfung geringere finanzielle Leistungen erhalten als Pflegekinder ohne Behinderung.
- „Betreuungsakte“⁷: Bei zwei Betreuungsakten stellte die überörtliche Kommunalprüfung Fehler fest, die zur Unwirksamkeit führten. In beiden Fällen wurden die Betreuungsakte mit Unterstützung der überörtlichen Kommunalprüfung umgehend überarbeitet.

⁴ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2014, „Kommunale Hallenbäder im Vergleich – Zahlen, Daten und Fakten“, S. 64 f.

⁵ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2018, „Kindertagestätten der freien Träger – Was zahlen die Kommunen dafür?“, S. 39 ff.

⁶ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2019, „Pflegeeltern gesucht – Ein Dauerthema!“, S. 42 ff.

⁷ Vgl. a. a. O., „Betreuungsakte – Beihilfekonformität sicherstellen“, S. 61 ff.

- „Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten und Auftragsverarbeitung“⁸: Im Stellungnahmeverfahren teilten die Kommunen mit, dass sie bereits unmittelbar nach der örtlichen Erhebung damit begonnen hätten, die aufgezeigten Mängel abzarbeiten. Zudem sei der in der Prüfung verwendete Fragenkatalog auch für künftige interne Prüfungen der Kommune hilfreich gewesen.
- „Zuwendungen für kulturelle Zwecke“⁹: Mehrere Kommunen bestätigten, dass auf Basis der getroffenen Prüfungsfeststellungen und der in Ausübung der Beratungsfunktion erteilten Hinweise die eigenen Verfahren überprüft und ggf. optimiert werden sollten.

Zusätzlich unterstützten die durchgeführten Veranstaltungen der überörtlichen Kommunalprüfung die Kommunen bei unterschiedlichsten Fragestellungen. Im Rahmen des „Interkommunalen Erfahrungsaustauschs“ zum Thema Bauprojektmanagement/Investitionscontrolling¹⁰ konnten u. a. diverse Good Practice-Beispiele vorgestellt werden. Ebenso erfuhr die Informationsveranstaltung zu den Prüfungsergebnissen der Prüfung „Betrauungsakte“ eine überaus positive Resonanz. Die Veranstaltung war ausgebucht. Außerdem wurden Prüferinnen und Prüfer der überörtlichen Kommunalprüfung u. a. zu Ratssitzungen eingeladen, um in diesem Kreis die Prüfungsergebnisse vorzustellen.

Veranstaltungen

Im Rahmen von Wiederholungsprüfungen erlangt die überörtliche Kommunalprüfung eigene Erkenntnisse über die Umsetzung ihrer Empfehlungen. Veranlasst durch die Wiederholungsprüfung „Durchsetzung der auf das Land übergegangenen Unterhaltsansprüche nach § 7 Abs. 3 UVG“¹¹ hat eine erneut geprüfte Kommune eine Dienstanweisung erstellt, die im Wesentlichen auf den Empfehlungen der überörtlichen Kommunalprüfung basiert.

Wiederholungsprüfungen

Durch Prüfungsreihen (Prüfungen zu gleichgelagerten Themenbereichen über mehrere Jahre bei verschiedenen Kommunen) erhält die überörtliche Kommunalprüfung weitere Erkenntnisse über die Umsetzung der bisherigen Ergebnisse der Prüfungen. Beispielsweise prüft die überörtliche Kommunalprüfung seit 2011 die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Benutzungsgebühren. Die Ergebnisse dieser Prüfungsreihe wurden im Kommunalbericht 2019 zusammengefasst und durch eine Checkliste zur Kalkulation von Benutzungsgebühren ergänzt. Auch im Kapitel 6 des vorliegenden Kommunalberichts

Prüfungsreihen

⁸ Vgl. a. a. O., „Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten und Auftragsverarbeitung – Defizite bei der Umsetzung der EU-DSGVO“, S. 67 ff.

⁹ Prüfungsergebnisse werden voraussichtlich im Kommunalbericht 2021 veröffentlicht.

¹⁰ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2018, „Bauinvestitionscontrolling – Sparen durch richtiges Organisieren, Planen und Steuern!“, S. 80 ff.

¹¹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2020, „Verbesserung des Rückgriffs beim Unterhaltsvorschuss – Verwaltungsaufwand versus Ertrag“, S. 82 ff.

setzt sich die überörtliche Kommunalprüfung mit einer Prüfungsreihe auseinander. Im Rahmen der aktuellen Prüfungsreihe IT betrachtete sie die Bereiche IT-Sicherheit in Kommunen, Verfahrensbeschreibungen, Auftragsdatenverarbeitung, Informationssicherheitsmanagementsysteme sowie die Sensibilisierung von Beschäftigten.

*Anpassung
von Rechts-
vorschriften*

Prüfungserkenntnisse flossen in Gesetzesänderungen oder Verordnungen ein. Beispielsweise wurden die Ergebnisse der Prüfung „Wahrnehmung kommunaler Aufgaben durch Stiftungen“¹² bei der Novelle des NKomVG 2016 berücksichtigt. Auch die im Zuge des Anhörungsverfahrens zur KomHKVO vorgebrachten Änderungsvorschläge der überörtlichen Kommunalprüfung wurden überwiegend einbezogen. Ferner wurde nach der Prüfung „Vorstandsgehälter und Wirtschaftlichkeitsaspekte bei Anstalten öffentlichen Rechts“¹³ vom Land Niedersachsen die bis dato fehlende Verordnung über kommunale Anstalten erlassen und die überörtliche Kommunalprüfung am Prozess der Erstellung der Verordnung beteiligt.

*Bundes-
weite
Wirkung*

Prüfungsergebnisse aus Niedersachsen wirken auch über die Landesgrenzen hinaus. Beispielsweise sorgten die Ergebnisse der Prüfung „Durchsetzung der auf das Land übergegangenen Unterhaltsansprüche nach § 7 Abs. 3 UVG“ für Interesse beim Bund sowie in anderen Ländern. Im Rahmen der Prüfung wurde ein unverhältnismäßig großer Verwaltungsaufwand bei einem bestimmten Verfahrensabschnitt festgestellt.

*Fehlende
Wirkung*

Vereinzelt hinterfragten geprüfte Stellen die Prüfungsschwerpunkte oder die Aussagekraft der Prüfungsergebnisse. So wurde bemängelt, dass kennzahlenorientierte Prüfungen, z. B. zum Personaleinsatz, die unterschiedliche Bearbeitungsqualität nicht hinreichend berücksichtigen würden.¹⁴

In einigen Fällen stellte die überörtliche Kommunalprüfung im Rahmen von Prüfungen konkret fest, dass ihre Feststellungen bzw. Empfehlungen aus vorherigen Prüfungen nicht berücksichtigt wurden. Beispiele hierfür sind die Prüfungen „Gebührenerhebung freiwilliger Feuerwehren“¹⁵ sowie „Steuerung mittels kommunaler Strategien in kleineren Kommunen“¹⁶.

¹² Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2014, „Stiftungen und Kommunen – Fluch oder Segen?“, S. 50 ff.

¹³ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2014, „Kommunale Anstalten öffentlichen Rechts – Chancen und Risiken“, S. 60 ff.

¹⁴ Die überörtliche Kommunalprüfung geht in ihren Prüfungen immer von einer Bearbeitungsqualität mittlerer Art und Güte aus und macht dies auch transparent.

¹⁵ Prüfungsergebnisse werden voraussichtlich im Kommunalbericht 2021 veröffentlicht.

¹⁶ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2016, „Steuerung mittels kommunaler Strategien in kleineren Kommunen – vielfältige Strategien suchen ihren Weg in die kommunalen Haushalte“, S. 36 ff.

2.5 Fazit

Die Auswertung der bisherigen Rückmeldungen und Stellungnahmen zu den Prüfungsergebnissen lässt den Schluss zu, dass die überörtliche Kommunalprüfung als verlässliche und unterstützende Partnerin der Kommunen wahrgenommen wird.

Rückmeldungen sind hilfreich

Die überörtliche Kommunalprüfung verfolgt die stetige Weiterentwicklung ihrer Arbeit. Dabei kann sie selbst die Umsetzung ihrer Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen sowie die Berücksichtigung der Good Practice-Beispiele und der Arbeitshilfen nur eingeschränkt nachvollziehen.

Rückmeldungen durch aktuell geprüfte, aber auch ungeprüfte Kommunen zur Verwertbarkeit der Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen sind daher ausdrücklich erwünscht.

Außerdem strebt die überörtliche Kommunalprüfung an, durch Kontroll- und Wiederholungsprüfungen weitere Erkenntnisse zu gewinnen. Zeigen diese vermehrt auf, dass Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen nur wenig Berücksichtigung fanden, wird zu klären sein, ob

Kontrollprüfung

- die Empfehlungen praxisgerecht waren,
- die Argumente nicht überzeugten,
- sich die Rahmenbedingungen für die Kommunen nachträglich änderten oder
- die Kommunen aus anderen Gründen unabhängig von der Qualität der Aussagen diese nicht berücksichtigt haben.

Auf dieser Basis will die überörtliche Kommunalprüfung ihre Prüfungen weiterhin optimieren, um die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerledigung der Kommunen adäquat zu unterstützen.

Weitergehende Informationen zur überörtlichen Kommunalprüfung, den empfohlenen Good Practice-Beispielen und Arbeitshilfen finden Sie unter:

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



3 Allgemeine Vorbemerkungen

3.1 Hinweise zu den statistischen Grundlagen

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.

Zu den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zählen:

- Steuern und steuerähnliche Abgaben
- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (z. B. Schlüsselzuweisungen)
- sonstige Transfereinzahlungen (z. B. Ersatz von sozialen Leistungen, Schuldendiensthilfen)
- öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (z. B. Gebühren und zweckgebundene Abgaben)
- privatrechtliche Leistungsentgelte, Kostenerstattungen und Kostenumlagen
- sonstige Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (z. B. Konzessionsabgaben und Bußgelder)
- 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)
- Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen (z. B. Kreditbeschaffungskosten, Verzinsung von Steuererstattungen)

*Haushaltswirtschaftliche
Ordnungskriterien*

*Laufende
Verwaltungstätigkeit*

Zur Investitionstätigkeit zählen die Einzahlungen aus Investitionszuwendungen, aus der Veräußerung von Vermögen, aus Rückflüssen von Ausleihungen und aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten¹⁷. Die Auszahlungen umfassen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, den Erwerb von Vermögen, Baumaßnahmen sowie die Gewährung von Ausleihungen.

*Investitions-
tätigkeit*

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.

*Finanzie-
rungstätig-
keit*

Die Auswertungen beruhen auf den Daten der kommunalen Jahresrechnungsstatistiken bzw. Schuldenstatistiken des LSN für die Jahre 2014 bis 2018. Die Angaben für 2019 basieren auf der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik des LSN, weil die Jahresrechnungs- und die Schuldenstatistik 2019 erst nach Fertigstellung dieses Berichts veröffentlicht werden. Teilweise wurden die statistischen Daten durch eigene Berechnungen ergänzt.¹⁸

*Verwendete
Statistiken*

Für die Ländervergleiche wurden die veröffentlichten Daten des Statistischen Bundesamts (Destatis) herangezogen.¹⁹ Die einwohnerbezogenen Auswertungen berücksichtigen die Einwohnerzahlen zum Stichtag 31.12.2018.²⁰

Die in den Tabellen und Ansichten des folgenden Kapitels zusammengestellten Daten für das Jahr 2018 weichen deutlich von den Daten der entsprechenden Tabellen und Ansichten des letzten Kommunalberichts ab. Bei Erstellung des Kommunalberichts 2019 lagen für das Jahr 2018 nur die Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik vor. Der aktuelle Bericht berücksichtigt für 2018 nunmehr die Zahlen der vorliegenden Jahresrechnungsstatistik.

Für eine regionale Zuordnung der Daten wird auf die statistischen Gebiete der NUTS-Ebene 2 und auf die sogenannten „Anpassungsschichten“ als untere Regionalebenen zurückgegriffen. Die statistische Größe der Anpassungsschichten wurde für die Auswertung des Zensus 2011 gebildet.

¹⁷ Z. B. Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch, Straßenausbaubeiträge.

¹⁸ Eventuelle Unstimmigkeiten begründen sich in Rundungsdifferenzen.

¹⁹ Statistisches Bundesamt (Destatis), Fachserie 14 Reihe 4, Finanzen und Steuern Steuerhaushalt 2019, erschienen am 07.04.2020, korrigiert am 02.06.2020, Tabelle 9.

²⁰ Vgl. Internet: Statistisches Bundesamt (Destatis), Pressemitteilung Nr. 244 vom 27.06.2019 unter www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/06/PD19_244_12411.html, zuletzt abgerufen am 23.10.2020.

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

Tabelle 1: Zuordnung Anpassungsschichten – NUTS-Ebene 2

3.2 Finanzkraft der Kommunen – Maßgebliche Faktoren

Es zählt zum gesetzlichen Auftrag der überörtlichen Kommunalprüfung, die Entwicklung der allgemeinen Finanzkraft der Kommunen zu würdigen. Den Maßstab dafür setzen die Haushaltsgrundsätze des § 110 NKomVG. Danach haben Kommunen ihre Haushalte so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dafür sollen die Haushalte dauerhaft ausgeglichen sein, über ausreichende Liquidität verfügen und neben dem Schuldendienst die angemessene Eigenfinanzierung von Investitionen ermöglichen. Positive Haushaltsergebnisse bieten die Möglichkeit, vorhandene Schulden zurückzuführen und Rücklagen für die Zukunftssicherung zu bilden.

Die Errichtung bzw. Aufrechterhaltung einer der jeweiligen demografischen Entwicklung angepassten Infrastruktur zählt zu den zentralen Aufgabenstellungen der Kommunen. Sie haben in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohnerinnen und Einwohner erforderlichen sozialen, kulturellen, sportlichen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereit zu stellen (§ 4 NKomVG). Um das erforderliche Angebot an öffentlichen Einrichtungen, insbesondere soweit eine gesetzliche Verpflichtung besteht, nachhaltig zu gewährleisten und vor allem die dafür notwendigen Investitionen leisten zu können, benötigen die Kommunen eine ausreichende Finanzkraft.

Die Entwicklungschancen und die Finanzkraft einer Kommune werden neben den haushaltspolitischen Entscheidungen der kommunalen Mandatsträger maßgeblich durch regionale und strukturelle Gegebenheiten bestimmt. Die finanzielle Leistungsfähigkeit beeinflussende Faktoren sind neben der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung u. a. die Einwohnerzahl und Bevölkerungsstruktur sowie die Gebiets- und Infrastruktur einschließlich der Gewerbeansiedlungen. Dafür sind die örtlichen Gegebenheiten als städtische oder ländliche Gemeinde sowie die Lage in der Nähe einer Großstadt oder von Landesgrenzen von Bedeutung.

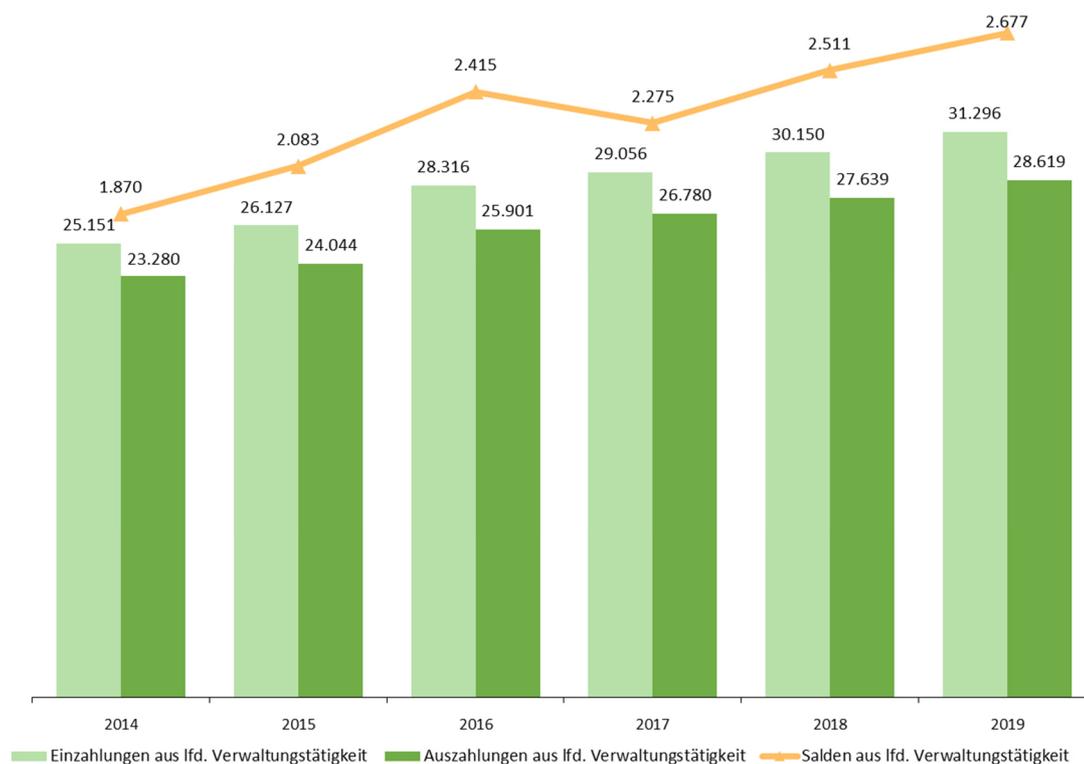
Die Prüfungsergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung sollen den Kommunen Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, die dazu beitragen können, ihre Finanzkraft zu erhalten bzw. zu verbessern. Dabei berücksichtigen die Prüfungsergebnisse die regionalen Gegebenheiten.

Bei der Einschätzung der im folgenden Kapitel dargestellten Entwicklung der Kommunalfinanzen handelt es sich um eine zusammengefasste Betrachtung der Haushaltsergebnisse aller niedersächsischen Kommunen. Bei Punkten, die für die Finanzkraft einer Kommune von zentraler Bedeutung sind, geht die Darstellung auch auf regionale Unterschiede ein, beispielsweise bei der Frage der Steuereinnahmekraft, der Veränderung wesentlicher Auszahlungspositionen und der Entwicklung der Verschuldung.

4 Kommunal финанzen 2014 bis 2019

4.1 Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit

Die Einzahlungen und Auszahlungen sowie die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit aller niedersächsischen Kommunen stellen sich für den Betrachtungszeitraum 2014 bis 2019 wie folgt dar:



Ansicht 2: Einzahlungen, Auszahlungen und Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Mehr als eine Milliarde Mehreinzahlungen

Der im gesamten Betrachtungszeitraum zu verzeichnende positive Trend steigender Einzahlungen setzte sich 2019 fort. Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhten sich im Vergleich zu 2018 um 1.146 Mio. €. Die Steigerungsrate betrug wie im Vergleich der Vorjahre 2017 zu 2018 wiederum 3,8 %.

Aber: Erhebliche Mehrauszahlungen

Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhten sich 2019 erneut erheblich. Sie nahmen gegenüber 2018 um 980 Mio. € zu. Die Steigerungsrate von 3,5 % übertraf die schon hohen Quoten der Vorjahre. Von 2017 zu 2018 steigerten sich die Auszahlungen um 859 Mio. € (+ 3,2 %).

Insgesamt: Fast 2,7 Mrd. € Plus

Insgesamt überstiegen auch 2019 die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit die gestiegenen Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Der positive Saldo von 2,677 Mrd. € erhöhte sich gegenüber 2018 um 6,6 % (+ 166 Mio. €).

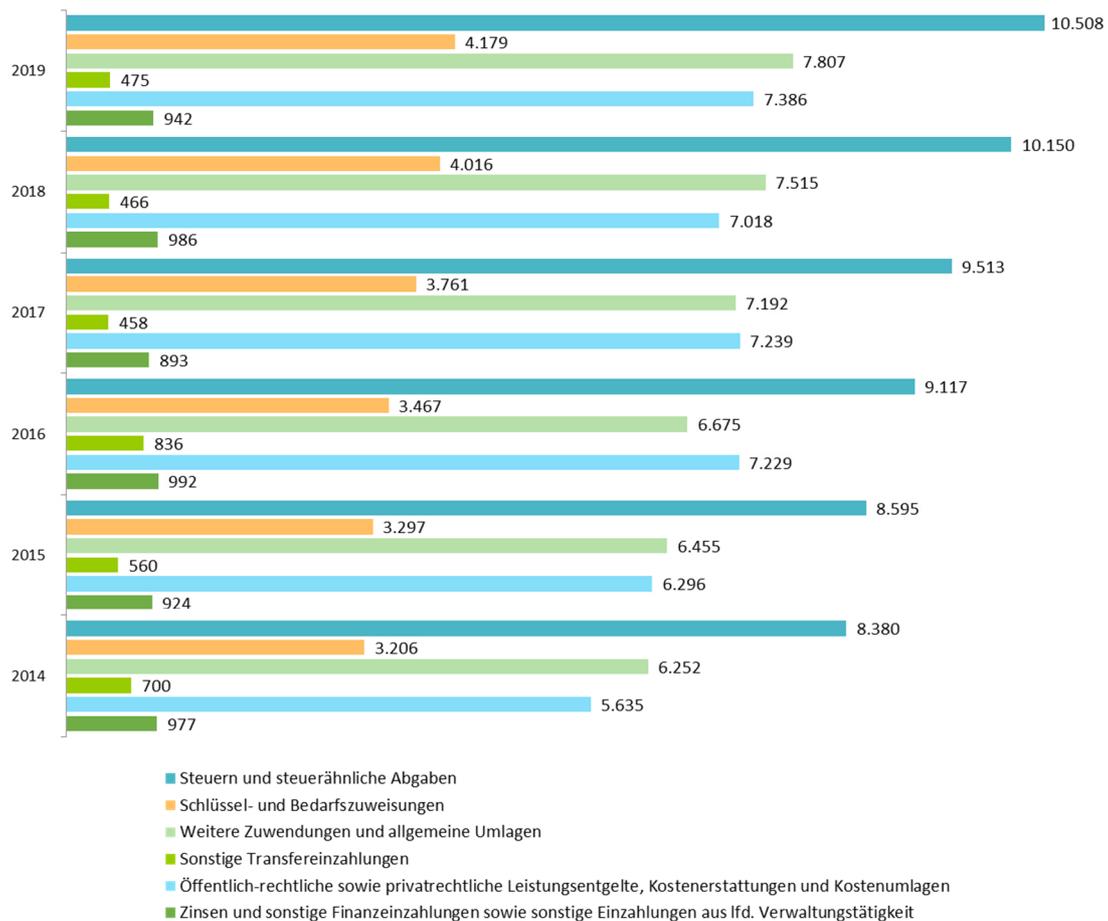
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)	25.151	26.127	28.316	29.056	30.150	31.296
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)	543	976	2.189	740	1.094	1.146
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)	2,2	3,9	8,4	2,6	3,8	3,8
Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)	23.280	24.044	25.901	26.780	27.639	28.619
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)	865	764	1.857	879	859	980
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)	3,9	3,3	7,7	3,4	3,2	3,5
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)	1.870	2.083	2.415	2.275	2.511	2.677
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)	- 323	213	332	- 140	236	166
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)	- 14,7	11,4	15,9	- 5,8	10,4	6,6

Tabelle 2: Entwicklung der laufenden Verwaltungstätigkeit

Aus dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit sind zunächst die Auszahlungen für die ordentliche Tilgung von Investitionskrediten und die ordentliche Rückzahlung innerer Darlehen zu finanzieren. Der übersteigende Betrag dient der Finanzierung von Investitions- und Investitionsförderungsmaßnahmen, sofern keine Liquiditätskredite zurückgeführt werden müssen (§ 17 Abs. 2 u. 3 KomHKVO). Mit dieser Vorschrift will der Verordnungsgeber sicherstellen, dass Kommunen den Schuldendienst für aufgenommene Investitionskredite aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaften.

4.2 Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

Die nachfolgend dargestellten Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit umfassen die den Kommunen zur Erfüllung ihres Verwaltungs- und Dienstleistungsangebots zufließenden Einzahlungen.

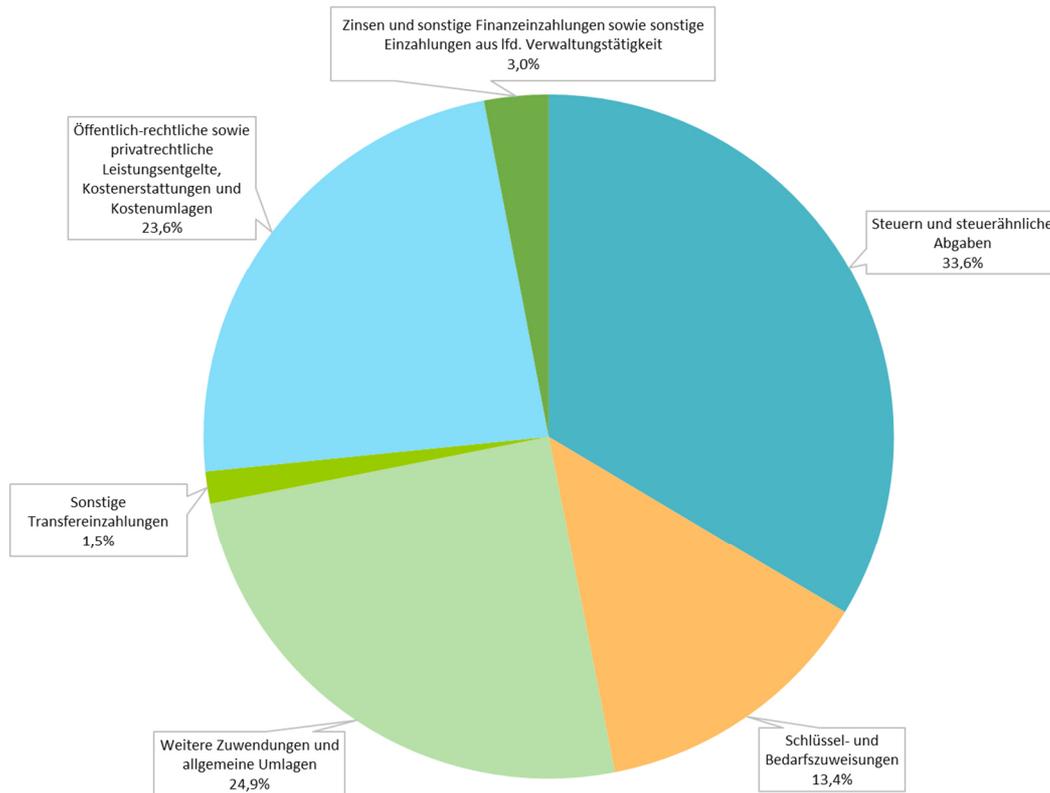


Ansicht 3: Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Steuern und Schlüsselzuweisungen erneut gestiegen, aber geringere Steigerungsrate

2019 vereinnahmten die Kommunen Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit von 31,3 Mrd. € (s. Ansicht 2). Sie verteilten sich auf vier wesentliche Positionen. 23,6 % der gesamten Einzahlungen entfielen auf Leistungsentgelte und Kostenerstattungen, 24,9 % auf weitere Zuwendungen und allgemeine Umlagen. Die Schlüssel- und Bedarfszuweisungen an die Kommunen betragen 13,4 % der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, die Steuern und steuerähnlichen Abgaben 33,6 % (s. Ansicht 4).

Mithin erzielten die Kommunen 47 % ihrer Einzahlungen aus Steuern sowie Schlüssel- und Bedarfszuweisungen. Diese Einzahlungen sind von großer Bedeutung für die finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen, weil sie keiner unmittelbaren Zweckbindung unterliegen. Die Einzahlungen aus Steuern sowie Schlüssel- und Bedarfszuweisungen betrug 2019 insgesamt 14,7 Mrd. € und damit 521 Mio. € mehr als 2018. Die Steigerungsrate von 3,7 % blieb jedoch deutlich hinter der des Vorjahres (+ 6,7 %) zurück.



Ansicht 4: Verhältnis der Einzahlungsarten aus laufender Verwaltungstätigkeit 2019

4.2.1 Öffentlich-rechtliche sowie privatrechtliche Leistungsentgelte, Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Die Einzahlungen aus öffentlich-rechtlichen sowie privatrechtlichen Leistungsentgelten, Kostenerstattungen und Kostenumlagen erhöhten sich 2019 gegenüber 2018 um 368 Mio. € auf 7,4 Mrd. € (+ 5,2 %). Zu den Einzahlungen aus öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten werden Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, wie Entgelte für die Inanspruchnahme von Einrichtungen der Müllabfuhr, Straßenreinigung und Abwasserbeseitigung sowie Beiträge für Kindertagesstätten und zweckgebundene Abgaben, wie Kurtaxe und Kurbeiträge, gezahlt. Beispiele für privatrechtliche Leistungsentgelte sind Eintrittsgelder für Sport- und Kultureinrichtungen, Verkaufserlöse sowie Mieten und Pachten.

Die Kostenerstattungen und Kostenumlagen beinhalten Erstattungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, die ein Verwaltungsträger für einen anderen erbringt. Darunter fallen z. B. die Kostenerstattungen des Landes für die auftragsweise erbrachten Leistungen nach dem SGB XII durch die örtlichen Sozialhilfeträger – mit einem Volumen von fast 4,0 Mrd. € und einer Steigerungsquote von 13,2 %.

Obwohl die Leistungsentgelte und Kostenerstattungen einen erheblichen Teil der Einzahlungen darstellen, sind die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen gering. Die Einzahlungen sind im Wesentlichen zweckgebunden oder unterliegen besonderen rechtlichen Rahmenbedingungen, z. B. die Gebührenerhebung nach dem NKAG.

4.2.2 Weitere Zuwendungen und allgemeine Umlagen

Die Einzahlungen aus weiteren Zuwendungen und allgemeinen Umlagen erhöhten sich 2019 gegenüber 2018 um 292 Mio. € auf 7,8 Mrd. € (+ 3,9 %). Zu diesen Einzahlungen gehören die zumeist zweckgebundenen Zuweisungen und Zuschüsse im öffentlichen Bereich, darunter die Leistungsbeteiligung des Bundes an den Sozialleistungen, insbesondere der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II, die sich gegenüber 2018 um 66 Mio. € verringerten.

Zu den allgemeinen Umlagen zählen die von den Mitgliedsgemeinden an ihre Samtgemeinden zu zahlende Samtgemeindeumlage und die von den kreisangehörigen Kommunen an die Landkreise zu zahlende Kreisumlage. Diese Einzahlungen erreichten 2019 ein Volumen von fast 4,4 Mrd. € und eine Steigerungsrate von 5,3 %. Die Einzahlungen aus Umlagen sind von wesentlicher Bedeutung für die Finanzierung der Landkreis- und der Samtgemeindehaushalte. In der zusammengeführten Betrachtung aller kommunalen Haushaltsergebnisse wirken sie sich jedoch nicht aus. Sie sind Teil der Eigenfinanzierung zwischen den Gemeindeverbänden und der ihnen zugehörigen Gemeinden und finden sich daher auf der Ein- und Auszahlungsseite in korrespondierender Höhe wieder.²¹

4.2.3 Schlüssel- und Bedarfszuweisungen

Gemäß der grundgesetzlichen Vorgabe steht den Gemeinden ein durch Landesgesetz zu bestimmender Anteil an Landeseinnahmen aus Gemeinschaftssteuern zu. In Niedersachsen werden in den sogenannten Steuerverbund außer den Landesanteilen an Gemeinschaftssteuern weitere Steuern einbezogen, u. a. 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 zurzeit mit 15,5 % der Verbundmasse fest.

²¹ In Kapitel 5.9 dieses Kommunalberichts wird auf die von der überörtlichen Kommunalprüfung vorgenommene Bestandsaufnahme zur Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage eingegangen.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Schlüssel- und Bedarfszuweisungen (in Mio. €)	3.206	3.297	3.467	3.761	4.016	4.179
Steigerung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)	221	91	170	294	255	163
Steigerung prozentual (in % zum Vorjahr)	7,4	2,8	5,2	8,5	6,8	4,1

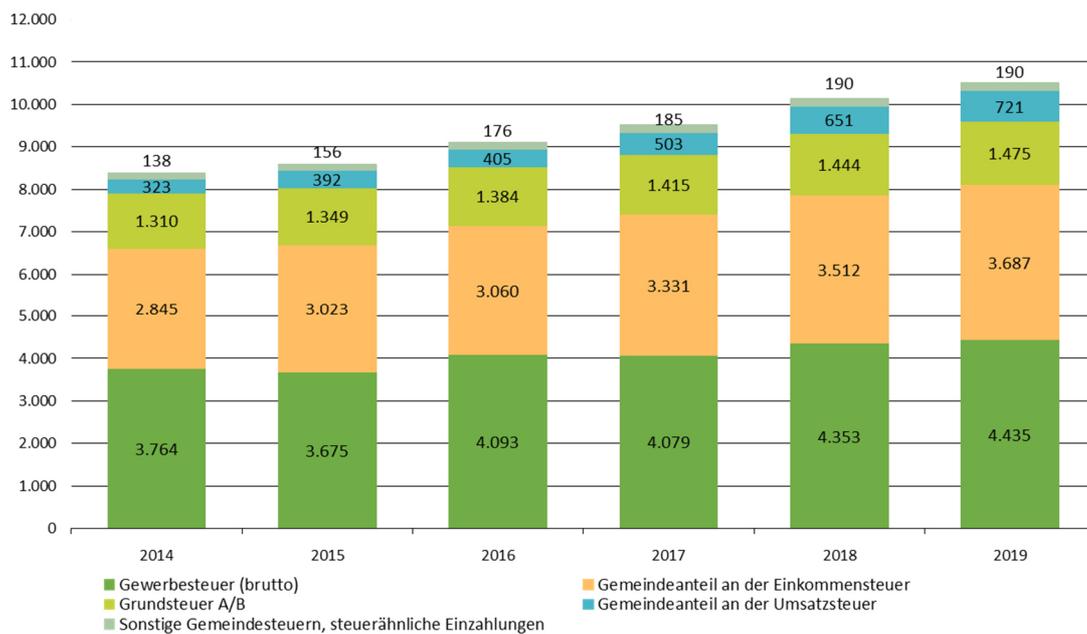
Tabelle 3: Steigerungsraten der Schlüssel- und Bedarfszuweisungen

Die Schlüssel- und Bedarfszuweisungen in Höhe von knapp 4,2 Mrd. € beliefen sich 2019 auf 13,4 % der Gesamteinzahlungen. Sie erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 163 Mio. €. Das Aufkommen der Schlüssel- und Bedarfszuweisungen ist für die Finanzierung der kommunalen Haushalte von ähnlicher Bedeutung wie die Gewerbesteuererinnahmen. Allerdings können die Kommunen nicht beeinflussen, in welcher Höhe ihnen Schlüssel- und Bedarfszuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zufließen. Die regelmäßige jährliche Entwicklung der Finanzausgleichsleistungen ist von der Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes abhängig.

4.2.4 Steuereinzahlungen

Rund ein Drittel ihrer Einzahlungen erhielten die Kommunen aus Steuereinzahlungen, die sich 2019 auf 10,5 Mrd. € beliefen. Sie umfassten im Wesentlichen die Einzahlungen aus den kommunalen Steuern, der Grundsteuer A und B und der Gewerbesteuer, sowie die den Gemeinden gem. Art. 106 Abs. 5 und 5 a GG zustehenden Anteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer. Sie verbesserten sich gegenüber 2018 nochmals um 358 Mio. € (+ 3,5 %).

Steuereinzahlungen betragen mehr als 10 Mrd. €



Ansicht 5: Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (in Mio. €)

Ausweislich der vorstehenden Ansicht entwickelten sich die einzelnen Steuerarten wie folgt:

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuereinzahlungen (brutto) von insgesamt 4,4 Mrd. € bewegten sich 2019 auf unverändert hohem Niveau. Sie wiesen gegenüber 2018 einen Zuwachs von 82 Mio. € auf. Die Steigerungsrate von 1,9 % blieb jedoch deutlich hinter der des Vorjahres (+ 6,7 %) zurück.

Abzüglich der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlagen verblieben den Kommunen 2019 Gewerbesteuereinzahlungen in Höhe von 3,7 Mrd. €. Im Vergleich zum Vorjahreswert (3,6 Mrd. €) betrug die Steigerungsrate in der Nettobetrachtung sogar 2,9 % (s. Tabelle 4).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gewerbesteuer (brutto) (in Mio. €)	3.764	3.675	4.093	4.079	4.353	4.435
abzgl. Gewerbesteuerumlage (in Mio. €)	650	648	684	703	726	704
Gewerbesteuer (netto) (in Mio. €)	3.113	3.027	3.409	3.376	3.627	3.731
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)	52	- 86	382	- 33	251	104
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)	1,7	- 2,8	12,6	- 1,0	7,4	2,9

Tabelle 4: Entwicklung der Gewerbesteuer (netto)

Die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer erhöhten sich um 5,0 % (+ 175 Mio. €). Die Steigerungsrate fiel jedoch geringer aus als im Vorjahr (5,4 %, + 181 Mio. €).

*Gemeinde-
anteil an der
Einkom-
mensteuer*

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

An dritter Stelle in der Rangfolge der Steuereinzahlungen der Kommunen standen die Einzahlungen aus der Grundsteuer A und B. Sie wiesen regelmäßig verlässliche Steigerungsraten von ca. 2 % auf. Die Einzahlungen 2019 betragen 1,48 Mrd. €. Es bleibt abzuwarten, ob die Umsetzung der Forderungen des Bundesverfassungsgerichts²² mit dem in Niedersachsen diskutierten sog. Flächen-Lage-Modell²³ für die Neubemessung der Grundsteuer landesweit aufkommensneutral erfolgen wird.

*Grundsteuer
A und B*

Die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer steigerten sich gegenüber dem Vorjahr um 70 Mio. € (+ 10,8 %) auf 721 Mio. €. Diese Einzahlungen sind wegen ihres geringen Anteils an den Einnahmen für die Finanzierung der Kommunalhaushalte weniger bedeutsam als die bereits genannten Steuereinzahlungen. Gleichwohl ist festzustellen, dass ihre Steigerungsrate stark zurückging. 2017 und 2018 betragen die Steigerungsraten 24,2 % und 29,4 %.

*Gemeinde-
anteil an der
Umsatz-
steuer*

Die übrigen Steuereinzahlungen betragen im Vergleich mit dem Vorjahr unverändert 190 Mio. €.

*Übrige
Steuern*

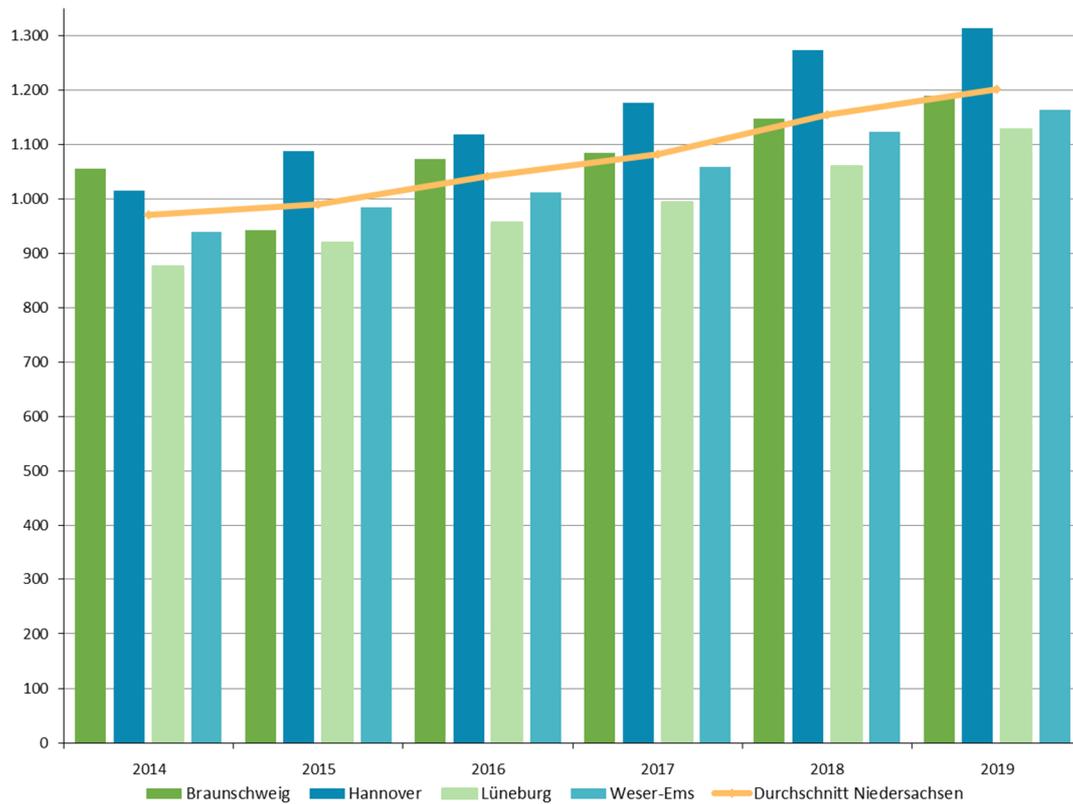
4.2.5 Steuereinnahmekraft

Die Finanzkraft der Gemeinden wird maßgeblich durch die Höhe der eigenen Steuereinnahmen beeinflusst. Insofern ist die Steuereinnahmekraft²⁴ ein wichtiges Merkmal für die Beurteilung der Finanzkraft einer Kommune. Gleichzeitig ist die unterschiedliche Höhe der Steuereinnahmekraft ein Indiz für vorhandene Strukturunterschiede.

²² 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, zuletzt abgerufen am 23.10.2020.

²³ Das in Niedersachsen diskutierte „Flächen-Lage-Modell“ sieht als Grundlage für die Bemessung der Grundsteuer die Flächengröße und den Umfang der Bebauung vor. Außerdem soll innerhalb von Gemeinden nach Top-Lagen und weniger guten Lagen unterschieden werden.

²⁴ Mit 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.

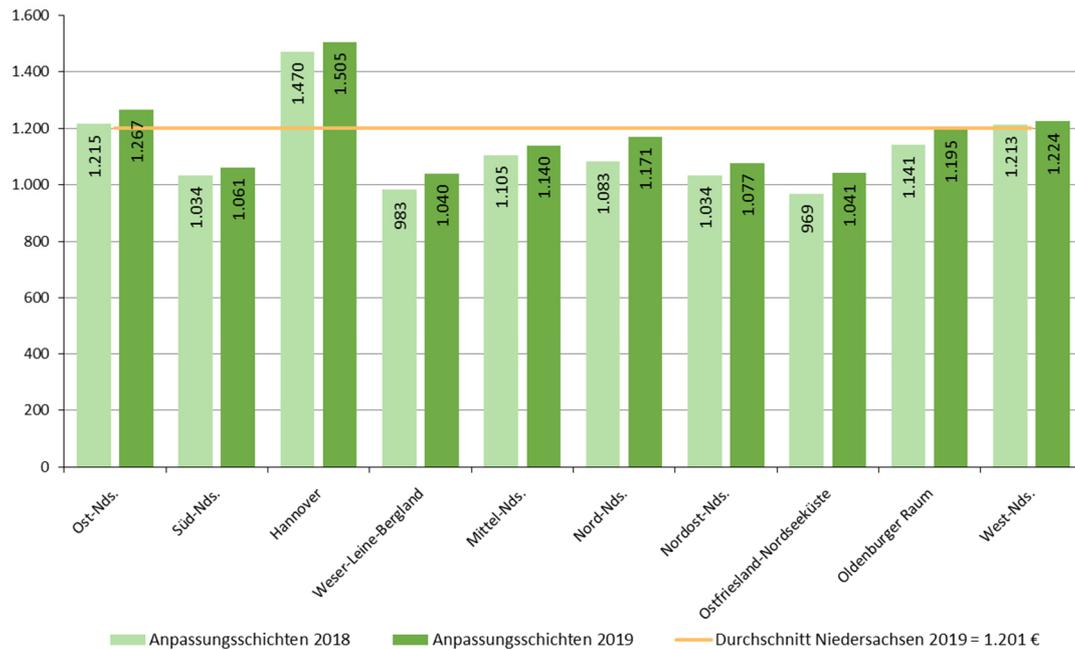


Ansicht 6: Steuereinnahmekraft in den Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2
(in € je Einwohner)

*Landes-
durchschnitt
der Steuer-
einnahme-
kraft erneut
gestiegen*

Die Steuereinnahmekraft nahm im Betrachtungszeitraum in allen Jahren kontinuierlich zu und erreichte 2019 im Landesdurchschnitt 1.201 € je Einwohner – gegenüber 2018 eine Steigerung um 46 €. Der Landesdurchschnitt wurde wiederholt durch die herausstechende Steuereinnahmekraft im statistischen Gebiet Hannover bestimmt. Die Steuereinnahmekraft im statistischen Gebiet Lüneburg erhöhte sich überdurchschnittlich um 67 € je Einwohner. Im statistischen Gebiet Braunschweig nahm sie um 43 € je Einwohner und in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems jeweils um 40 € je Einwohner zu.

Die nachstehende Ansicht verdeutlicht zunächst die Steuereinnahmekraft je Einwohner in detaillierter Gliederung der einzelnen Räume des Landes im Vergleich zum Landesdurchschnitt in den Haushaltsjahren 2018 und 2019.



Ansicht 7: Steuereinnahmekraft nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in € je Einwohner)

4.2.6 Spezifische Verteilung der Steuereinnahmekraft

In den statistischen Gebieten werden Kommunen mit hoher und niedriger Steuereinnahmekraft zusammengefasst. Dies zeigte sich auch 2019 insbesondere im statistischen Gebiet Hannover. Die Landeshauptstadt und einige Kommunen der Region Hannover verfügten aufgrund 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 7).

Dementsprechend wurde die überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft im statistischen Gebiet Hannover (1.313 € je Einwohner) durch die weit überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft in der Anpassungsschicht Hannover (Region einschließlich Landeshauptstadt) geprägt. Die Anpassungsschicht Hannover umfasste mehr als die Hälfte der Einwohner im gesamten statistischen Gebiet Hannover und wies erneut die höchste Steuereinnahmekraft des Landes (1.505 € je Einwohner) aus. Die Landeshauptstadt Hannover erreichte 2019 eine Steuereinnahmekraft von 1.889 € je Einwohner. Die Steuereinnahmekraft in sechs der sieben in der Statistik zum Gebiet Hannover zusammengefassten Landkreisbereiche lag unter dem Landesdurchschnitt.

Statistisches
Gebiet
Hannover

*Statistisches
Gebiet
Braun-
schweig*

Die Steuereinnahmekraft im statistischen Gebiet Braunschweig (1.190 € je Einwohner) nahm auch 2019 zu, unterschritt aber den Landesdurchschnitt leicht. Maßgeblich für die Steuereinnahmekraft des statistischen Gebiets Braunschweig waren die unverändert hohen Gewerbesteureinzahlungen der Stadt Wolfsburg, deren Steuereinnahmekraft sich um 156 € auf 2.329 € je Einwohner erhöhte. Dadurch ergab sich für die Anpassungsschicht Ostniedersachsen eine überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft, obwohl von den sieben zusammengefassten kreisfreien Städten und Landkreisbereichen nur noch die Stadt Braunschweig (1.361 € je Einwohner) eine über dem Landesdurchschnitt liegende Steuereinnahmekraft aufwies. Die Steuereinnahmekraft der Kommunen im Landkreisbereich Helmstedt sank trotz der Nähe zur Stadt Wolfsburg deutlich um 33 € je Einwohner auf den drittniedrigsten Wert des Landes (938 € je Einwohner). Die Steuereinnahmekraft der Stadt Salzgitter (+ 75 € je Einwohner) nahm zwar überdurchschnittlich zu, lag aber weiterhin deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Die Steuereinnahmekraftzahlen der drei in der Anpassungsschicht Südniedersachsen zusammengefassten Landkreisbereiche lagen teilweise deutlich unter dem Landesdurchschnitt, auch wenn die Steuereinnahmekraft in den Landkreisbereichen Goslar (+ 55 € je Einwohner) und im nach der Fusion besonders einwohnerstarken Landkreisbereich Göttingen (+ 27 € je Einwohner) höher ausfiel als im Vorjahr. Im Landkreisbereich Northeim verringerte sich die Steuereinnahmekraft leicht (- 4 €) auf 996 € je Einwohner. In der statistischen Betrachtung nivellierte die Steuereinnahmekraft der Stadt Wolfsburg, nur flankiert von der zwar schwächeren aber dennoch überdurchschnittlichen Steuereinnahmekraft der Stadt Braunschweig, die Steuereinnahmeschwäche der übrigen Kommunen des gesamten statistischen Gebiets Braunschweig.

*Statistisches
Gebiet
Lüneburg*

Die Steuereinnahmekraft im statistischen Gebiet Lüneburg (1.128 € je Einwohner) lag auch 2019 unter dem Landesdurchschnitt, obwohl drei der elf zusammengefassten Landkreisbereiche eine über dem Landesdurchschnitt liegende Steuereinnahmekraft aufwiesen. Dazu zählten die einwohnerstarken Landkreise Stade und Harburg, in denen die Steuereinnahmekraft deutlich zunahm. Sie überschritten den Landesdurchschnitt allerdings nicht so erheblich, dass sie die unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen der übrigen Landkreisbereiche im statistischen Gebiet Lüneburg ausgleichen konnten. Allerdings gab es im Landkreisbereich Stade den landesweit höchsten Anstieg der Steuereinnahmekraft um 184 € je Einwohner auf 1.363 € je Einwohner und damit auf den höchsten Wert im statistischen Gebiet Lüneburg. Auch die Steuereinnahmekraft im Landkreisbereich Cuxhaven nahm mit 76 € je Einwohner zu. Der Gesamtwert von 1.009 € je Einwohner lag aber unverändert deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Der landesweit stärkste Rückgang der Steuereinnahmekraft (- 45 € je Einwohner) ergab sich

für den Landkreisbereich Lüchow-Dannenberg, der mit 794 € je Einwohner die schwächste Steuereinnahmekraft des Landes Niedersachsen auswies.

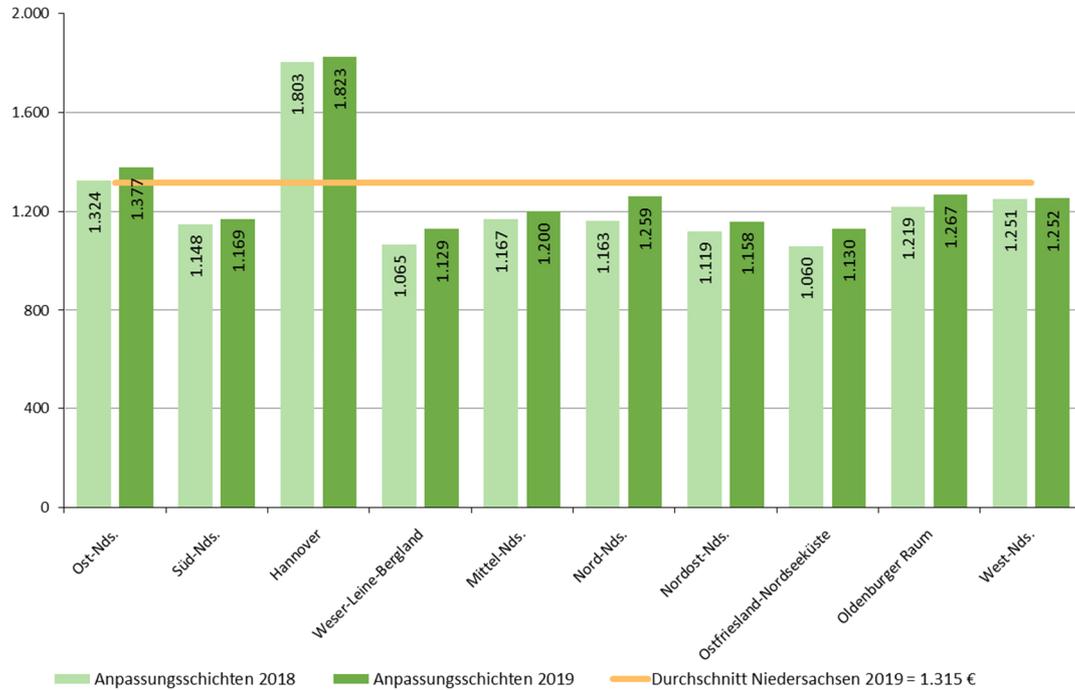
Die Steuereinnahmekraft im statistischen Gebiet Weser-Ems (1.164 € je Einwohner) lag weiterhin unter dem Landesdurchschnitt, obwohl die meisten der siebzehn einbezogenen kreisfreien Städte und Landkreisbereiche nach der rückläufigen Tendenz des Vorjahres ihre Steuereinnahmekraft wieder steigern konnten. Allerdings erreichten nur drei der fünf kreisfreien Städte und drei der Landkreisbereiche eine über dem Landesdurchschnitt liegende Steuereinnahmekraft. Die durchschnittliche Steuereinnahmekraft im Gebiet Weser-Ems erhöhten sie jedoch nicht so wirksam wie die Städte Hannover und Wolfsburg die Steuereinnahmekraft in ihren Gebieten. Insgesamt zeichnete sich das statistische Gebiet Weser-Ems durch eine weitgehend gleichmäßige Verteilung der Steuereinnahmekraft aus. Gleichwohl zählte die Stadt Delmenhorst zu den steuerschwächsten Kommunen des Landes Niedersachsen. Ihre Steuereinnahmekraft betrug – gegenüber dem Vorjahr unverändert – 807 € je Einwohner.

*Statistisches
Gebiet
Weser-Ems*

Die Verteilung der Steuereinnahmekraft, die bei ihrer Berechnung eine Nivellierung über die Anwendung eines landesdurchschnittlichen Hebesatzes erfährt, spiegelt sich in den Anpassungsschichten erzielten Steuereinzahlungen je Einwohner wider (s. Ansicht 8). Auch hier bestätigen sich die überdurchschnittlichen Steuereinnahmen in der Anpassungsschicht Ostniedersachsen mit der Stadt Wolfsburg und der Anpassungsschicht Hannover, bestehend aus der Landeshauptstadt und der Region Hannover.

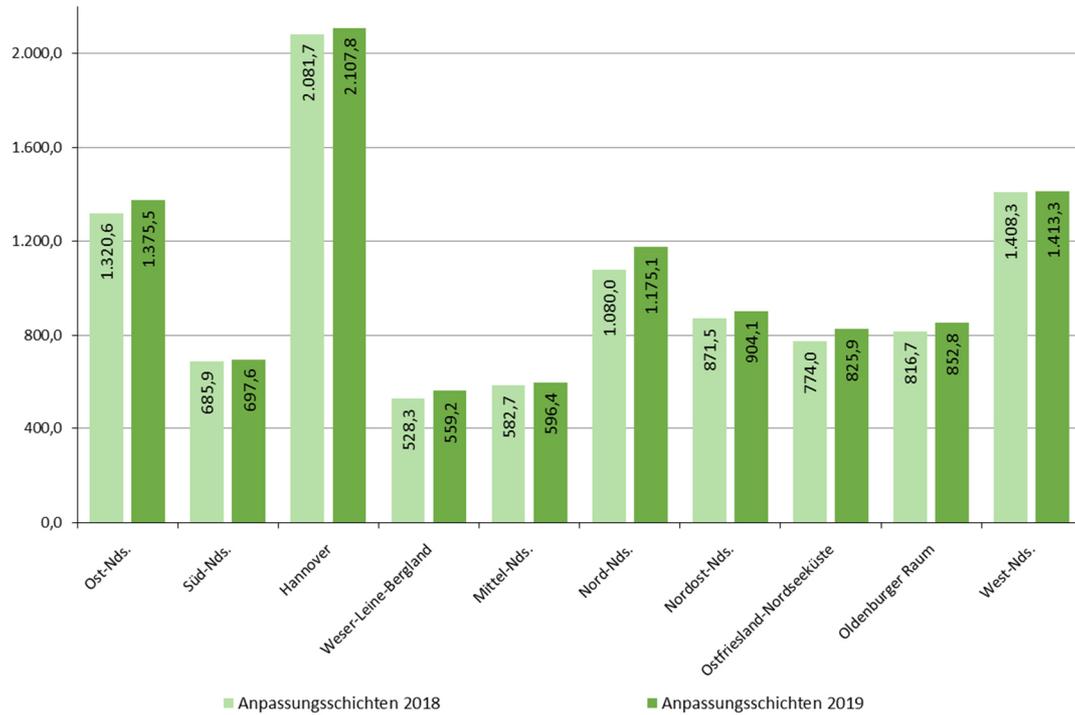
4.2.7 Regionale Verteilung der Steuereinzahlungen

Eine differenziertere Betrachtung der Steuereinzahlungen unter regionalen Aspekten ergibt folgendes Bild:

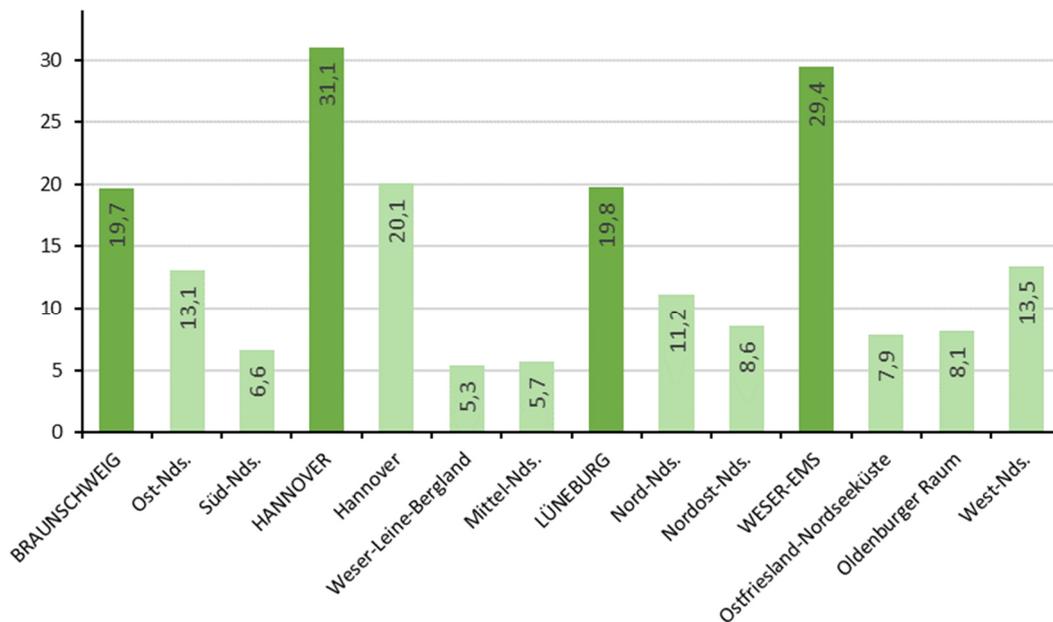


Ansicht 8: Steuereinzahlungen insgesamt nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in € je Einwohner)

Die nachstehenden Ansichten verdeutlichen die Bündelung der effektiven Steuereinnahmen in den Gebieten Niedersachsens mit einer hohen Besiedlungsdichte und die besondere Bedeutung des Gewerbesteueraufkommens.



Ansicht 9: Steuereinzahlungen insgesamt nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in Mio. €)



Ansicht 10: Verteilung der Steuereinzahlungen 2019 insgesamt nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in %)

Im statistischen Gebiet Hannover lebten 27 % der Einwohner Niedersachsens. Dort wurden 31 % der gesamten kommunalen Steuern und kommunalen Steueranteile und 34 % Gewerbesteureinzahlungen des Landesaufkommens vereinnahmt. Allein auf die in der

Statistisches
Gebiet
Hannover

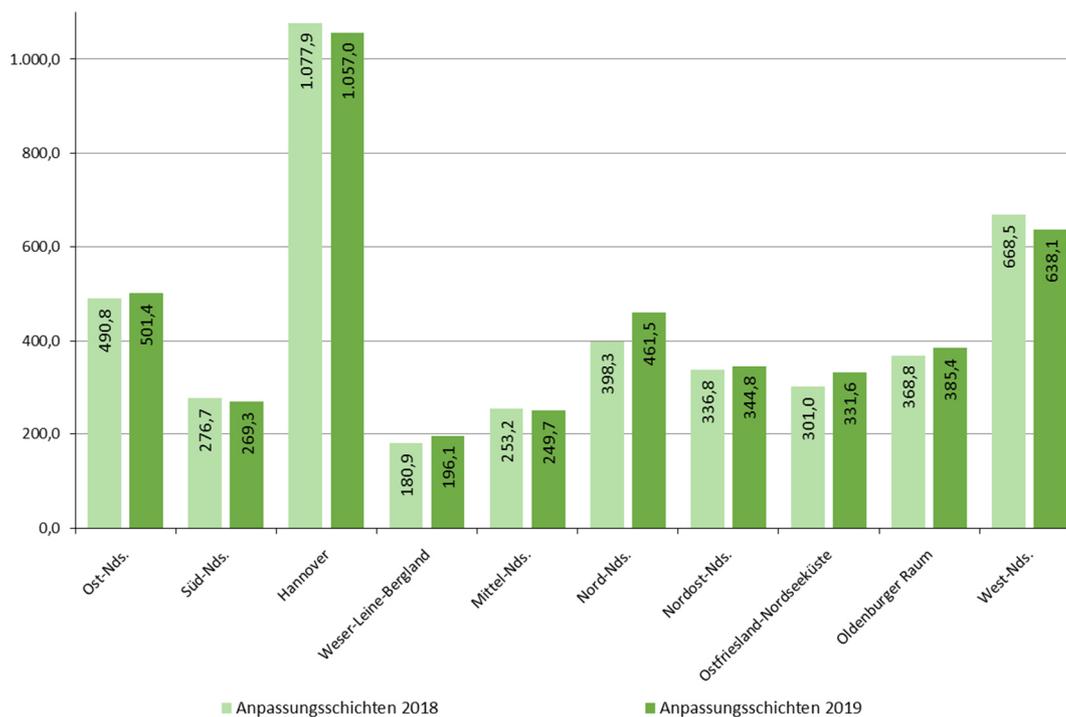
Anpassungsschicht Hannover liegenden Kommunen mit nur 14 % der Einwohner Niedersachsens entfielen 20 % aller Steuereinzahlungen und 24 % der gesamten Gewerbesteureinzahlungen des Landesaufkommens.

Statistisches Gebiet
Weser-Ems

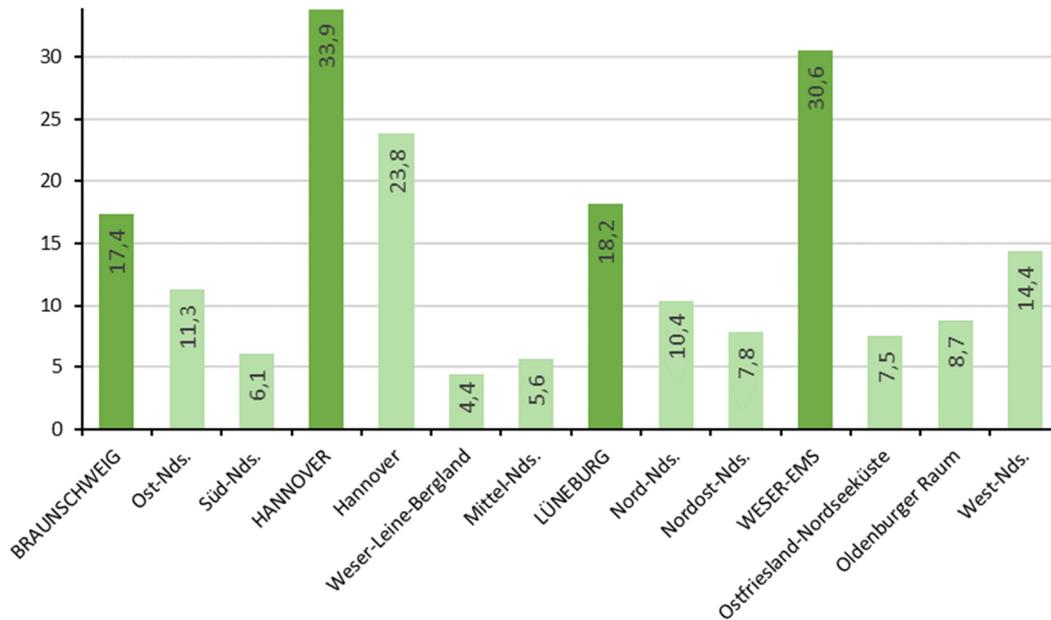
Die Steuereinnahmekraft im statistischen Gebiet Weser-Ems zeigte sich ausgeglichen. Dort entfielen auf 32 % der Einwohner Niedersachsens 29 % der Steuereinzahlungen und 31 % der Gewerbesteureinzahlungen. Dabei entsprachen die Aufkommen in den zugehörigen Anpassungsschichten jeweils ihrem Bevölkerungsanteil.

Statistische Gebiete
Braunschweig und
Lüneburg

Im statistischen Gebiet Braunschweig entfielen auf 20 % der Einwohner Niedersachsens 20 % der Steuereinzahlungen. Im statistischen Gebiet Lüneburg wurden 20 % der Steuereinzahlungen für 21 % der Einwohner Niedersachsens vereinnahmt. Anders als in den statistischen Gebieten Hannover und Weser-Ems fiel in den Gebieten Braunschweig und Lüneburg der Gewerbesteueranteil geringer aus als der Anteil an den gesamten Steuereinzahlungen. Dies ist wegen der überdurchschnittlichen Gewerbesteureinzahlungen der Stadt Wolfsburg insbesondere im statistischen Gebiet Braunschweig auffällig.



Ansicht 11: Einzahlungen aus Gewerbesteuer (brutto) nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in Mio. €)

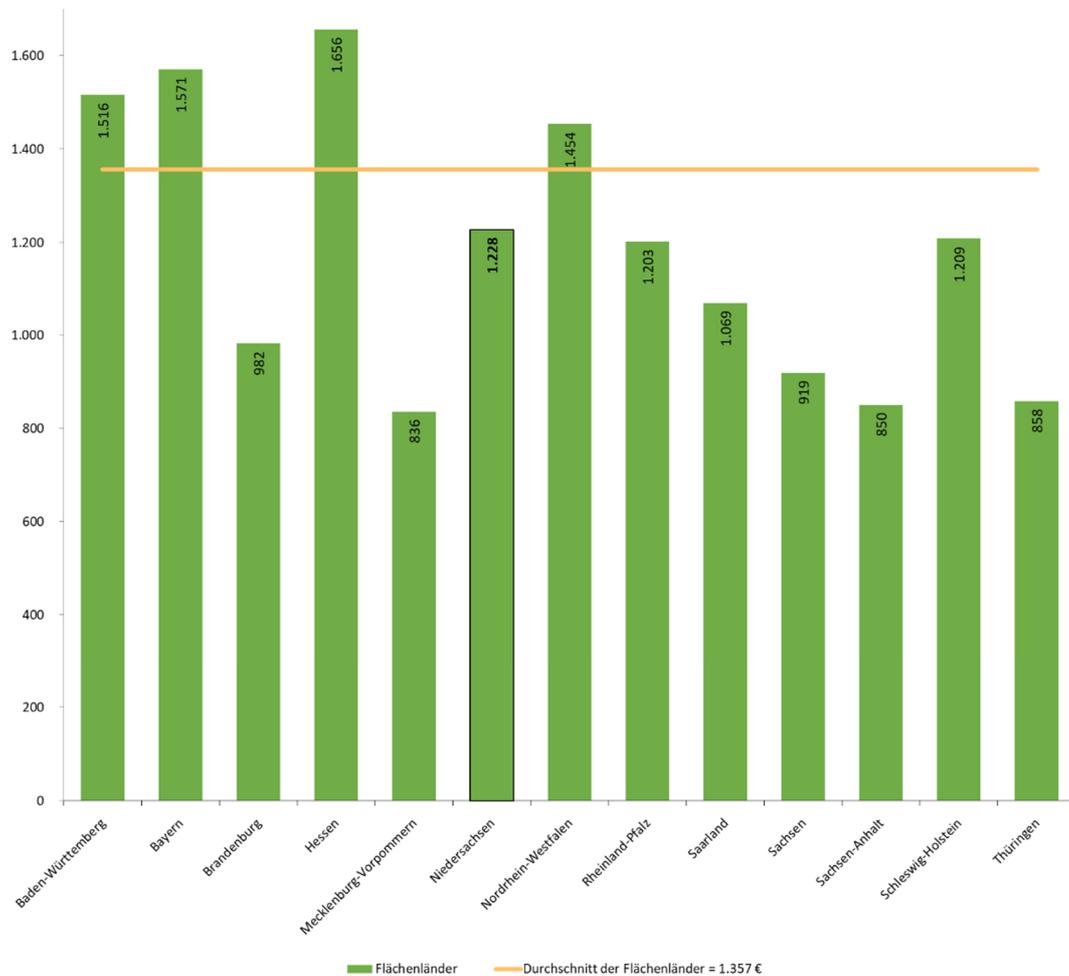


Ansicht 12: Verteilung der Gewerbesteuereinzahlungen (brutto) 2019 nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in %)

4.2.8 Bundesvergleich Steuereinzahlungen

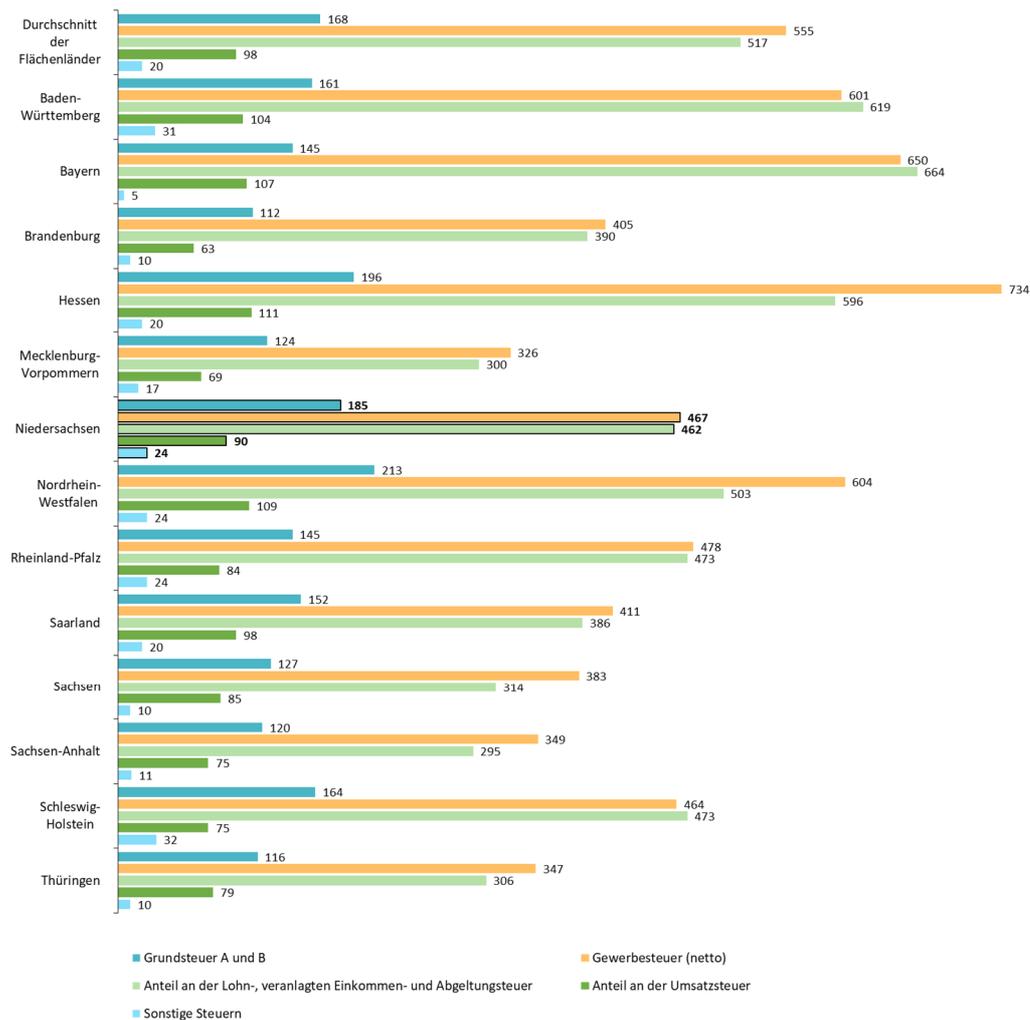
Im Bundesdurchschnitt verbesserten sich die Steuereinzahlungen aller Kommunen von 2018 auf 2019 um 3,1 %. Die Steuereinnahmen der Kommunen in Niedersachsen nahmen um 4,0 % zu. Hierbei handelt es sich im Ländervergleich um die dritthöchste Steigerungsrate.

Bei der aufkommensstarken Gewerbesteuer (netto) erreichten die niedersächsischen Kommunen die fünftöchste Steigerungsrate (+ 2,9 %). Sechs der dreizehn Flächenländer verzeichneten einen Rückgang der Gewerbesteuereinzahlungen.



Ansicht 13: Steuereinnahmen insgesamt (netto) der deutschen Flächenländer 2019
 (in € je Einwohner)

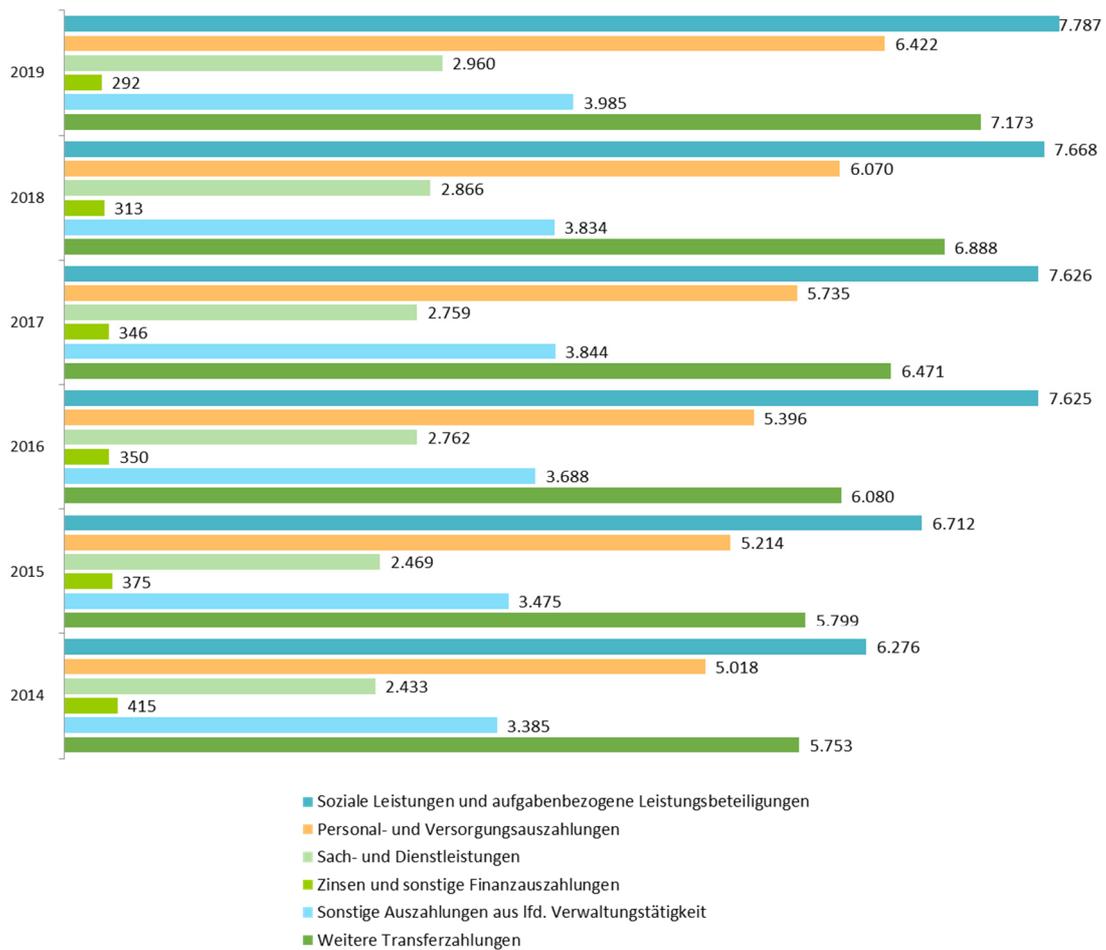
Im bundesweiten Vergleich lag Niedersachsen bei der Summe aller kommunalen Steuereinzahlungen mit 1.228 € je Einwohner auf der fünften Position der dreizehn Flächenländer – gleichwohl unter dem Bundesdurchschnitt der Flächenländer (1.357 € je Einwohner). Im Vergleich der Gewerbesteuereinzahlungen je Einwohner befand sich Niedersachsen an sechster Stelle. Deutlich über dem Bundesdurchschnitt lagen die Gewerbesteuereinzahlungen der finanzstarken Gemeinden in Baden-Württemberg und Bayern. Auch die Gewerbesteuereinzahlungen der Gemeinden in Hessen und Nordrhein-Westfalen lagen deutlich über dem Bundesdurchschnitt.



Ansicht 14: Steuereinnahmen (netto) der deutschen Flächenländer 2019 nach Steuerarten (in € je Einwohner)

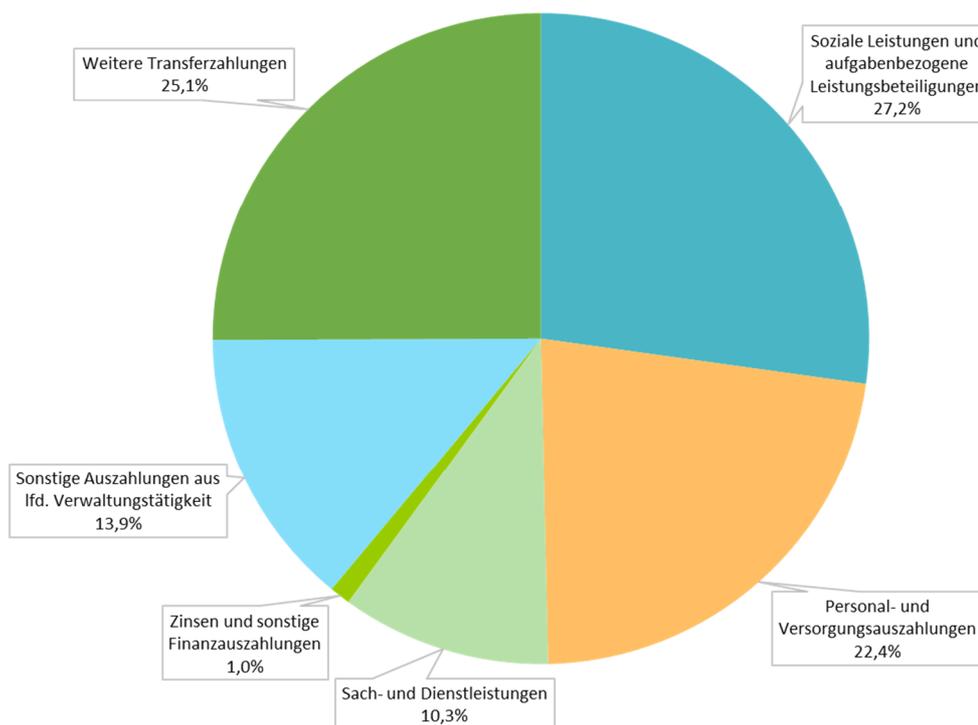
4.3 Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit umfassen die von einer Kommune für die Erfüllung ihrer Verwaltungs- und Dienstleistungsaufgaben zu leistenden Auszahlungen. 2019 wandten die Kommunen hierfür 28,6 Mrd. € auf, 980 Mio. € mehr als im Vorjahr (s. Ansicht 2). Dabei ergaben sich für die verschiedenen Auszahlungsbereiche unterschiedliche Steigerungsraten. Im Einzelnen stellten sich die Auszahlungen in den Jahren 2014 bis 2019 wie folgt dar:



Ansicht 15: Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Die Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen und die Personal- und Versorgungsauszahlungen beanspruchten auch 2019 hohe Anteile der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. 2019 wandten die Kommunen 7,8 Mrd. € (27,2 %) ihrer Gesamtauszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit für soziale Leistungen auf. Für Personal- und Versorgungsauszahlungen waren 6,4 Mrd. € (22,4 %) einzusetzen (s. Ansicht 16).



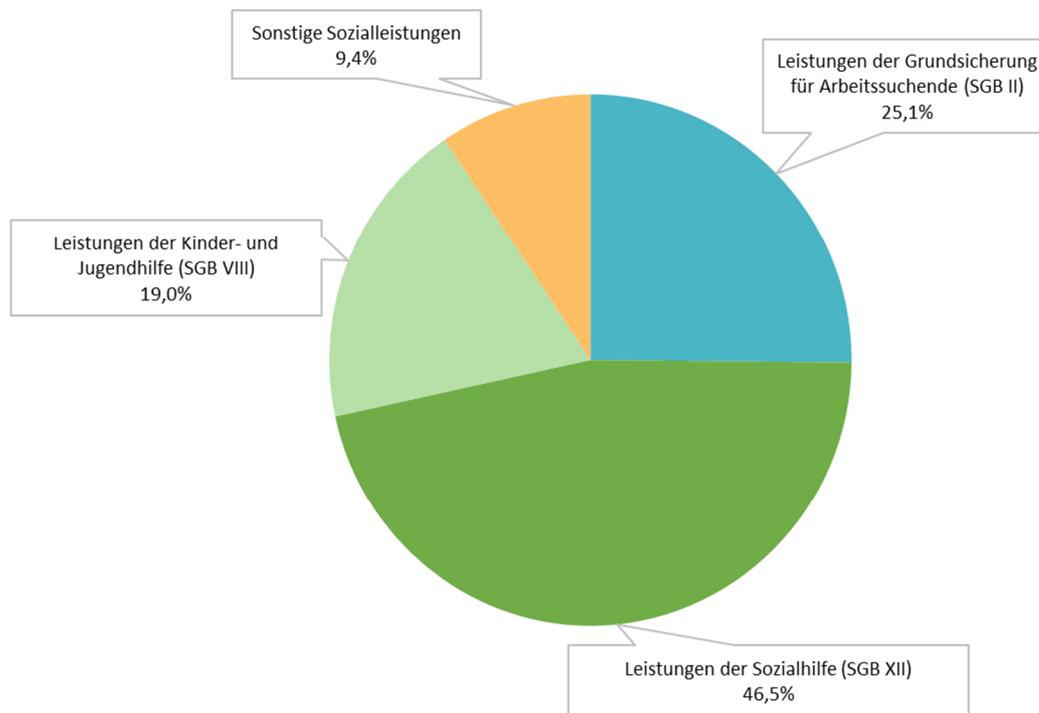
Ansicht 16: Verhältnis der Auszahlungsarten 2019

4.3.1 Soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen

Die Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 119 Mio. €. Dies entsprach einer moderaten Steigerung von 1,6 %. Seit 2017 fielen die Steigerungsraten der Auszahlungen für soziale Leistungen deutlich geringer aus als die der übrigen Auszahlungsbereiche. Die in dieser Position zusammengefassten Auszahlungen entwickelten sich bei den verschiedenen Aufgabenstellungen sehr unterschiedlich. Die Auszahlungen für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II gingen gegenüber 2018 um 74 Mio. € zurück (- 3,7 %). Die Sozialhilfeleistungen nach dem SGB XII erhöhten sich um 108 Mio. € (+ 3,1 %). 2018 waren sie um 159 Mio. € (+ 4,7 %) gestiegen. Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII stiegen um 55 Mio. € (+ 3,9 %). 2018 erhöhten sie sich um 22 Mio. € (+ 1,6 %). Die sonstigen Sozialleistungen – einschließlich der Hilfen für Asylbewerber – erhöhten sich um 31 Mio. € (+ 4,4 %), nachdem diese sich 2018 verringerten (- 69 Mio. €, - 9 %).

Von den Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen (7,8 Mrd. €) entfielen landesweit 46,5 % auf die Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII, 25,1 % auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) und 19,0 % auf Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). Im Aufgabenbereich

der sonstigen Sozialleistungen wandten die Kommunen 9,4 % ihrer Auszahlungen für soziale Leistungen auf.



Ansicht 17: Verhältnis der einzelnen Leistungen an den Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen 2019

4.3.2 Sozialauszahlungen je Einwohner in den statistischen Gebieten

Das Verhältnis der Auszahlungen für die jeweiligen Aufgabenbereiche zu den Gesamtauszahlungen für soziale Leistungen war in den vier statistischen Gebieten Braunschweig, Hannover, Lüneburg und Weser-Ems unterschiedlich. Auch innerhalb der statistischen Gebiete zeigten sich im Vergleich der Anpassungsschichten zum Teil erhebliche Abweichungen. Dies verdeutlicht die nachfolgende Aufstellung der Auszahlungen für die einzelnen Leistungen je Einwohner gegliedert nach Anpassungsschichten.

	Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	Leistungen der Sozialhilfe (SGB XII)	Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)	Sonstige Sozialleistungen	Summe
Ost-Nds.	220	422	161	88	891
Süd-Nds.	310	512	220	92	1.133
BRAUNSCHWEIG	253	456	183	89	982
Hannover	270	488	188	125	1.070
Weser-Leine-Bergland	167	516	219	98	1.000
Mittel-Nds.	223	466	193	97	979
HANNOVER	235	489	196	112	1.033
Nord-Nds.	172	386	153	101	812
Nordost-Nds.	244	446	198	75	963
LÜNEBURG	205	413	174	89	881
Ostfriesland-Nordseeküste	353	482	201	89	1.125
Oldenburger Raum	266	403	181	72	923
West-Nds.	231	449	173	75	928
WESER-EMS	275	446	183	78	983
Durchschnitt insgesamt	245	453	185	92	974

Tabelle 5: Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen 2019 nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in € je Einwohner)

Im statistischen Gebiet Braunschweig betrug die Differenz zwischen dem niedrigsten und höchsten Auszahlungsbetrag je Einwohner 242 €. Im statistischen Gebiet Hannover waren es lediglich 91 € je Einwohner. Im statistischen Gebiet Lüneburg unterschieden sich die Auszahlungen je Einwohner um 151 € und im statistischen Gebiet Weser-Ems um 202 €. Unter dem Landesdurchschnitt lagen die Auszahlungen je Einwohner in den Anpassungsschichten Ostniedersachsen, Mittelniedersachsen und Nordniedersachsen.

4.3.3 Personalauszahlungen

Die Personalauszahlungen (ohne Versorgungsauszahlungen) erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 5,9 % (+ 348 Mio. €) auf 6,27 Mrd. €. Bereits 2018 steigerten sich die Personalauszahlungen erheblich um 5,8 % (+ 325 Mio. €). 2019 begründeten sich die erhöhten Auszahlungen u. a. aufgrund eines erhöhten Personalbedarfs für die Erledigung von Pflichtaufgaben, hier insbesondere für die erweiterten Angebote in den Schulen und Kindertagesstätten sowie im Bereich der Digitalisierung. Zusätzlich erhöhten neben den allgemeinen Tarif- und Besoldungserhöhungen die neuen Eingruppierungsregelungen aufgrund der Entgeltordnung zum TVöD die Personalauszahlungen für aktives Personal.

4.3.4 Personalauszahlungen je Einwohner in den statistischen Gebieten

Der Anteil der Personalauszahlungen an den Gesamtauszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit variierte in den Anpassungsschichten zwischen 21,8 % und 29,8 % und schwankte damit um immerhin acht Prozentpunkte. Die Personalauszahlungen je Einwohner betragen im Landesdurchschnitt 784 €. Im Vergleich der Anpassungsschichten ergaben sich Personalauszahlungen von 584 € bis 975 € je Einwohner. Der maximale Unterschiedsbetrag betrug 391 € je Einwohner. Vor allem in den Gebieten mit höherer Bevölkerungsdichte fielen die Personalauszahlungen je Einwohner höher aus. Dies mag sich im erhöhten Umfang der Aufgaben begründen. Gleichwohl sollte anzunehmen sein, dass mögliche Synergien zu teilweise geringen Auszahlungen führen.

	Personal- auszahlungen (in Mio. €)	Anteil der Personal- auszahlungen an den Auszahlungen aus lfd. Verwal- tungstätigkeit (in %)	Personal- auszahlungen (in € je Einwohner)
Ost-Nds.	811	27,3	812
Süd-Nds.	497	25,7	833
BRAUNSCHWEIG	1.308	26,7	820
Hannover	1.127	25,0	975
Weser-Leine-Bergland	378	24,9	763
Mittel-Nds.	419	29,8	842
HANNOVER	1.923	25,9	895
Nord-Nds.	671	27,0	719
Nordost-Nds.	639	27,1	819
LÜNEBURG	1.310	27,1	764
Ostfriesland-Nordseeküste	593	27,0	812
Oldenburger Raum	473	25,5	703
West-Nds.	659	21,8	584
WESER-EMS	1.725	24,4	681
Insgesamt	6.266	25,9	784

Tabelle 6: Personalauszahlungen 2019 nach differenzierterer räumlicher Gliederung

4.3.5 Sach- und Dienstleistungen

Die Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen umfassten ca. 10 % der gesamten Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Sie erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 3,3 % auf fast 3,0 Mrd. €. Mehr als die Hälfte dieser Auszahlungen entfielen auf die Bauunterhaltung und Bewirtschaftung von unbeweglichen Vermögen.

4.3.6 Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen je Einwohner in den statistischen Gebieten

Der Vergleich der Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen in den Anpassungsschichten zeigte keine auffälligen Abweichungen. Insbesondere der Vergleich der Ergebnisse je Einwohner in den statistischen Gebieten ergab ähnlich hohe Auszahlungsbeträge.

	Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen (in Mio. €)	Anteil der Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen an den Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in %)	Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen (in € je Einwohner)
Ost-Nds.	326	11,0	326
Süd-Nds.	260	13,4	435
BRAUNSCHWEIG	585	11,9	367
Hannover	509	11,3	440
Weser-Leine-Bergland	177	11,6	357
Mittel-Nds.	194	13,9	391
HANNOVER	880	11,9	410
Nord-Nds.	315	12,7	338
Nordost-Nds.	310	13,1	397
LÜNEBURG	625	12,9	365
Ostfriesland-Nordseeküste	229	10,4	314
Oldenburger Raum	241	13,0	359
West-Nds.	398	13,2	353
WESER-EMS	869	12,3	343
Insgesamt	2.960	12,2	370

Tabelle 7: Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen 2019 nach differenzierterer räumlicher Gliederung

4.3.7 Weitere Transferzahlungen

In den „weiteren Transferzahlungen“ fasst die Statistik u. a. die übrigen Leistungen der Kommunen an ihre Einwohnerinnen und Einwohner sowie Umlagezahlungen im öffentlichen Bereich zusammen. Ihr Anteil an den gesamten Auszahlungen für laufende Verwaltungstätigkeit betrug 25,1 %. Sie erhöhten sich 2019 um 4,1 % auf fast 7,2 Mrd. €. Davon entfielen über 2,1 Mrd. € auf die Zuschüsse für laufende Zwecke an ausgegliederte Bereiche, z. B. Verlustabdeckungen. Außerdem enthalten die weiteren Transferzahlungen die Zahlungsströme für die Kreis- und Samtgemeindeumlage (4,4 Mrd. €), die sich auf der Einzahlungs- und Auszahlungsseite wiederfinden. Für die nachstehende

Aufstellung wurden die Transferzahlungen um diese Umlagezahlungen bereinigt. Ihr Anteil an den Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit verringerte sich dementsprechend.

4.3.8 Transferzahlungen in den statistischen Gebieten

Für Transferzahlungen an Dritte wandten die Kommunen im Landesdurchschnitt 350 € je Einwohner auf. Die im Vergleich der Anpassungsschichten auffallende Differenz von bis zu 200 € je Einwohner erklärt sich u. a. im unterschiedlich hohen Grad der ausgliederten Aufgaben und der daraus resultierenden Zuschüsse aus dem Kernhaushalt an die Unternehmen und Einrichtungen.

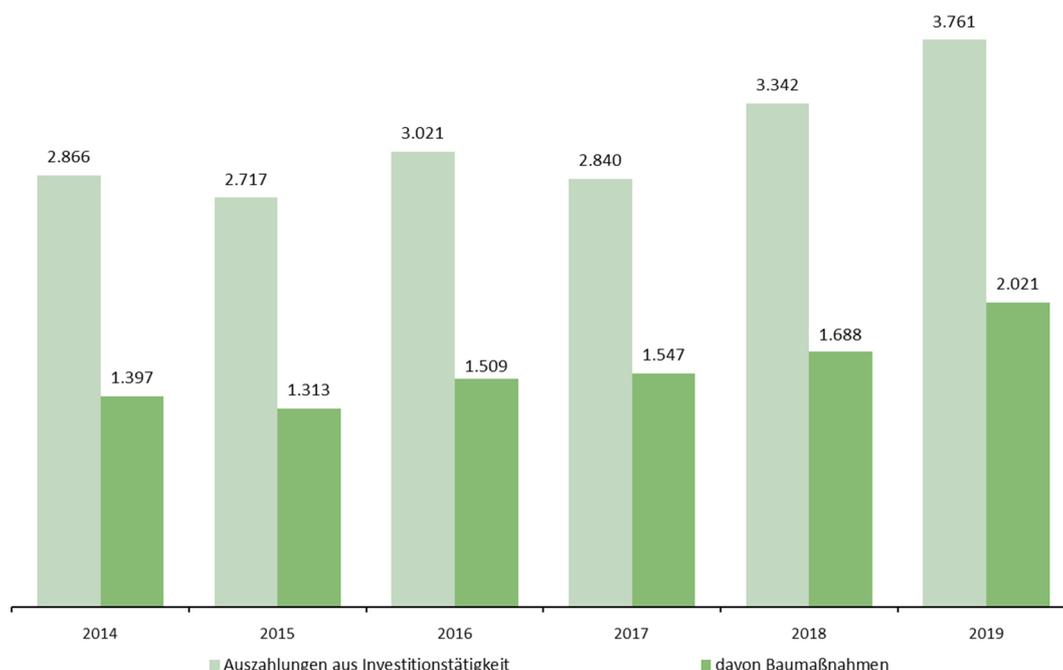
	Weitere Transferzahlungen (in Mio. €)	Anteil der weiteren Transferzahlungen an den Auszahlungen aus lfd. Verwal- tungstätigkeit (in %)	Weitere Transferzahlungen (in € je Einwohner)
Ost-Nds.	351	11,8	351
Süd-Nds.	197	10,2	330
BRAUNSCHWEIG	548	11,2	343
Hannover	420	9,3	363
Weser-Leine-Bergland	131	8,6	265
Mittel-Nds.	127	9,1	256
HANNOVER	678	9,1	316
Nord-Nds.	314	12,7	337
Nordost-Nds.	285	12,1	366
LÜNEBURG	600	12,4	350
Ostfriesland-Nordseeküste	245	11,1	335
Oldenburger Raum	201	10,8	298
West-Nds.	522	17,3	462
WESER-EMS	967	13,7	382
Insgesamt	2.793	11,5	350

Tabelle 8: Weitere Transferzahlungen 2019 (bereinigt um Kreis-/Samtgemeindeumlage) nach differenzierterer räumlicher Gliederung

4.4 Investitionen und Verschuldung

4.4.1 Auszahlungen aus Investitionstätigkeit

Auch 2019 erhöhten sich die Investitionsauszahlungen der Kommunen in ihren Kernhaushalten erheblich. Nach 2018 (+ 502 Mio. €) investierten die Kommunen 2019 rd. 419 Mio. € mehr als im Vorjahr. Das Investitionsvolumen betrug 2019 insgesamt über 3,7 Mrd. €.



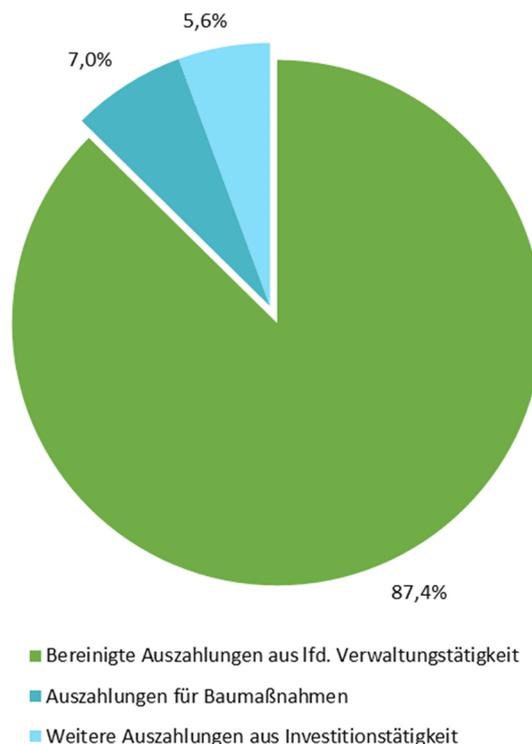
Ansicht 18: Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (in Mio. €)

4.4.2 Verteilung der Investitionen

Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 setzten die niedersächsischen Kommunen im Umfang von jährlich 3,2 Mrd. € Mittel für Investitionstätigkeiten ein. Dies entspricht einem Achtel (12,6 %) der gesamten bereinigten Auszahlungen²⁵. Demgegenüber entfielen 87,4 % auf den konsumtiven Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit. 45 % der Investitionsauszahlungen betrafen Investitionsförderungsmaßnahmen (Investitionszuweisungen und -zuschüsse) und 55 % Baumaßnahmen. Im Ergebnis wendeten die Kommunen damit im Betrachtungszeitraum nur 7 % der gesamten bereinigten Auszahlungen für Baumaßnahmen auf.

Gestiegene Investitionsauszahlungen

²⁵ Ohne Zahlungen von gleicher Ebene und Auszahlungen für Finanzierungstätigkeit.



Ansicht 19: Anteil der bereinigten Auszahlungen für Investitionstätigkeit an den gesamten bereinigten Auszahlungen

In den Jahren 2017 bis 2019 betrugen die Investitionsauszahlungen aller niedersächsischen Kommunen im Durchschnitt 397 € je Einwohner. In den statistischen Gebieten ergaben sich Abweichungen um bis zu 60 € je Einwohner. Im Gebiet Weser-Ems fielen die Auszahlungen für Investitionen am höchsten aus. Für Baumaßnahmen investierten die Kommunen zwischen 212 € (Hannover) und 238 € (Lüneburg) je Einwohner.

	Braunschweig	Hannover	Lüneburg	Weser-Ems	Insgesamt
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit					
Absolut (in Mio. €)	609,9	789,4	693,6	1.077,7	3.170,6
je Einwohner (in €)	382	368	406	427	397
Anteil (in %)	19	25	22	34	100
davon Auszahlungen für Baumaßnahmen					
Absolut (in Mio. €)	354,9	455,4	406,0	543,3	1.759,5
je Einwohner (in €)	222	212	238	215	221
Anteil (in %)	20	26	23	31	100
Anteil an Investitionsauszahlungen	58	58	59	50	55

Tabelle 9: Auszahlungen aus Investitionstätigkeit nach Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2 im Dreijahresdurchschnitt 2017 bis 2019

Die aus dem kommunalen Kernhaushalt geleisteten Auszahlungen für Baumaßnahmen werden in der Statistik differenziert nach Produktbereichen erfasst. Insbesondere die Aufgaben in den Bereichen Energieversorgung, Abfallbeseitigung, Trinkwasserversorgung und ÖPNV werden in den meisten Kommunen durch ausgegliederte Unternehmen und Einrichtungen erledigt. Für diese Aufgabenbereiche erfasst die Statistik die aus den kommunalen Kernhaushalten an die Ausgliederungen geleisteten Investitionszuweisungen als Investitionsauszahlungen. Der u. U. erhebliche Umfang der in den Ausgliederungen ausgeführten Baumaßnahmen wird jedoch nicht dargestellt, sodass diese Investitionen im Folgenden unberücksichtigt bleiben.

Dagegen wurden die Auszahlungen für Baumaßnahmen für Verwaltungsgebäude, Schulen und Straßen überwiegend aus den kommunalen Kernhaushalten finanziert. Fast zwei Drittel der veranschlagten Bauauszahlungen wurden für diese Aufgaben aufgewendet. Dabei entfielen im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2019 12 % auf Verwaltungsbauten (26 € je Einwohner), 21 % auf Schulen (45 € je Einwohner) und 26 % auf den Ausbau von Gemeinde- und Kreisstraßen (57 € je Einwohner). Die Höhe der Auszahlungen für Schulbaumaßnahmen variierte in den statistischen Gebieten erheblich. Während im Gebiet Weser-Ems im Durchschnitt der letzten drei Jahre 34 € je Einwohner für Schulbauten eingesetzt wurden, waren es im Gebiet Hannover 62 €.

Die anschließende Tabelle 10 enthält lediglich die Produktbereiche, für die Zahlungen aus den kommunalen Kernhaushalten erfolgten.

	Braunschweig		Hannover		Lüneburg		Weser-Ems		Insgesamt	
	Anteil (in %)	je Einw. (in €)	Anteil (in %)	je Einw. (in €)	Anteil (in %)	je Einw. (in €)	Anteil (in %)	je Einw. (in €)	Anteil (in %)	je Einw. (in €)
Verwaltungssteuerung und -service	14	30	12	26	12	28	10	22	12	26
Allgemein- und berufsbildende Schulen	18	39	29	62	20	48	16	34	21	45
Sportstätten und Bäder	3	6	2	5	2	6	5	12	3	7
Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	3	8	3	6	3	7	5	10	4	8
Wohnungsbauförderung	0	1	0	0	1	3	0	1	1	1
Gemeinde- und Kreisstraßen	25	56	23	48	24	58	31	66	26	57
Landesstraßen	1	3	1	1	0	1	0	0	1	1
Bundesstraßen	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Abwasserbeseitigung	3	7	5	10	5	12	6	13	5	11
Abfallwirtschaft	1	3	0	0	0	0	0	0	0	1
Wasserversorgung	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Öffentlicher Personennahverkehr	1	2	1	2	1	1	1	2	1	2
Übrige Baumaßnahmen	30	68	25	52	32	75	25	55	28	61
Gesamtauszahlungen für Baumaßnahmen	100	222	100	212	100	238	100	215	100	221

Tabelle 10: Auszahlungen für Baumaßnahmen nach Produktbereichen und Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2 im Dreijahresdurchschnitt 2017 bis 2019

4.4.3 Investitionsrückstände – Investitionsfinanzierung

Nach den im Kommunalpanel 2020²⁶ zusammengefassten Erhebungen und Hochrechnungen der KfW nahmen die Investitionsrückstände 2019 um 9 Mrd. € zu. Danach schätzen die Kommunen der Flächenländer ihren Investitionsstau aktuell auf bundesweit insgesamt 147 Mrd. €, mithin 1.930 € je Einwohner²⁷. Die höchsten Investitionsrückstände meldeten die Kommunen erneut für den Schul- und Straßenbau. Im Vergleich dazu investierten die niedersächsischen Kommunen in den letzten drei Jahren durchschnittlich 221 € je Einwohner für Baumaßnahmen und davon 102 € je Einwohner für Schulen und Straßen.

²⁶ KfW-Kommunalpanel 2020, Hrsg. KfW-Bankengruppe, Frankfurt am Main, im Juni 2020.

²⁷ Grundlage für die einwohnerbezogene Berechnung vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Pressemitteilung Nr. 223 vom 19.06.2020 unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/06/PD20_223_12411.html, zuletzt abgerufen am 23.10.2020.

Schon für die Rückführung der aktuellen Investitionsrückstände wäre eine weitere und stetige Steigerung der Investitionsauszahlungen unabdingbar. Gleichzeitig werden regelmäßig zusätzliche Investitionen aufgrund neu hinzugekommener Anforderungen erforderlich.

Die Notwendigkeit, unterlassene Investitionen nachzuholen und neue erforderliche Investitionen zu leisten, ist eine der zentralen Herausforderungen für die kommunalen Haushalte. Die Finanzierung von Investitionen aus eigenen Mitteln wird wegen der zu erwartenden Einzahlungsausfälle aufgrund der Covid-19-Pandemie schwieriger werden. Gleichzeitig stehen die Kommunen vor der Verpflichtung, ihre Haushalte generationengerecht zu gestalten. Im Hinblick auf die Finanzierung von Investitionen bedeutet dies in erster Linie, neue Schulden auf das unbedingt notwendige Maß zu begrenzen.

Die Kommunen finanzieren ihre Investitionsmaßnahmen in der Regel aus Eigenmitteln, Zuschüssen Dritter und ergänzend mithilfe von Investitionskrediten. Ein nach Abzug der Pflichttilgungen positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ermöglicht den Einsatz von Eigenmitteln und begrenzt die Notwendigkeit neuer, langfristig belastender Investitionskredite. Die Kommunen müssen daher in besonderem Maß daran interessiert sein, möglichst hohe Überschüsse aus ihrer laufenden Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften.

Dies ist den Kommunen trotz außerordentlich hoher Einzahlungszuwächse und des überaus positiven Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit auch 2019 nicht gelungen. Vielmehr wurde der erhöhte Mittelbedarf für notwendige Investitionen wiederholt durch die Aufnahme zusätzlicher Investitionskredite finanziert. In der Folge führten die gestiegenen Auszahlungen aus Investitionstätigkeit zu neuen Schulden. Die Neuverschuldung aus Investitionskrediten belief sich im Jahr 2019 auf 383 Mio. € und fiel damit fast doppelt so hoch aus wie im Vorjahr. 2018 betrug die Neuverschuldung aus Investitionskrediten 187 Mio. €.

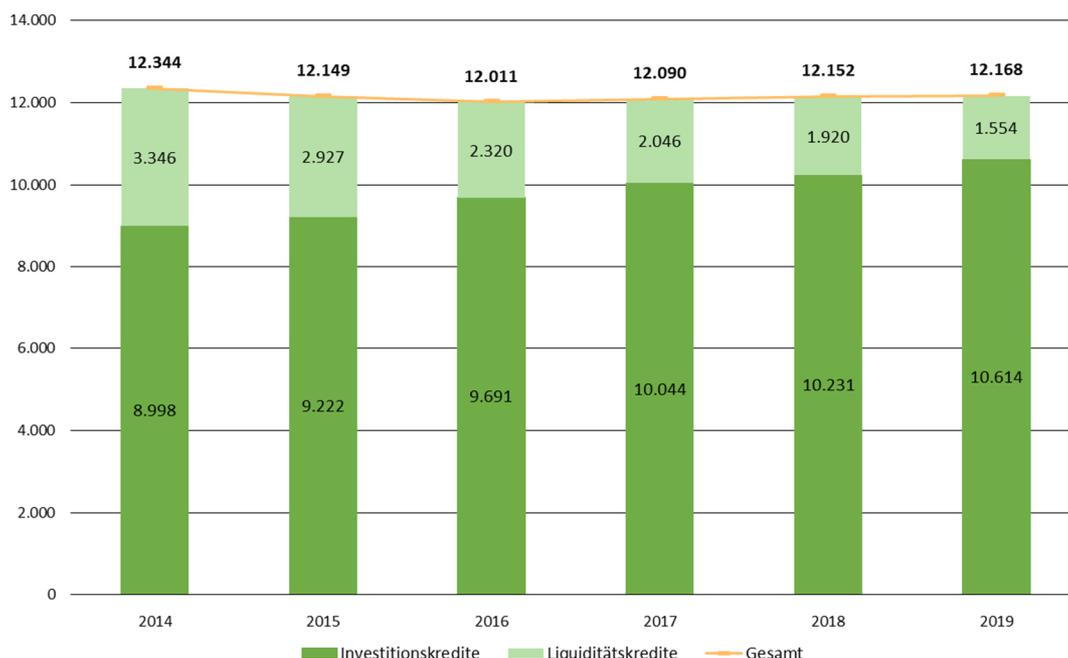
*Ungenügende
Eigenmittel*

4.4.4 Verschuldung – Gesamtverschuldung

Wegen eines Methodenwechsels bei den Erhebungen für die Schuldenstatistik ab 2018 ist aktuell eine Beurteilung der Entwicklung der Verschuldung auf ihrer Basis nicht ohne

weiteres möglich. Daher ist in der nachfolgenden Tabelle die Verschuldung²⁸ der Kernhaushalte für 2014 bis 2019 ausschließlich auf der Grundlage der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik dargestellt.

Die Kassenstatistik enthält im Gegensatz zur Schuldenstatistik keine Informationen über die kommunalen Extrahaushalte.²⁹ Um den Zeitreihenvergleich zu ermöglichen, stellt die anschließend abgebildete Ansicht daher lediglich auf die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte ab.



Ansicht 20: Entwicklung der Verschuldung in den Kernhaushalten (in Mio. €)

Kein Rückgang der Gesamtverschuldung

Ende 2019 betrug die Verschuldung der Kernhaushalte aus Investitions- und Liquiditätskrediten 12,17 Mrd. €. Sie erhöhte sich gegenüber 2018 um 16 Mio. €. Damit ist auch nach 2017 und 2018 eine erneute Erhöhung der Gesamtverschuldung der Kommunen festzustellen. Wie in den Vorjahren beruhte diese auch 2019 auf einer verstärkten Inanspruchnahme von Investitionskrediten durch die Kommunen.

Der zunächst als gering erscheinende Anstieg der Gesamtverschuldung vermag jedoch nicht darüber hinwegzutäuschen, dass sich die Verschuldung aus Investitionskrediten erheblich und zwar um 383 Mio. € erhöhte. Nur die Tatsache, dass die Kommunen in

²⁸ 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 gem. § 55 Abs. 3 KomHKVO.

²⁹ Extrahaushalte zeichnen sich dadurch aus, dass sie öffentlich kontrolliert und finanziert werden (d. h. öffentliche institutionelle Einheiten in der Form von Nichtmarktproduzenten). Ebenfalls in dieser Kategorie erfasst sind Marktproduzenten, wenn sie überwiegend (mehr als 80 Prozent) für den Kernhaushalt tätig sind.

einem deutlich geringeren Umfang Liquiditätskredite in Anspruch nahmen (- 366 Mio. €), verhinderte eine noch höhere Gesamtverschuldung der Kommunen.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Investitionskredite	8.998	9.222	9.691	10.044	10.231	10.614
Veränderung absolut		224	469	353	187	383
Liquiditätskredite	3.346	2.927	2.320	2.046	1.920	1.554
Veränderung absolut		-419	-607	-274	-126	-366
Schulden insgesamt	12.344	12.149	12.011	12.091	12.152	12.168
Veränderung absolut		-195	-138	80	61	16

Tabelle 11: Verschuldung beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich (in Mio. €)

4.4.5 Verschuldung in den statistischen Gebieten

Eine differenzierte Betrachtung der Verschuldung der Kommunen in den statistischen Gebieten ergibt folgendes Bild:

	insgesamt	davon	
		Wertpapiersschulden und Kredite	Liquiditätskredite
Ost-Nds.	1.383	1.056	328
Süd-Nds.	1.335	1.164	171
BRAUNSCHWEIG	1.365	1.096	269
Hannover	2.615	2.526	89
Weser-Leine-Bergland	1.888	1.543	346
Mittel-Nds.	1.124	991	133
HANNOVER	2.103	1.944	159
Nord-Nds.	1.218	1.072	146
Nordost-Nds.	1.823	1.556	267
LÜNEBURG	1.493	1.292	201
Ostfriesland-Nordseeküste	1.509	1.346	163
Oldenburger Raum	564	564	0
West-Nds.	1.100	1.021	78
WESER-EMS	1.075	994	82
Insgesamt	1.499	1.334	165

Tabelle 12: Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich am 31.12.2019 nach differenzierter räumlicher Gliederung (in € je Einwohner)

Im Gesamtergebnis ergab sich für das statistische Gebiet Hannover eine erheblich über dem Landesdurchschnitt liegende Verschuldung. Wie bereits dargestellt, wirkten sich die hohen Steuereinnahmen im Gebiet Hannover maßgeblich auf die durchschnittliche Steu-

ereinnahmekraft in Niedersachsen aus (s. Kapitel 4.2.6). Ebenso wurde auch der Landesdurchschnitt der Verschuldung je Einwohner in Niedersachsen dadurch beeinflusst, dass die durchschnittliche Verschuldung im einwohnerstarken Regionsbereich Hannover einschließlich der Landeshauptstadt weit überdurchschnittlich hoch ausfiel. In den übrigen statistischen Gebieten lag die durchschnittliche Verschuldung je Einwohner durchweg unter dem Landesdurchschnitt, obwohl sich auch in diesen Gebieten Kommunen befinden, die eine weit überdurchschnittliche Verschuldung aus Liquiditätskrediten und/oder Langfristkrediten aufwiesen. So liegt in der Anpassungsschicht Ostniedersachsen die sehr hoch verschuldete Stadt Salzgitter. Ihre Gesamtverschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich mit 3.421 € je Einwohner beruhte auf einer weit über dem Landesdurchschnitt liegenden Liquiditätskreditverschuldung (1.823 € je Einwohner). Die Investivverschuldung der Stadt Salzgitter (1.598 € je Einwohner) entsprach annähernd dem Landesdurchschnitt.

Gleichwohl fällt auf, dass in der Anpassungsschicht Nordostniedersachsen im statistischen Gebiet Lüneburg vier der sechs Landkreisbereiche eine über dem Landesdurchschnitt liegende Verschuldung aufwiesen, bei drei Landkreisbereichen sogar erheblich. Wegen der unterdurchschnittlichen Verschuldung anderer Kommunen errechnete sich für das statistische Gebiet Lüneburg dennoch eine knapp unter dem Landesdurchschnitt liegende Verschuldung je Einwohner. Die geringste durchschnittliche Verschuldung je Einwohner ergab sich für das statistische Gebiet Weser-Ems. Insbesondere die in der Anpassungsschicht „Oldenburger Raum“ zusammengefassten kreisfreien Städte und Landkreisbereiche waren unterdurchschnittlich verschuldet. Keine der in dieser Anpassungsschicht gelegenen Kommunen benötigte dauerhaft Liquiditätskredite.

4.4.6 Bundesvergleich

Der Situation der Verschuldung der niedersächsischen Kommunen im bundesweiten Vergleich mit den anderen Flächenländern stellt sich wie folgt dar:

Liquiditätskredite		Kredite und Wertpapierschulden		Schulden insgesamt	
Baden-Württemberg	18	Brandenburg	370	Baden-Württemberg	525
Sachsen	18	Baden-Württemberg	507	Sachsen	549
Bayern	24	Sachsen	531	Brandenburg	607
Thüringen	38	Sachsen-Anhalt	605	Thüringen	702
Hessen	54	Thüringen	664	Bayern	870
Niedersachsen	195	Mecklenburg-Vorpommern	833	Sachsen-Anhalt	1.225
Brandenburg	237	Bayern	846	Mecklenburg-Vorpommern	1.390
Schleswig-Holstein	379	Schleswig-Holstein	1.261	Niedersachsen	1.524
Mecklenburg-Vorpommern	557	Niedersachsen	1.330	Schleswig-Holstein	1.639
Sachsen-Anhalt	619	Nordrhein-Westfalen	1.439	Hessen	2.055
Nordrhein-Westfalen	1.205	Saarland	1.546	Nordrhein-Westfalen	2.644
Rheinland-Pfalz	1.607	Rheinland-Pfalz	1.697	Rheinland-Pfalz	3.304
Saarland	1.937	Hessen	2.001	Saarland	3.483
Durchschnitt der Flächenländer	476	Durchschnitt der Flächenländer	1.105	Durchschnitt der Flächenländer	1.582

Tabelle 13: Schulden der kommunalen Kernhaushalte in den deutschen Flächenländern beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich am 31.12.2019 - vorläufiger Stand (in € je Einwohner)

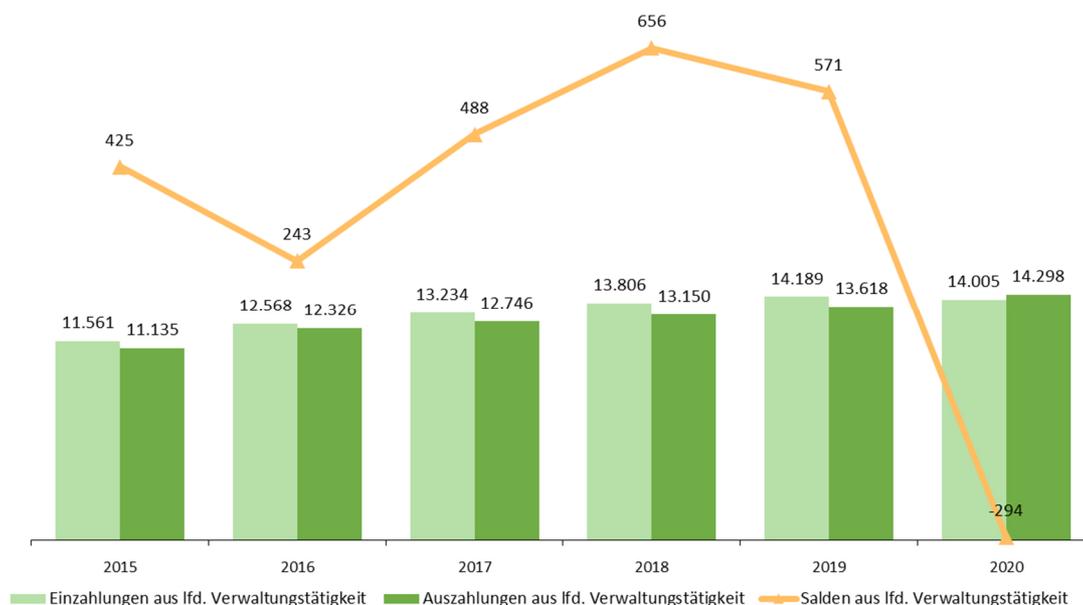
Von den 13 Flächenländern belegte Niedersachsen hinsichtlich der Verschuldung je Einwohner Rang 8. Dabei lag die Gesamtverschuldung je Einwohner leicht unter dem Bundesdurchschnitt. Ein schlechteres Bild ergab sich hinsichtlich der Verschuldung aus Wertpapieren und Langfristkrediten. Hier lag Niedersachsen mit einer überdurchschnittlichen Verschuldung von 1.330 € je Einwohner auf Rang 9.

4.5 Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Die finanziellen Folgen aus der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie können aktuell nur vermutet werden, sie werden die öffentlichen Haushalte jedoch auf Jahre hinaus belasten. Für eine erste Einschätzung, inwieweit die Entwicklung der Ein- und Auszahlungen bereits jetzt von der Entwicklung in den Vorjahren abweicht, werden in den anschließenden Darstellungen die statistischen Halbjahresergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit der Jahre 2015 bis 2020 miteinander verglichen.

4.5.1 Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit im ersten Halbjahr 2020

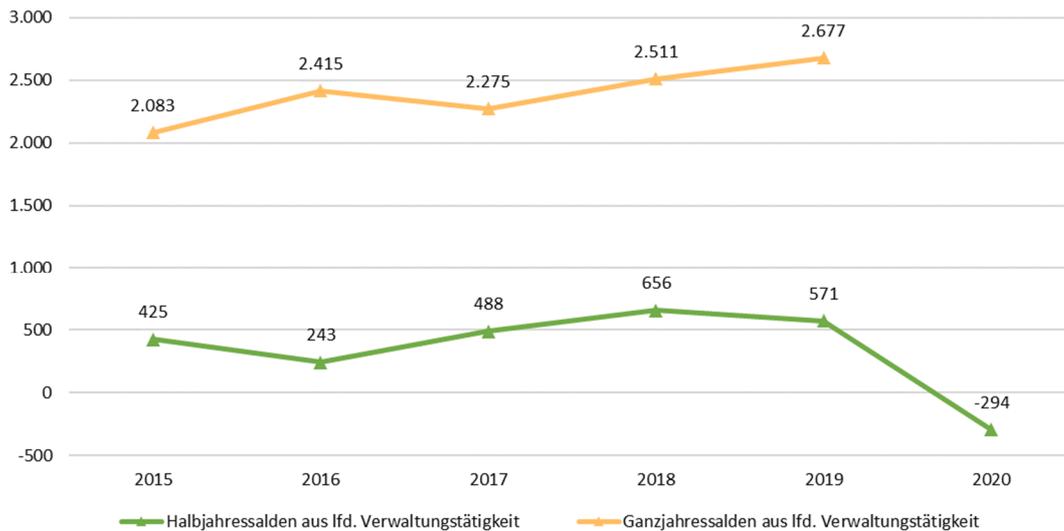
Ein Vergleich der Kassenergebnisse zum Ende des 2. Quartals der Haushaltsjahre ergibt für das Jahr 2020 – erstmals seit 2015 – wieder einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Höhe von 294 Mio. €.



Ansicht 21: Einzahlungen, Auszahlungen und Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit des 1. Halbjahres (in Mio. €)

Im Vergleich zum Halbjahressaldo des Vorjahres ergibt sich in 2020 ein Rückgang der Ergebniszahlen von insgesamt 865 Mio. €. So verringerten sich die Einzahlungen um 184 Mio. € (- 1,3 %) und die Auszahlungen erhöhten sich um 680 Mio. € (+ 5,0 %).

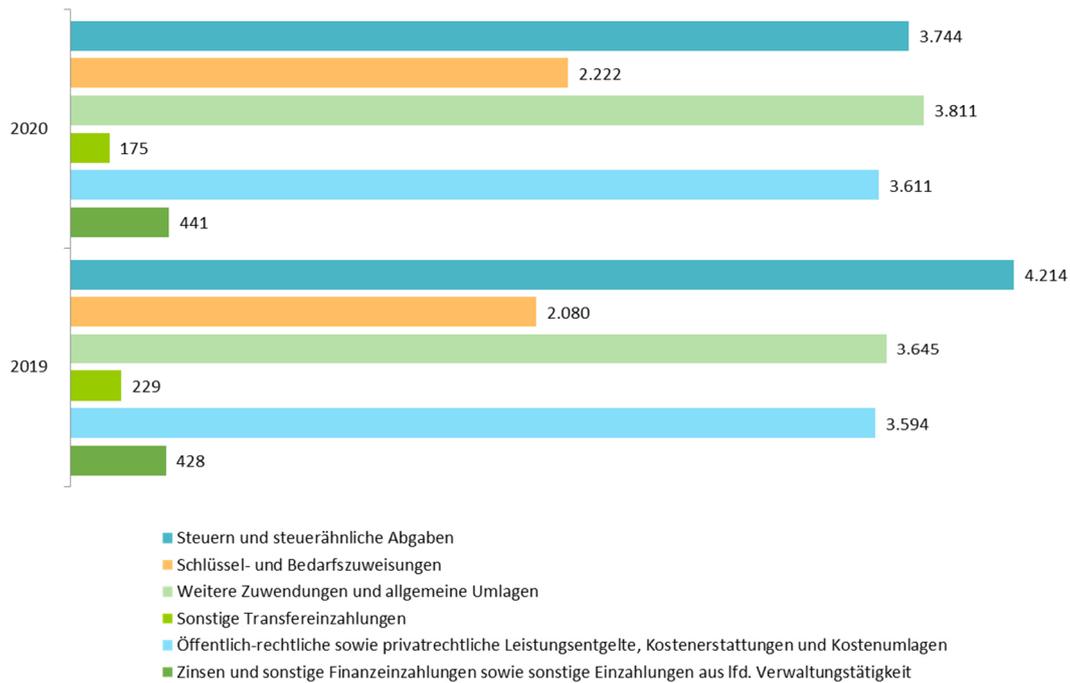
Zudem verdeutlicht der Vergleich der Ganzjahres- und Halbjahresergebnisse jedoch auch, dass nach den Halbjahreszahlen regelmäßig andere Ergebnisse zu erwarten waren als letztendlich die Zahlen des Jahresabschlusses ergaben. Dies gilt auch für die Jahre, in denen die Finanzsituation der Kommunen besonders angespannt war, wie 2016 in der Zeit der Flüchtlingskrise.



Ansicht 22: Halbjahres- und Ganzjahressalden aus laufender Verwaltungstätigkeit
 (in Mio. €)

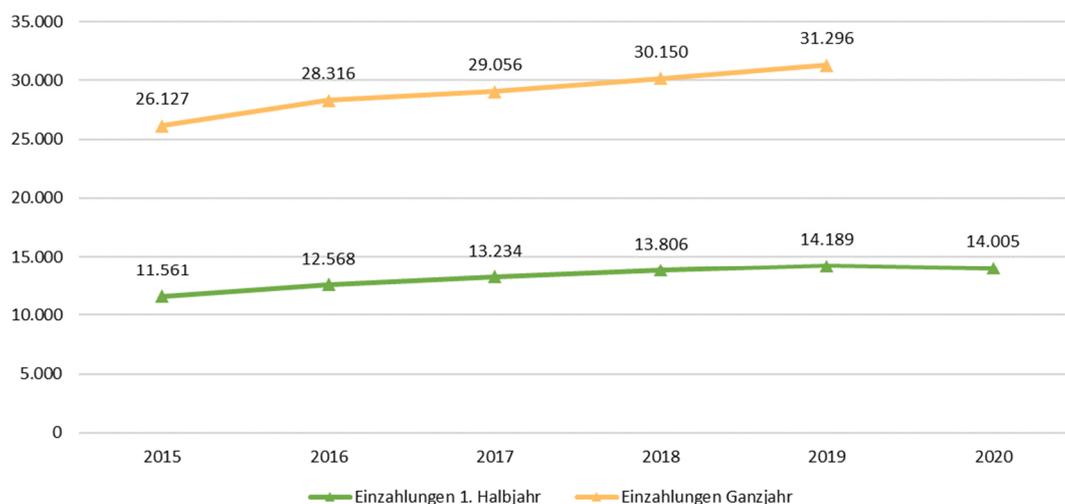
4.5.2 Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im ersten Halbjahr 2020

Die Zahlungsausfälle, die zum negativen Saldo im Halbjahresergebnis beitrugen, beruhten in erster Linie auf Einbrüchen bei den Steuereinzahlungen. Die übrigen Einzahlungen fielen zum Stichtag 30.06.2020 noch höher aus als zur Mitte des Vorjahres. Ein Grund dafür ist, dass sich bestimmte Einzahlungen, beispielsweise Zuweisungen, auf Basis der (hohen) Vorjahresbeträge errechnen. Der zu erwartende Rückgang auch dieser Einzahlungen wird sich daher erst ab dem Jahr 2021 zeigen. Für die Zuweisungen nach dem NFAG ist bereits ein Absicherungsmodell für die Kommunen geregelt. Danach übernimmt das Land den Verlust in der Zuweisungsmasse 2020 (598 Mio. €) in Höhe von 250 Mio. €. Die übrigen 348 Mio. € sollen aus Finanzausgleichen der Zukunft vorfinanziert und frühestens ab 2022 verrechnet werden.



Ansicht 23: **Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit des 1. Halbjahres**
(in Mio. €)

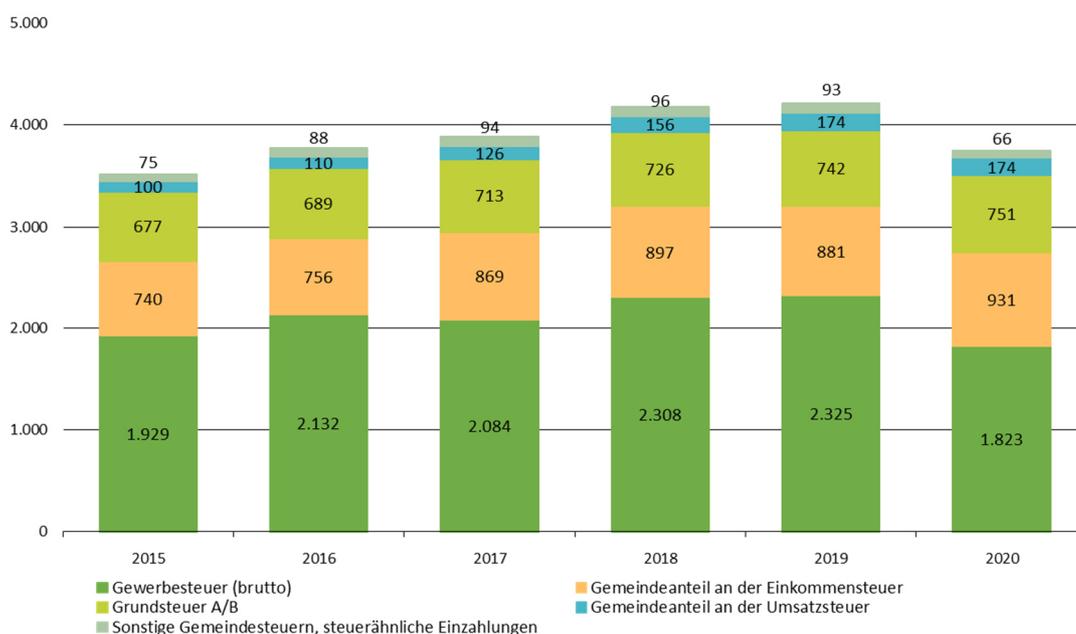
Unbeschadet dessen zeigt der nachfolgende Vergleich der Einzahlungen nach Halbjahres- und Ganzjahresergebnissen, dass die jeweiligen Steigerungsraten unterjährig generell geringer ausfielen als zum Jahresende. Dies beruht u. a. darauf, dass drei der vier Zahlungstermine für die Steueranteile an den Gemeinschaftssteuern erst im zweiten Halbjahr liegen. Lediglich ein Viertel dieser Einzahlungen fließen den kommunalen Haushalten im erstem Halbjahr zu. Im Übrigen werden auch die Zuweisungen von Bund und Land zur Eindämmung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie erst im letzten Quartal 2020 ausgezahlt.



Ansicht 24: **Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit für das 1. Halbjahr und ganzjährig** (in Mio. €)

4.5.3 Steuereinzahlungen

Die Steuereinzahlungen der niedersächsischen Kommunen beliefen sich 2019 auf 10,5 Mrd. € (s. Kapitel 4.2.4). Nach der Mai-Steuerschätzung 2020 des Arbeitskreises Steuerschätzung³⁰ konnten die Kommunen mit Steuereinzahlungen von insgesamt 8,6 Mrd. € (- 1,9 Mrd. €) rechnen. Im anschließenden Vergleich der Halbjahresstände 2019 (4,2 Mrd. €) und 2020 (3,7 Mrd. €) gingen die Steuereinzahlungen um insgesamt 500 Mio. € zurück.



Ansicht 25: Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben für das 1. Halbjahr (in Mio. €)

Der im Vergleich zum Vorjahr (Halbjahr) signifikante Rückgang der Steuereinzahlungen ist weitgehend auf die rückläufige Entwicklung der Gewerbesteuer zurückzuführen. Die Einbrüche bei der Gewerbesteuer waren seit Beginn der Covid-19-Pandemie im März 2020 feststellbar. Zum Ende des zweiten Quartals 2020 betrug die Mindereinnahmen der Gewerbesteuer – nach Abzug der Gewerbesteuerumlage – 428 Mio. €. Die Mai-Steuerschätzung 2020 geht für Niedersachsen bei der Gewerbesteuer von einem landesweiten Ausfall in Höhe von 814 Mio. € (netto) aus, der je zur Hälfte aus Bundes- und Landesmitteln ausgeglichen werden soll. Dafür erhalten die Kommunen eine nach § 14 g NFAG individuell zu berechnende Ausgleichsleistung, die zum 04.12.2020 fällig

³⁰ Ergebnisse der 157. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 12. bis 14.05.2020, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/05/2020-05-14-Steuerschaetzung.html>, zuletzt abgerufen am 23.10.2020.

wird. Insoweit bleibt abzuwarten, ob diese Ausgleichsleistungen insgesamt auskömmlich sein werden, um die Gewerbesteuerausfälle bei den Kommunen auffangen zu können. Nach der aktuellen Interimssteuerschätzung aus September³¹ wird – auch bei der Gewerbesteuer – von einem niedrigeren Steuerrückgang ausgegangen als noch im Mai. Gleichwohl werden nach beiden Steuerschätzungen die Gewerbesteuereinzahlungen frühestens 2023 das Vorkrisenniveau erreichen.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Grundsteuer A	38.024	32.390	35.692	36.379	36.394	36.829
Grundsteuer B	638.864	656.857	677.546	689.602	705.894	714.036
Gewerbesteuer netto	1.761.166	1.925.198	1.883.029	2.105.453	2.135.373	1.707.286
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	739.810	756.291	868.601	896.949	880.519	930.967
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	99.521	109.719	126.145	155.785	174.044	173.619
Sonstige Gemeindesteuern	75.334	87.598	93.749	96.128	92.637	66.211
Steuerähnliche Einzahlungen	29	27	22	46	35	22
Steuern und Steuerähnliche Einzahlungen insgesamt (netto)	3.352.748	3.568.080	3.684.784	3.980.342	4.024.896	3.628.970
Veränderung zum Vorjahr absolut	5.796	215.332	116.704	295.558	44.554	-395.926
Veränderung zum Vorjahr in %	0,2	6,4	3,3	8,0	1,1	-9,8

Tabelle 14: Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (netto) im 1. Halbjahr (in Mio. €)

Bei den übrigen großen Steuereinzahlungen ergeben sich im Vergleich der Steuerschätzungen vom Mai und September des Jahres leichte Zuwächse bei den Grundsteuern A und B sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer. Im Vergleich der Halbjahresergebnisse 2019 und 2020 fiel der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, der in den Vorjahren nennenswerte Zuwächse aufwies, geringer aus. Die Steuerschätzungen gehen aber für 2020 noch davon aus, dass die Jahresergebnisse über dem des Jahres 2019 liegen werden. Dagegen zeigt der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Vergleich der Halbjahresergebnisse eine noch positive Tendenz. Im Vergleich zum Aufkommen des Vorjahres gehen die Steuerschätzungen für das Jahr 2020 jedoch von einem deutlichen Rückgang dieser Einzahlungen (- 331 Mio. €) aus. Die durch den Arbeitskreis Steuerschätzung prognostizierte Erholung der Einzahlungen

³¹ Ergebnisse der 158. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 8. bis 10.09.2020, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuerereinnahmen/Steuerschaetzung/2020-09-10-ergebnisse-158-sitzung-steuerschaetzung.html, zuletzt abgerufen am 23.10.2020.

aus dem Gemeindeanteil der Einkommensteuer bereits ab 2021 bleibt zu erhoffen, denn es handelt sich um die zweitwichtigste Ertragsquelle der Kommunen (s. Ansicht 5).

Die sonstigen Steuereinzahlungen umfassen Steuern, wie die Hundesteuer, die Jagdsteuer und die Vergnügungssteuer. Das Aufkommen aus den sonstigen Steuern und steuerähnlichen Einzahlungen ist im Verhältnis zu den großen Steuerblöcken deutlich geringer. Die rückläufige Entwicklung des Steueraufkommens in diesen Bereichen zeigt jedoch auch, dass die Kommunen neben geringeren Gewerbesteuererträgen noch weitere Verluste im Bereich der Steuern verkraften müssen. So waren während des pandemiebedingten Lockdowns viele der der Vergnügungssteuer unterliegenden Veranstaltungen, wie der Besuch von Spielhallen, untersagt.

Die sonstigen Steuereinzahlungen verringerten sich bereits zur Jahresmitte 2020 deutlich um über 26 Mio. €. Das Aufkommen aus sonstigen Steuern aller Kommunen betrug 2019 insgesamt 190 Mio. €. Angesichts des nicht abzuschätzenden künftigen Verlaufs der Covid-19-Pandemie ist aktuell nicht zu erwarten, dass sich die Steuererträge kurzfristig erholen werden.

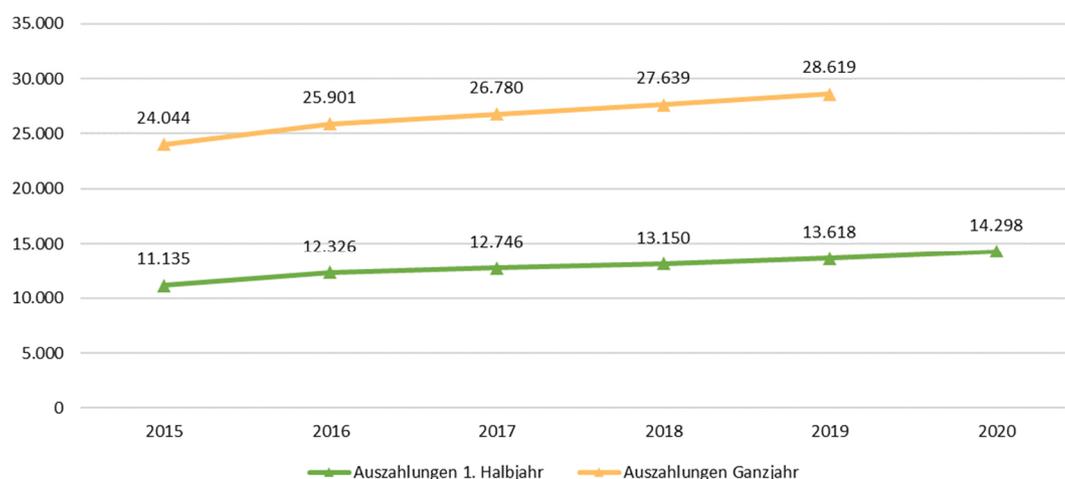
4.5.4 Leistungsentgelte und Beiträge

2019 erzielten die Kommunen aus öffentlich- und privatrechtlichen Leistungsentgelten in ihren Kernhaushalten insgesamt 2,1 Mrd. €. Zum Stichtag 30.06.2019 betrugen die Einzahlungen 1,0 Mrd. €. Bis zum 30.06.2020 erzielten die Kommunen mit 1,0 Mrd. € Einzahlungen in identischer Höhe.

Trotz der gleichbleibenden Einzahlungen in den kommunalen Kernhaushalten muss unter den nachfolgenden Aspekten tatsächlich von hohen Einnahmeverlusten im Bereich der Gebühren und Entgelte für die Nutzung kommunaler Einrichtungen der Daseinsvorsorge (ohne Anschluss- und Benutzungszwang) ausgegangen werden. Viele dieser Einrichtungen, wie Museen, Theater, Musik- und Volkshochschulen sowie Büchereien, konnten seit dem Lockdown nicht oder nur eingeschränkt genutzt werden. Zu geringeren Entgelteinzahlungen führten sicherlich auch die nur verminderte Nutzung des ÖPNV, der Sporteinrichtungen und Veranstaltungshallen. Da die meisten Einrichtungen über eine selbstständige Wirtschaftsführung verfügen, zeigen sich die Mindereinzahlungen zunächst in den Wirtschaftsplänen der Einrichtungen. Erst die dort entstehenden Defizite wären ggf. über Verlustausgleiche der Trägerkommunen an die Unternehmen und Einrichtungen zu kompensieren. Sie belasten die kommunalen Kernhaushalte über die entsprechenden Zuweisungen damit erst in den nachfolgenden Jahren. Hinzu kommen fehlende Einnahmen wegen der Schließung der Kindertagesstätten. Auch Tourismusgemeinden müssen hohe Verluste bei den Fremdenverkehrs- und Kurbeiträgen auffangen.

4.5.5 Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im ersten Halbjahr 2020

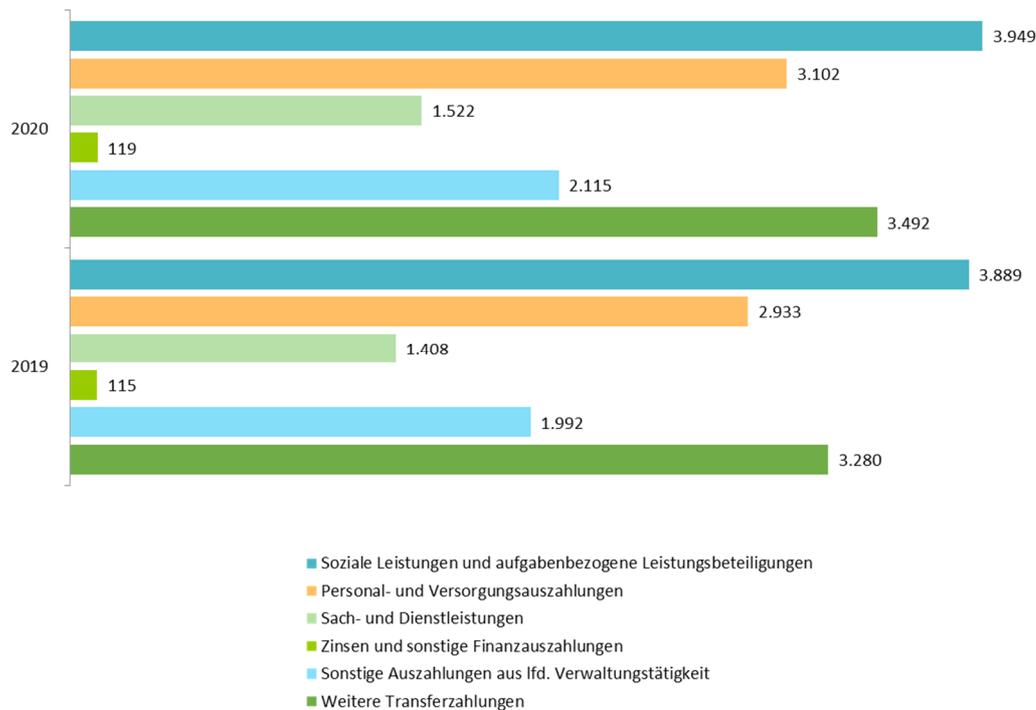
Der negative Finanzierungssaldo zum Halbjahr ist zum größten Teil auf den dramatischen Anstieg der Auszahlungen (+ 680 Mio. €) zurückzuführen. Die Steigerungsrate von 5,0 % übersteigt die ohnehin hohe Quote zum Halbjahr des Vorjahres (3,6 %) signifikant. Im Vergleich der Halbjahresstände 2018 und 2019 erhöhten sich die Auszahlungen um 468 Mio. € (s. Ansicht 26). Anders als bei den Einzahlungen, die in der zweiten Jahreshälfte wegen der späten Zahlungstermine regelmäßig höher ausfallen als im ersten Halbjahr, steigen die Auszahlungen im Jahresverlauf gleichmäßig an. Für 2020 ist jedoch davon auszugehen, dass pandemiebedingt notwendige Auszahlungen auch in der zweiten Jahreshälfte zu einem zusätzlichen Anstieg der Auszahlungen führen werden.



Ansicht 26: Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit für das 1. Halbjahr und ganzjährig (in Mio. €)

Die nachfolgende Auswertung bestätigt, dass die Erhöhung der Auszahlungen alle Aufgabenbereiche und Auszahlungsarten betraf. Angesichts der Covid-19-Pandemie hatten die Kommunen u. a. umfangreiche Herausforderungen im Gesundheitsdienst zu bewältigen, wie die extreme Mehrbelastung der Gesundheitsämter sowie die Erhöhung der Kapazitäten in den Krankenhäusern. In diesem Kontext bleibt anzumerken, dass der in den Krankenhäusern entstandene und künftig zu erwartende Mehrbedarf hohe Verlustausgleiche durch die Trägerkommunen erfordern wird. Aber auch in anderen Aufgabenbereichen entstand ein erheblicher pandemiebedingter Mehraufwand, so z. B. in der inneren Verwaltung für den Aufbau der Krisenstäbe, den Infektionsschutz sowie die Schaffung der notwendigen Infrastruktur für das mobile Arbeiten. Insbesondere war auch in den Schulen u. a. die Verbesserung der digitalen Infrastruktur unabweisbar. Im Sozialbereich entstanden erhöhte Kosten im Bereich der Unterkunft und Heizung. Daneben war die Förderung lokaler Institutionen unumgänglich, dies gilt für den Ausgleich der

Einnahmeausfälle in eigenen Einrichtungen ebenso wie für die Unterstützung externer kultureller Einrichtungen, Sportvereinen und Tourismuseinrichtungen.



Ansicht 27: Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit des 1. Halbjahres
 (in Mio. €)

Dennoch ist zwischen dem pandemiebedingten Mehrbedarf und den sonstigen Mehrauszahlungen zu unterscheiden. Schon in den vergangenen Jahren waren die Steigerungsraten der Auszahlungen in den kommunalen Haushalten auffällig hoch. Sie zehrten regelmäßig die bis einschließlich 2019 zu verzeichnenden überdurchschnittlich hohen Einzahlungen auf. Die überörtliche Kommunalprüfung hatte mehrfach auf diese Entwicklung hingewiesen und mit Blick auf eine mögliche sich verschlechternde Konjunkturlage eine größere Sparsamkeit der Kommunen angemahnt.

4.6 Fazit – Ausblick

Bis einschließlich 2019 setzte sich der schon in den Vorjahren zu verzeichnende positive Trend steigender Einzahlungen fort. Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhten sich im Vergleich zu 2018 um 1.146 Mio. €.

Wie in den Vorjahren war auch 2019 ein signifikanter Anstieg der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit festzustellen. So nahmen diese gegenüber 2018 um insgesamt 980 Mio. € zu.

Die insgesamt positive Entwicklung der Finanzlage der niedersächsischen Kommunen beruhte – wie in den vergangenen Haushaltsjahren – auch 2019 auf einer deutlichen Erhöhung der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Nur aufgrund des erheblichen Anstiegs um mehr als 1 Mrd. € gelang es den Kommunen in 2019, die gestiegenen Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zu kompensieren.

Auch im Haushaltsjahr 2019 schafften es die Kommunen nicht, die gesamtwirtschaftlichen Zielvorgaben der vom MI veröffentlichten Orientierungsdaten einzuhalten. Entsprechend der Zielvorgaben ist die stabile Einnahmeentwicklung von den Kommunen primär dafür einzusetzen, die Verschuldung zu reduzieren sowie die Konsolidierung der kommunalen Haushalte voranzutreiben. Zu diesem Zweck sollte die Ausgabeentwicklung deutlich unterhalb des Maßes der zur Verfügung stehenden Einnahmen gehalten werden.³²

Auch die überörtliche Kommunalprüfung wies in den letzten Jahren regelmäßig darauf hin, dass die gute konjunkturelle Entwicklung vorrangig zur Stabilisierung der Haushalte genutzt werden sollte und forderte daher die Kommunen auf, ihr Ausgabeverhalten zu überprüfen.

Mit einer Steigerungsrate der Auszahlungen von 3,5 %, die die Quoten der Vorjahre noch übertraf, verfehlten die Kommunen die Zielvorgaben deutlich. Dies ist bedauerlich, weil die genannten Empfehlungen anstreben, dass Kommunen ihre Aufgaben auch in konjunkturell schwächeren Phasen ohne Neuverschuldung wahrnehmen können. Stattdessen verblieben den Kommunen im Ergebnis von den Mehreinzahlungen (1.146 Mio. €) insgesamt lediglich 166 Mio. € und die verstärkte Investitionstätigkeit führte schon 2019 zur Ausweitung der Gesamtverschuldung aus Investitionskrediten.

³² Gemeindefinanzplanung; Orientierungsdaten für den Planungszeitraum 2018 bis 2022, Bekanntmachung d. MI vom 12.07.2018, Nds. MBI. S. 778, unter https://www.niedersachsen.de/politik_staat/gesetze_verordnungen_und_sonstige_vorschriften/verkundungsblatter_vorjahre/niedersaechsisches-ministerialblatt-2018-172883.html, zuletzt abgerufen am 23.10.2020.

Die – auch finanziellen – Auswirkungen der Covid-19-Pandemie waren unvorhersehbar und stellen eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung dar. Insbesondere der Einsatz der unmittelbar geforderten Kommunen, die oftmals schnell und unbürokratisch auf die Krise reagieren mussten, verdient auch an dieser Stelle große Anerkennung.

Gleichwohl hätte aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung ein sparsameres Ausgabeverhalten und eine deutliche Rückführung der Verschuldung in 2019 den Kommunen aktuell die Chance geboten, die spürbaren finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie in ihren kommunalen Haushalten besser abfedern zu können.

Bund und Land sind aufgrund der aktuellen Situation bestrebt, mit Hilfspaketen die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen zu stützen. Zur Kompensation der Covid-19 bedingten Einnahmeausfälle sowie der erhöhten Ausgabeentwicklung reagierten Bund und Land mit verschiedenen Maßnahmepaketen.

So sieht das vom Bund aufgelegte Konjunkturprogramm³³ zur Entlastung der Kommunen folgende Maßnahmen vor:

- Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen zu gleichen Teilen mit den Ländern
- Übernahme von weiteren 25 % und insgesamt bis zu 75 % der Kosten für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende
- Erstattungen für Einnahmeausfälle des ÖPNV
- Finanzierungshilfen für den öffentlichen Gesundheitsdienst und die Patientenversorgung
- Förderung von Ganztagsangeboten in Schulen sowie
- Förderung von Kultur und Sport

Zudem stellt der Bund 2020 und 2021 für Niedersachsen etwa 95 Mio. € für Investitionen in Kindertagesstätten bereit.

Das Land Niedersachsen hat sich mit den kommunalen Spitzenverbänden auf ein kommunales Hilfsprogramm verständigt. Insgesamt gewährt das Land den Kommunen Mittel in Höhe von 1,1 Mrd. €. Davon übernimmt das Land etwa 757 Mio. € dauerhaft, 350 Mio. € gewährt es als Vorauszahlung, die jedoch von den Kommunen mittelfristig zu erstatten sind. Ziel des Landes ist es,

- seine Verpflichtung zu erfüllen und das Bundesprogramm zur Kompensation von Gewerbesteuerausfällen mit 407 Mio. € gegen zu finanzieren,

³³ Vgl. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/Konjunkturprogramm-fuer-alle/zusammen-durch-starten.html>, zuletzt abgerufen am 23.10.2020.

- den kommunalen Finanzausgleich finanziell abzusichern (s. Kapitel 4.5.2),
- in Höhe von 89 Mio. € pauschaliert zum Ausgleich erhöhter Aufwendungen beizutragen und
- zusätzlich 11 Mio. € für die Systemadministration in Schulen zur Verfügung zu stellen.

Die Auszahlungsmodalitäten regelt das NFAG. Darüber hinaus hat das Land zunächst für 2021 die Fortführung der Landeszuschüsse nach § 5 Nds. AG SGB II (Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende) an die Kreisebene zugesichert.

Letztlich haben Bund und Land in einer zuvor nicht da gewesenen Größenordnung finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt, um die Folgen der Pandemie für die Kommunen abzumildern. Dennoch werden neben den gesellschaftlichen Veränderungen die finanziellen Folgen der Covid-19-Krise allorts noch lange zu spüren sein. Zudem ist aktuell nicht absehbar, wie sich die Covid-19-Pandemie entwickeln wird, sodass nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich die Belastung der Kommunen durch weiterhin steigende Ausgaben und zusätzliche Investitionsbedarfe noch verschärfen könnte. Insbesondere bei Kommunen, die bereits heute über eine geringe Finanzkraft verfügen, droht die Gefahr, dass diese weiter abnimmt und künftig immer mehr Kommunen nicht ausgeglichene Haushalte beschließen müssen. Dies bedeutet, dass Kommunen die Eigenmittel zur Finanzierung dringend notwendiger Investitionen nicht mehr selbst erwirtschaften können und daher gezwungen sein werden, diese größtenteils über Kredite zu finanzieren. Gleichzeitig wären die Haushaltsdefizite mithilfe von Liquiditätskrediten zu überbrücken. Insoweit dürfte ein sprunghafter Anstieg der Verschuldung mit sich daraus ergebenden hohen Tilgungsverpflichtungen unvermeidbar sein.

Das Land Niedersachsen hat dieser Sondersituation Rechnung getragen und haushaltsrechtliche Erleichterungen zur Bewältigung der Folgen der epidemischen Lage eröffnet. Nach § 182 NKomVG dürfen die Kommunen nunmehr

- Fehlbeträge des ordentlichen und außerordentlichen Ergebnisses gesondert ausweisen und über einen Zeitraum von 30 Jahren decken,
- sich über den Wert des Vermögens hinaus verschulden,
- auf die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verzichten,
- höhere Liquiditätskredite genehmigungsfrei aufnehmen und
- über- oder außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen, die aus der epidemischen Lage resultieren, ohne Deckungsvorschlag aufnehmen.

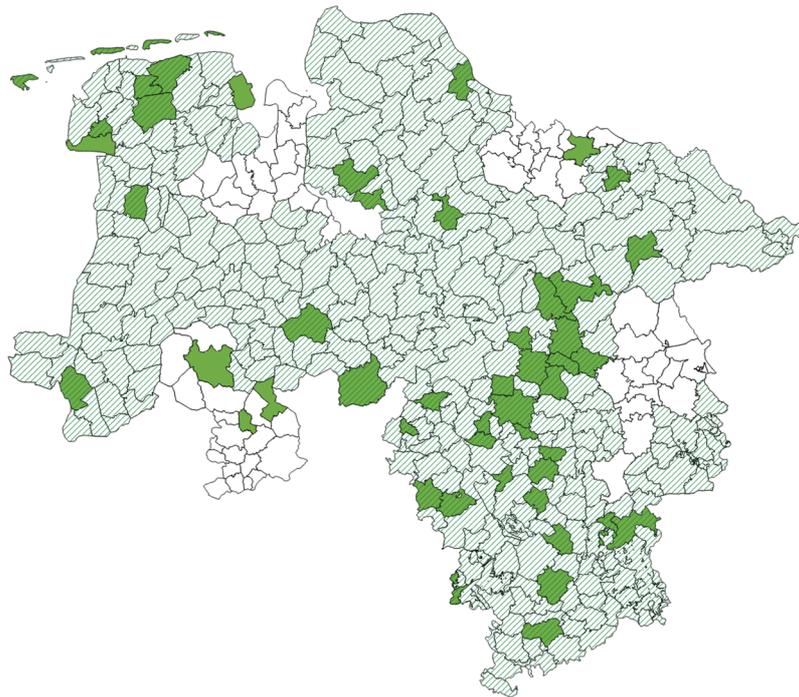
Jedoch werden erst die kommenden Haushaltsjahre zeigen, in welchem Ausmaß die kommunalen Haushalte wegen der Covid-19-Pandemie bereits 2020 in eine Schieflage geraten sind oder in den nächsten Jahren noch geraten werden.

Die bereits im Mai begonnenen Lockerungsmaßnahmen haben dazu beigetragen, die Einzahlungsverluste der Kommunen in Teilen zu begrenzen. Dennoch ist schon heute absehbar, dass die finanziellen Gestaltungsspielräume der Kommunen langfristig eingeschränkt sein werden. Daher sind die Kommunen trotz der gegenwärtigen Pandemie gehalten, Strategien für langfristig konsolidierte Haushalte zu entwickeln und umzusetzen.

5 Prüfungsergebnisse

5.1 Vorbemerkungen

Zu den in diesem Kapitel aufgeführten Themenbereichen sind neben der Region Hannover, 31 Landkreisen sowie dem Bezirksverband Oldenburg 51 Einheits- und Samtgemeinden geprüft worden. Die regionale Verteilung der geprüften Region/Landkreise (Regions-/Kreisgebiet schraffiert) sowie der Einheits- und Samtgemeinden (Gemeindegebiet gefüllt) stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 28: Übersicht der geprüften Kommunen

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 2021 enthalten.

Die in diesem Kapitel veröffentlichten Prüfungsergebnisse basieren auf Erkenntnissen aus den Vorjahren, in denen kommunales Handeln und kommunale Haushalte an anderen Rahmenbedingungen ausgerichtet werden konnten als heute. Die aktuellen Herausforderungen an die Kommunen bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie und den damit einhergehenden finanziellen Belastungen und den zu erwartenden Einzahlungsausfällen konnten im Vorfeld der Veröffentlichung dieses Kommunalberichts konsequenterweise nicht berücksichtigt werden. Es steht schon jetzt fest, dass seit März dieses

Jahres insbesondere die Gewerbesteuereinzahlungen dramatisch zurückgingen. Gleichzeitig veränderten sich die Erwartungen an die kommunale Aufgabenerledigung. Dabei handelt es sich jedoch nicht durchweg um neue Herausforderungen. Teilweise trat durch und während der Pandemie deutlicher zutage, wie dringlich bestimmte Vorhaben in Angriff genommen werden mussten, beispielsweise die für das Home-Schooling erforderliche Digitalisierung in den Schulen.

Gleichwohl können auch die aus dem Vorjahr stammenden Prüfungsergebnisse hilfreich sein, wenn sie Empfehlungen für Einsparungen oder Prozessveränderungen geben oder dazu beitragen, rechtswidriges Handeln nicht zu wiederholen.

Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie in den Kommunen führten dennoch zu einer eingeschränkten Auswahl von Prüfungsthemen in diesem Kapitel. Einige bereits fertiggestellte Prüfungsergebnisse werden somit erst im Kommunalbericht 2021 veröffentlicht.

5.2 Prüfungsergebnisse – Kompakt

Der **Bezirksverband Oldenburg** (BVO) verzichtete über Jahre darauf, die für seinen Haushaltsausgleich erforderliche Verbandsumlage zu erheben. In der Folge verstieß er wiederholt gegen geltende haushaltsrechtliche Vorschriften. Für die Finanzierung seiner Aufwendungen belastete der BVO seine Pflegeeinrichtungen sowie die von ihm verwalteten rechtlich selbständigen Personen des öffentlichen und privaten Rechts, insbesondere die Stiftungen und ihre Einrichtungen, durch zu hohe Kostenerstattungen. Außerdem fehlten dem BVO mindestens seit 2013 regelmäßig liquide Mittel. Diese entlieh sich der BVO von seinen eigenen Einrichtungen und von den von ihm verwalteten Stiftungen und sonstigen Rechtsträgern unter Missachtung der rechtlichen Zulässigkeit (s. Kapitel 5.3).

Die Prüfung **Informationssicherheitsmanagementsysteme sowie Sensibilisierung von Beschäftigten** zeigte auf, dass noch erhebliche Handlungsbedarfe in den Kommunen bestanden. Vielfach fehlten z. B. Datensicherungskonzepte, die das Vorgehen zum Sichern und Wiederherstellen von Daten regeln. Auch im Bereich Berechtigungsmanagement bestand noch Verbesserungspotential. Im Bereich Informationssicherheit und Datenschutz war von 2016 bis 2018 ein positiver Trend bei der Durchführung von Schulungen erkennbar. 2018 hatten alle geprüften Kommunen Datenschutz-Schulungen für ihre Beschäftigten durchgeführt. Allerdings waren nur in 3 von 15 geprüften Kommunen speziell die Führungskräfte zum Thema Informationssicherheit geschult worden. Weiterhin hatte nur ein Drittel der geprüften Kommunen ihre IT Beschäftigten intensiver zum Thema Informationssicherheit geschult, obwohl diese zumeist als Ansprechpartner zu Sicherheitsfragen in der Kommune tätig waren (s. Kapitel 5.4).

Drei Viertel der Aufwendungen für die Einrichtung von **Ganztagschulen** brachten die Kommunen auf, ohne dazu rechtlich verpflichtet zu sein. Die Kommunen, die sich bei der pädagogischen Betreuung und Koordinierung sowie der Mittagsverpflegung aktiv einbrachten, waren finanziell deutlich höher belastet als die Kommunen, die sich bei diesen freiwilligen Aufgaben weniger engagierten. Unter Berücksichtigung aller Aspekte, die beim Ausbau von Ganztagschulen zu beachten sind, lag die Bandbreite zwischen einem Minderaufwand von 487 € und einem Mehraufwand von 955 € je Ganztagschülerin und -schüler. Die von der überörtlichen Kommunalprüfung erstellte Handreichung kann Kommunen bei ihrer Entscheidungsfindung darin unterstützen, Schulen zu Ganztagschulen auszubauen (s. Kapitel 5.5).

Kommunale Flugplätze werden überwiegend defizitär betrieben und belasten dadurch die kommunalen Haushalte. Die klassischen Flugplatzentgelte waren zur Deckung der betrieblichen Aufwendungen allein nicht ausreichend. Fünf der geprüften Kommunen

haben zudem für ihren Flugplatz einen Investitionsstau wahrgenommen. Auch fehlten verbindliche Zeitpläne und Prioritäten für zukünftige Investitionen. Positive regionalökonomische Effekte können einen Flugplatz für die Kommune trotzdem vorteilhaft erscheinen lassen. So können durch einen Flugplatz die regionale Wirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert werden. Für Inselflugplätze stehen zudem die Förderung des Tourismus und die Anbindung der Region im Vordergrund. Die Kommunen sind dabei gehalten, ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen (s. Kapitel 5.6).

Bei den geprüften Kommunen reichten die Erträge aus dem Rückgriff im Jahr 2018 nicht aus, um die von den Kommunen zu tragenden Aufwendungen für die **Unterhaltsleistungen** zu decken. Die Mehrzahl der geprüften Kommunen könnte die Arbeitsprozesse beim Rückgriff verbessern. Dennoch ist selbst bei optimalen Arbeitsprozessen nicht zu erwarten, dass die Kommunen auf den Einsatz eigener Haushaltsmittel bei der Finanzierung der Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz verzichten können. Zudem stellt sich die Frage, welcher Verwaltungsaufwand für den Rückgriff angemessen ist, wenn die familienfernen Elternteile dauerhaft zahlungsunfähig sind (s. Kapitel 5.7).

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte bei ihrer Prüfung der **Fuhrparkbewirtschaftung** fest, dass die geprüften Landkreise den Bedarf an Dienst-Pkw nicht anhand von Nutzerdaten ermittelt hatten. Die Auswertung der vorhandenen Daten sowie der Informationsaustausch zwischen der Pkw-bewirtschaftenden Stelle und den Stellen, die die Reisekostenabrechnungen durchführten, war verbesserungswürdig. Positiv fiel auf, dass die Landkreise insbesondere kleinere Pkw nutzten und damit sparsam und wirtschaftlich handelten. Alternativen zum Pkw-Individualverkehr hatten die Landkreise dagegen nicht konzeptionell in ihre Überlegungen einbezogen. Bei den Beschaffungen stellte die überörtliche Kommunalprüfung vereinzelt Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften fest (s. Kapitel 5.8).

Die **Bestandsaufnahme zur Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage** zeigte, dass das Informationsbedürfnis der kreisangehörigen Kommunen sehr heterogen ist. Die Entscheidung über die Form des Anhörungsverfahrens ist daher einzelfallbezogen und anhand der örtlichen Gegebenheiten zu treffen. Einig waren sich die kreisangehörigen Kommunen bei ihrem Wunsch nach einem möglichst frühen Zeitpunkt der Anhörung, um belastbare Aussagen zur Kreisumlage für die eigenen Haushaltsberatungen zu bekommen. Die bestehenden Unsicherheiten reichten von den konkreten Anforderungen an die Ermittlung der Finanzbedarfe und den Anforderungen an dessen Abwägung über

die Definition einer angemessenen Finanzausstattung bis zum Ablauf eines rechtssicheren Ermittlungs- und Festsetzungsverfahrens. Auffallend war der Wunsch nach mehr Transparenz im Verfahren (s. Kapitel 5.9).

Alle **Medienzentren** erfüllten die Pflichtaufgaben nach § 108 Abs. 4 NSchG, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. Haptische Medien und Geräte wurden größtenteils noch immer verliehen. Das Kerngeschäft der Medienzentren lag jedoch darin, den Schulen digitale Medien zur Verfügung zu stellen. Aufgrund des DigitalPakts Schule fragten die Schulen und die Schulträger verstärkt Beratungen zu Medienbildungskonzepten und Medienentwicklungsplänen nach. Die ordentlichen Ergebnisse je Einwohner sowie je Schülerin und Schüler differierten zwischen den Medienzentren um mehr als den Faktor 100. Der Personalaufwand pro Ausleihe lag bei den haptischen Medien zwischen 1,34 € und 14,89 €, bei den Geräten zwischen 0,71 € und 70,69 €. Neben den Pflichtaufgaben übernahmen einige Medienzentren zunehmend freiwillige Aufgaben (s. Kapitel 5.10).

Zehn der geprüften Kommunen leisteten zusätzliche Integrationsarbeit mit eigenem Personal. Zwei Kommunen förderten die **Integration von Flüchtlingen** lediglich durch die Wahrnehmung von gesetzlichen Pflichtaufgaben. Hier wurden weitere Integrationsmaßnahmen weitestgehend über Ehrenamtliche geleistet. Ein Leitbild und/oder strategische Ziele sowie ein Integrationskonzept sind hilfreich für die Steuerung und Ausgestaltung der Integrationsarbeit. Eine Kommune hatte Leitlinien für ein Integrations- und Teilhabe-konzept in einem breit aufgestellten Beteiligungsverfahren entwickelt und drei Kommunen verfügten über aktuelle Integrationskonzepte. Die Flüchtlinge erhielten zur Unterstützung ihrer Integration verschiedene Angebote in den Handlungsfeldern Sprachförderung, Alltagsbewältigung, Teilhabe an der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt. Teils führten die Kommunen die Angebote selbst durch, überwiegend übernahmen die Maßnahmen aber Akteure der Zivilgesellschaft. Eine Wirkungskontrolle führten die Kommunen nicht durch. Die Aufwendungen der Integrationsarbeit waren nicht vergleichbar, da in den Kommunen sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen vorlagen und die Kommunen die Integrationsarbeit unterschiedlich ausgestalteten (s. Kapitel 5.11).

5.3 Bezirksverband Oldenburg – Solide finanziert?

Wegen der fehlenden geprüften ersten Eröffnungsbilanz 2013 und der ab 2013 fehlenden geprüften Jahresabschlüsse konnte die Haushalts- und Finanzlage des Bezirksverbands Oldenburg (BVO) nicht abschließend beurteilt werden. Auf Basis der zur Verfügung stehenden Haushaltsunterlagen war aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung jedoch von Gesamtdeckungslücken in Millionenhöhe im Ergebnis- sowie im Finanzhaushalt auszugehen.

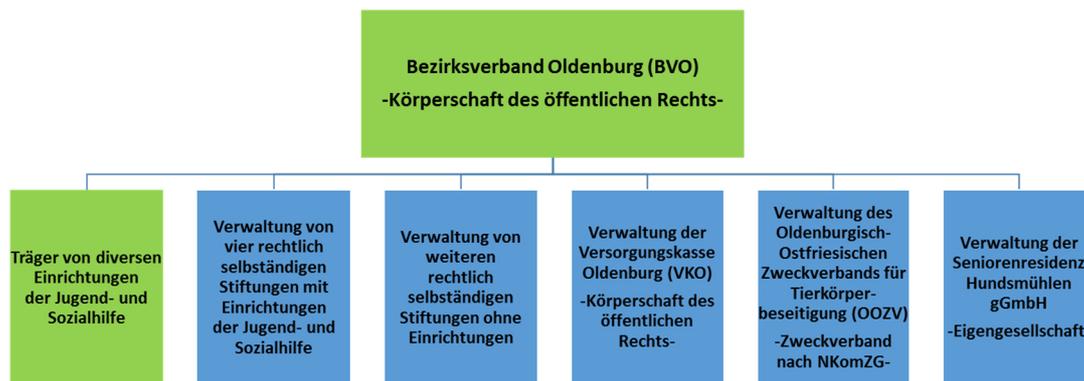
Die Erträge des BVO reichten für die Erledigung seiner Aufgaben nicht aus. Entgegen der gesetzlichen Vorgabe bewirtschaftete der BVO seinen Haushalt, ohne rechtzeitig die für seinen Haushaltsausgleich notwendige Verbandsumlage von seinen Verbandsmitgliedern zu erheben. Die Refinanzierung seiner Aufwendungen erfolgte mittels übermäßiger Kostenerstattungen von seinen eigenen Einrichtungen, von den von ihm verwalteten Stiftungen sowie von anderen von ihm verwalteten Institutionen.

Außerdem nahm der BVO von mehreren von ihm verwalteten Institutionen unzulässigerweise Liquidität in Anspruch.

Der BVO ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Oldenburg, auf den die für Zweckverbände geltenden Vorschriften Anwendung finden (§ 19 NKomZG).³⁴ Seine Verbandsmitglieder sind die Städte Delmenhorst, Oldenburg (Oldb), Wilhelmshaven sowie die Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Friesland, Oldenburg und Vechta. Für seine Verbandsmitglieder erledigt der BVO die Aufgaben, die ihm entweder durch Gesetz oder durch seine Verbandsordnung übertragen wurden. Seinen Aufgabenschwerpunkt sieht der BVO in der Hilfe für Menschen mit Behinderung, in der Hilfe für pflegebedürftige Menschen, in der Kinder- und Jugendhilfe und in der Nichtsesshaftenhilfe. Aus dieser Aufgabenstellung heraus ist der BVO u. a. Träger eigener Pflegeeinrichtungen und Verwalter von rechtlich selbständigen Stiftungen, die teilweise wiederum Träger von Pflegeeinrichtungen sind.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

³⁴ Gem. § 19 NKomZG i. V. m. § 16 Abs. 2 NKomZG gelten für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des BVO die für die Kommunen geltenden Vorschriften für die Kommunalwirtschaft entsprechend. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um den Achten Teil des NKomVG sowie die KomHKVO und die KomEinrVO.



Ansicht 29: Übersicht der Aufgaben des BVO

Zusammengefasst bestehen die Aufgaben des BVO in der Trägerschaft eigener rechtlich unselbständiger Einrichtungen und der Verwaltung verschiedener rechtlich selbständiger Personen des öffentlichen und privaten Rechts. In der haushaltswirtschaftlichen Betrachtung handelt es sich um die Verwaltung von eigenem Vermögen sowie Sonder- und Treuhandvermögen. Im Kommunalbericht 2018 wies die überörtliche Kommunalprüfung bereits darauf hin, dass der BVO insbesondere die für die Führung von Kassengeschäften geltenden Rechtsvorschriften über lange Zeiträume außer Acht ließ mit der Folge der Gefährdung der Kassensicherheit.³⁵

Im Zuge der fortgesetzten Prüfung untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung, ob der BVO die weiteren bei der Erledigung seiner Aufgaben zu berücksichtigenden kommunalwirtschaftsrechtlichen Anforderungen vollständig beachtete. Konkretes Ziel dieses Prüfungsabschnitts war es, die ordnungsgemäße Haushaltsführung und die finanzielle Leistungsfähigkeit des BVO zu bewerten.

Die Haushaltswirtschaft des BVO erfüllte die Anforderungen des kommunalen Haushaltsrechts nur unzureichend. So konnte der BVO eine geordnete Haushaltsführung nicht nachweisen. Eine Einschätzung der Haushaltslage des BVO war aufgrund der fehlenden geprüften ersten Eröffnungsbilanz 2013 und der fehlenden geprüften Jahresabschlüsse ab 2013 nicht vorbehaltlos möglich, da eine Zeitreihe der wesentlichen Haushaltsdaten wegen der widersprüchlichen Angaben in aufeinander folgenden Haushaltsjahren nicht hergeleitet werden konnte. Insgesamt war jedoch von der fehlenden finanziellen Leistungsfähigkeit des BVO aufgrund einer seit Jahren bestehenden Unterfinanzierung des Verbands auszugehen. Die überörtliche Kommunalprüfung geht von tatsächlichen Gesamtdeckungslücken in Millionenhöhe im Ergebnis- und Finanzhaushalt

³⁵ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2018, „Fehlende Kassensicherheit kann teuer werden“, S. 52 ff.

Ungeordnete Haushaltswirtschaft mit fortdauernder Unterfinanzierung

aus. Allein für das Haushaltsjahr 2017 errechnete die überörtliche Kommunalprüfung eine Unterfinanzierung von etwa 500.000 €.

Die Verpflichtung des BVO gem. § 16 Abs. 1 NKomZG, seinen Haushalt über eine Verbandsumlage zu finanzieren, wenn seine eigenen Einnahmen für die Erledigung der Aufgaben nicht ausreichen, beachtete der BVO nicht. Die Mitfinanzierung eines Zweckverbands durch die Verbandsmitglieder über eine Verbandsumlage ist gesetzlich vorgesehen, weil ein Zweckverband für seine Verbandsmitglieder Aufgaben wahrnimmt und dadurch die Haushalte der betreffenden Städte und Landkreise entlastet werden. Angesichts der jahrelang schon planerisch nicht ausgeglichenen Ergebnis- und Finanzhaushalte wäre für eine gesetzeskonforme Finanzierung des Verbands und eine auf den erforderlichen Haushaltsausgleich ausgerichtete Haushaltswirtschaft die Erhebung einer Verbandsumlage erforderlich gewesen. Der BVO verzichtete gleichwohl hierauf.

Vermeidung einer Verbandsumlage

In der Folge kam es jahrelang zur Refinanzierung der Verwaltungskosten des Verbands über Kostenerstattungen von seinen Pflegeeinrichtungen, den von ihm verwalteten Stiftungen und ihren Pflegeeinrichtungen, der Versorgungskasse Oldenburg und weiteren Institutionen. Diese Verfahrensweise ist insbesondere stiftungsrechtlich unzulässig.

Refinanzierung über unzulässige Kostenerstattungen

Die vom BVO verwalteten Einrichtungen und rechtlich selbständigen juristischen Personen haben zwar dem Verband die Personal- und Sachkosten zu erstatten, jedoch nur soweit diese für die jeweilige Aufgabe erforderlich und angemessen sind und eine Verwaltungskostenerstattung rechtlich zulässig ist (z. B. § 6 NStiftG). Dies gilt insbesondere für die Stiftungen, bei deren Verwaltung es sich um eine treuhänderische Aufgabe für den BVO handelt, für die von einem öffentlich-rechtlichen Stiftungsverwalter in der Regel allenfalls Auslagenersatz gefordert werden darf. Insofern bildet der Aufgabenbestand des BVO ein Spannungsfeld ab, weil die Interessen der im Verband organisierten juristischen Personen gegenläufig sein können. Beispielsweise begegnet das Interesse der Stiftungen an geringen Verwaltungskosten und hohen Stiftungserträgen dem Interesse des BVO an der möglichst umfassenden Refinanzierung seiner Kosten. Die Aufgabe, die gegenseitigen Interessen auszugleichen, obliegt in erster Linie der Verbandsgeschäftsführung, betrifft jedoch in gleicher Verantwortung Verbandsausschuss und Verbandsversammlung. Diese Abwägung erfordert ein hohes Maß an Sorgfalt bei der Beachtung des jeweiligen Rechtsrahmens.

Die überhöhten Verwaltungskostenerstattungen genügten nicht, um die kontinuierliche Unterfinanzierung des BVO auszugleichen. Mit eigenen Mitteln konnte er seine Liquidität nicht sicherstellen. Infolgedessen nahm er rechtswidrig Geldmittel der Stiftungen, ihrer Heime und der sonstigen Rechtsträger für seine Auszahlungen in Anspruch. Die überörtliche Kommunalprüfung kommt zu dem Ergebnis, dass der BVO mindestens seit 2013

Fehlende Liquidität

die Liquidität für die Erledigung der jeweils anstehenden Aufgaben von seinen Einrichtungen und von den von ihm verwalteten Stiftungen sowie von anderen von ihm verwalteten Institutionen entlieh, ohne die haushaltswirtschaftsrechtlichen Voraussetzungen zu beachten.

Stellungnahmeverfahren

Im Stellungnahmeverfahren konnte der BVO die Zweifel an seiner finanziellen Leistungsfähigkeit nicht ausräumen. Auch die neu vorgelegten, aktualisierten bzw. ergänzenden Unterlagen waren nicht geeignet, die seit 2013 festgestellte Unterfinanzierung des Verbands und Inanspruchnahme der Liquidität anderer Rechtsträger zu widerlegen. Zumindest für 2019 hat der BVO nunmehr mit der 1. Nachtragshaushaltssatzung eine Verbandsumlage von 198.000 € beschlossen, um eine unzulässige Verwaltungskostenerstattung durch die Stiftungen zu vermeiden. Der BVO kündigte an, auch im Haushaltsjahr 2020 eine entsprechende Verbandsumlage erheben zu wollen.

Fazit

Der BVO muss die korrekte und für alle beteiligten Stellen klar nachvollziehbare Abarbeitung der fehlerhaften Finanzierungsvorgänge sicherstellen und zukünftig für einen rechtmäßig herbeigeführten Haushaltsausgleich sorgen. Dabei sind kommunalwirtschaftliche, stiftungs- und sozialrechtliche Vorgaben zu beachten. Insbesondere ist eine unverhältnismäßig hohe Verwaltungskostenerstattung von den Pflegeeinrichtungen zu vermeiden und die unzulässig hohe Belastung der Stiftungen abzustellen. Die erzielten Ergebnisse sollten von den mit Aufgaben der Aufsicht und Kontrolle befassten Stellen überwacht werden.

5.4 Informationssicherheitsmanagementsysteme und Sensibilisierung von Beschäftigten: Ausbaufähig!

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte bereits in vorangegangenen Prüfungen zur IT-Sicherheit Handlungsbedarfe in den Bereichen Informationssicherheitsmanagement sowie bei der Sensibilisierung von Beschäftigten fest. Die aktuelle Prüfung bestätigte die bisherigen Erkenntnisse.

Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland ist laut aktuellen Berichterstattungen neuartigen Gefährdungslagen ausgesetzt.³⁶ Diese sind bereits in einigen Kommunen Realität geworden, auch in Niedersachsen:

Gefährdungslagen nehmen zu



Ansicht 30: Aushang in einer niedersächsischen Kommune 2019 nach einem Trojanerangriff – Bild: Überörtliche Kommunalprüfung

³⁶ Vgl. BSI, Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2019, 2019.

Informationssicherheit betrifft auch Kommunen

Die Kommunen verarbeiten zum Beispiel personenbezogene und steuerliche Daten und sind hierbei verpflichtet, diese schützenswerten Daten sowie ihre IT-Systeme und Verwaltungsvorgänge durch technische und organisatorische Maßnahmen ausreichend gegen Missbrauch und Verlust abzusichern. Diese Verpflichtung ergibt sich aus dem Grundsatz des rechtmäßigen Verwaltungshandelns nach Art. 20 Abs. 3 GG sowie unmittelbaren datenschutzrechtlichen Anforderungen, wie Art. 24 Abs. 1 EU-DSGVO. Darüber hinaus sind die erheblichen Investitionen der Kommunalverwaltungen in ihre IT-Ausstattung über angemessene technische und organisatorische Sicherheitsvorkehrungen zu schützen.³⁷

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte 2019 bei 15 Kommunen³⁸ mit einer Größe zwischen 10.000 und 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, inwieweit ein Informationssicherheitsmanagementsystem eingerichtet war. Mit Informationssicherheitsmanagement wird die Planungs-, Lenkungs- und Kontrollaufgabe bezeichnet, die erforderlich ist, um einen durchdachten und wirksamen Prozess zur Herstellung von Informationssicherheit aufzubauen und kontinuierlich zu verbessern.³⁹ Des Weiteren prüfte sie, in welchem Umfang die Kommunen ihre Beschäftigten für das Thema Informationssicherheit und Datenschutz sensibilisiert und geschult hatten.

Die örtlichen Erhebungen wurden auf Basis des IT-Grundschutz-Profiles Basis-Absicherung Kommunalverwaltung durchgeführt.⁴⁰

Strategie und Leitlinie fehlten

Für eine erfolgreiche Gewährleistung der Informationssicherheit müssen im Rahmen einer Strategie angemessene Sicherheitsziele für die Informationssicherheit festgelegt werden. Die Prüfung ergab, dass keine der 15 geprüften Kommunen sich bisher zum Thema Informationssicherheit schriftliche Ziele gesetzt bzw. eine Strategie gegeben hatte. Ebenso fehlte in allen Kommunen eine schriftliche Sicherheitsleitlinie. Auch eine Informationssicherheitsbeauftragte oder einen Informationssicherheitsbeauftragten hatte keine Kommune bestimmt.

³⁷ Vgl. Arbeitsgruppe „Modernisierung IT-Grundschutz“: IT-Grundschutz-Profil Basis-Absicherung Kommunalverwaltung, 2018, S. 3 ff. (beteiligt waren der Deutscher Städtetag, der Deutscher Landkreistag, der Deutscher Städte- und Gemeindebund sowie zahlreiche Kommunen und Zweckverbände).

³⁸ Geprüft wurden die Städte Bergen und Gehrden, die Gemeinden Belm, Bohmte, Emmerthal, Harsum, Südheide und Wennigsen (Deister), der Flecken Aerzen sowie die Samtgemeinden Barnstorf, Bersenbrück, Flotwedel, Nienstädt, Uchte und Wathlingen.

³⁹ Vgl. BSI, IT-Grundschutz-Kompendium, Baustein ISMS.1 Sicherheitsmanagement.

⁴⁰ Mit dem IT-Grundschutz-Profil Basis-Absicherung Kommunalverwaltung hat die Arbeitsgruppe „Modernisierung IT-Grundschutz“ (siehe Fn. 37) ein IT-Grundschutzprofil speziell für eine Absicherung in Kommunalverwaltungen erstellt.

11 von 15 Kommunen hatten sich für einen externen Dienstleister als Datenschutzbeauftragten entschieden. In einer vorangegangenen Prüfung stellte die überörtliche Kommunalprüfung fest, dass bei den seinerzeit geprüften Kommunen die Aufwendungen für die externe Wahrnehmung der Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten einschließlich dessen Koordinierung in der Kommune (Datenschutzkoordinator) im Mittel etwa 19 % geringer waren als bei der internen Wahrnehmung.⁴¹

Elf Kommunen nutzten einen externen Datenschutzbeauftragten

Bei den vier intern benannten Datenschutzbeauftragten fehlten durchgehend schriftlich fixierte Aufgabenbeschreibungen und Vertretungsregelungen. Über ausreichend zeitliche Ressourcen verfügten nach eigener Einschätzung der Beauftragten nicht alle in ausreichendem Maße. Letztendlich bleibt es den Kommunen selbst überlassen, sich für eine interne oder externe Lösung zu entscheiden. Wichtig ist, dass die Informationssicherheit und der Datenschutz gewährleistet werden.

Internen Datenschutzbeauftragten fehlten Ressourcen

In nahezu allen geprüften Kommunen waren Vorfälle (Viren, E-Mails mit verdächtigen Anhängen usw.) aufgetreten, bei denen die Schutzziele Vertraulichkeit, Integrität, Authentizität oder Verfügbarkeit betroffen waren. Wann von einem sicherheitsrelevanten Ereignis auszugehen ist, hatte jedoch keine Kommune schriftlich definiert. Lediglich die Samtgemeinde Barnstorf hatte dargelegt, von welchen Grundbedrohungen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auszugehen ist und welche Aufgaben bei einem Sicherheitsvorfall von wem zu übernehmen sind.

Ein Datenverlust, zum Beispiel durch defekte Hardware oder Virenangriffe, kann gravierende Schäden verursachen.⁴² Durch regelmäßige Datensicherungen lassen sich Störungen und evtl. Datenverluste minimieren. Nur 9 von 15 Kommunen hatten ein schriftliches Datensicherungskonzept, welches zumindest Art, Häufigkeit und Zeitpunkte der Datensicherungen beinhaltete. Aber auch in diesen Kommunen waren die Verantwortlichkeiten für die Datensicherungen nicht eindeutig beschrieben.

Konzepte für die Datensicherung fehlten

Um nur autorisierten Personen Zugang zu den entsprechenden Daten zu gewähren, sind Regelungen zu schaffen. Nur in der Samtgemeinde Uchte lag ein schriftliches Berechtigungskonzept vor, in dem die Zugriffsbefugnisse für einzelne Benutzerinnen und Benutzer oder Benutzergruppen fixiert worden waren.

Berechtigungskonzepte fehlten

Beschäftigte mit Administrationsrechten haben weitreichende Berechtigungen innerhalb des IT-Systems. Es besteht die Gefahr, dass sich Dritte über diese besonderen Rechte Zugriff verschaffen. So war mancher Cyber-Angriff erst dann erfolgreich, nachdem sich

Keine eindeutige Administratorenkennung

⁴¹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2018, „Informationssicherheit in Kommunen – Externer Sachverstand muss nicht teuer sein“, S. 65 ff.

⁴² Hannoversche Allgemeine Zeitung, 09.09.2019, „Computervirus: Rathaus bleibt die ganze Woche offline“.

eine berechnete Person mit Administrationsrechten am befallenen Rechner angemeldet und so eine Ausbreitung des Virus möglich gemacht hatte. Aus diesem Grund müssen Beschäftigte mit administrativen Rechten identifizierbar sein. Nur 3 der 15 Kommunen hatten keine eindeutigen Administratorenkennungen eingerichtet. In diesen Kommunen war daher nicht identifizierbar, welche Beschäftigten mit Administrationsrechten im Einzelfall tätig waren.

Schulungen erhielten höheren Stellenwert

Insgesamt war im Zeitraum von 2016 bis 2018 ein positiver Trend für Schulungen im Bereich Informationssicherheit und Datenschutz erkennbar.

Entgegen der geringen Anzahl der Schulungen 2016 (eine Schulung bei 15 geprüften Kommunen) und 2017 (zehn Schulungen bei 15 geprüften Kommunen) haben alle von der überörtlichen Kommunalprüfung geprüften 15 Kommunen 2018 Datenschutz-Schulungen durchgeführt. Nach Einschätzung der überörtlichen Kommunalprüfung maßen die Kommunen offenbar mit der Einführung der EU-DSGVO⁴³ den Themen Informationssicherheit und Datenschutz eine höhere Bedeutung bei.

Führungskräfte und IT-Beschäftigte waren selten speziell geschult

3 von 15 Kommunen (die Gemeinde Südheide sowie die Samtgemeinden Bersenbrück und Uchte) führten zudem speziell für Führungskräfte Schulungen zum Thema Informationssicherheit durch. Hierbei handelt es sich um eine bedeutsame Zielgruppe, da durch ihre Vorbildfunktion ein positiver Effekt für die Beschäftigten erreicht werden kann.

Nur ein Drittel der geprüften Kommunen hatten jedoch auch ihre IT-Beschäftigten zielgruppengerecht zum Thema Informationssicherheit geschult, obwohl diese oftmals als Ansprechpartner zu Sicherheitsfragen in der Kommune tätig sind.

Nur die Samtgemeinde Wathlingen hatte bereits ein Projekt zur Umsetzung eines Sensibilisierungs- und Schulungskonzepts angestoßen. Über ein zielgruppenorientiertes Sensibilisierungs- und Schulungskonzept zu den Themen Informationssicherheit und Datenschutz verfügte keine der geprüften Kommunen.

Über die Hälfte der geprüften Kommunen hatte allerdings eine Verantwortliche oder einen Verantwortlichen für die Kontrolle der tatsächlichen Durchführung der Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen bestimmt. 11 von 15 geprüften Kommunen dokumentierten die Teilnahme an Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen.

Mehr Teilnehmende durch Online-Schulungen

Weiterhin hat die überörtliche Kommunalprüfung festgestellt, dass die fünf Kommunen, die E-Learning/Web-Based-Training zum Thema Datenschutz angeboten haben, mehr Beschäftigte geschult hatten als die Kommunen, die Präsenzveranstaltungen durchführten.

⁴³ Seit dem 25.05.2018 anwendbar.

Aufgrund zunehmender Digitalisierungsvorgänge in den Kommunen, z. B. durch das OZG oder die Nutzung von Cloud-Diensten, ist die Einführung und Aufrechterhaltung eines Informationssicherheitsmanagements ein wichtiger Faktor für einen erfolgreichen Transformationsprozess zur digitalen Verwaltung.

Fazit

Nur ausreichend geschulte Beschäftigte können das Risiko möglicher Angriffe auf die Informationssicherheit minimieren. Daher tragen regelmäßige Schulungen und Sensibilisierungen zur Informationssicherheit in den Kommunen wesentlich bei. Eine kostengünstige und terminunabhängige Möglichkeit bietet das E-Learning/Web-Based-Training.

5.5 Ausbau von Ganztagschulen – Den Kommunen lieb und teuer?

Der Ausbau der Ganztagschulen wirkte sich bei den geprüften Kommunen in einer großen Bandbreite aus: von Minderaufwand in Höhe von 487 € bis zu Mehraufwand in Höhe von 955 € je Ganztagschülerin und -schüler. Die Kommunen betätigten sich über ihren gesetzlichen Auftrag hinaus in der pädagogischen Betreuung und Koordinierung sowie der Mittagsverpflegung. Dieser freiwillige Einsatz machte 76 % der genannten Aufwendungen aus.

Daneben tätigten 11 von 14 Kommunen im Zeitraum 2014 bis 2018 für den Ausbau ihrer Ganztagschulen Investitionen in Höhe von 9,3 Mio. €. Dabei führten sie vorab keine Wirtschaftlichkeitsvergleiche und/oder Folgekostenberechnungen durch. Sie verstießen damit gegen § 12 KomHKVO.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Von den 2.610 öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Niedersachsen waren 1.893 Schulen (72,5 %) im Schuljahr 2018/19 Ganztagschulen. Im Schuljahr 2000/01 waren es nur 133. Dieser deutliche Anstieg war Anlass für diese Prüfung. Die überörtliche Kommunalprüfung betrachtete in 14 Kommunen⁴⁴ 27 Schulen, die zum Schuljahr 2016/17 Ganztagschule wurden bzw. ihre Organisationsform änderten. Ziel war festzustellen, in welcher Höhe die geprüften Kommunen sich beim Ausbau ihrer Ganztagschulen finanziell einbrachten und inwieweit sie dabei über ihre gesetzliche Verpflichtung hinausgingen.

Rechts- grundlagen

Der Ausbau von Schulen zu Ganztagschulen nach § 23 NSchG ist für die Kommunen eine freiwillige Aufgabe. Hat eine Kommune jedoch den Antrag auf Einrichtung einer Ganztagschule gestellt oder ihr Einvernehmen hierfür erklärt, ist sie nach § 113 NSchG verpflichtet, den sächlichen Aufwand zu tragen. Hierzu gehören insbesondere zusätzlicher Betriebsaufwand, Personalaufwand für das Schulsekretariat sowie den Hausmeister- und/oder den Reinigungsdienst.⁴⁵

Ein hoher Anteil Freiwilligkeit

Für die Erfüllung ihrer Pflichtaufgabe, ihre Ganztagschulen sächlich auszustatten, setzten die Kommunen insgesamt 151.000 € ein. Darüber hinaus leisteten sie 490.000 € freiwillig an pädagogischer Betreuung und Koordinierung des Ganztagschulbetriebs. Für diese Aufgaben lag das Ergebnis insgesamt zwischen 2 € und 146 € je Betreuungsstunde.

⁴⁴ Geprüft wurden die Hansestädte Stade und Uelzen, die Städte Aurich, Burgwedel, Osterholz-Scharmbeck und Winsen (Luhe), die Gemeinden Hinte, Lilienthal, Sibbesse und Westoverledingen sowie die Samtgemeinden Boffzen, Esens, Holtriem und Sachsenhagen.

⁴⁵ Das Land Niedersachsen trägt gem. § 112 NSchG für die Schulen die persönlichen Kosten der Lehrkräfte und des pädagogischen Personals.

Das Land Niedersachsen wies den Schulen in Höhe des Zusatzbedarfs Lehrerstunden⁴⁶ für den Ganztagsschulbetrieb zu. Maximal für 40 % dieser Lehrerstunden können sich die Schulen Geld zuweisen lassen (kapitalisierte Lehrerstunden), um z. B. Vereine dafür zu bezahlen, nachmittags Ganztagsangebote durchzuführen. In den geprüften Schulen lag die Bedarfsdeckung (Verhältnis des errechneten Stundenbedarfs zu den tatsächlich zugewiesenen Lehrerstunden) zwischen 47 % und 147 % und war damit sehr unterschiedlich. Der Einsatz der Kommunen bei der pädagogischen Betreuung und Koordination war jedoch grundsätzlich unabhängig von der Anzahl der gewährten Lehrerstunden.

*Beteiligung
des Landes*

Die überörtliche Kommunalprüfung regte an, dass die Kommunen ihren eigenen Einsatz und die sich daraus ergebenden Wirkungen im Zusammenhang mit den zugewiesenen Lehrerstunden betrachten.

Zwei Schulen einer Kommune setzten die vom Land zugewiesenen Lehrerstunden nur zu einem kleinen Teil für den Ganztagsschulbetrieb ein. Gleichzeitig unterstützte die Kommune mit eigenem Personal. Die überörtliche Kommunalprüfung empfahl dieser Kommune, ihren Einsatz zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu reduzieren. Damit sollten die beiden Schulen Veranlassung sehen, die ihnen zugewiesenen Lehrerstunden für den Zweck einzusetzen, zu dem sie sie erhalten haben.

*Zweck-
fremde Ver-
wendung?*

Eine Kommune erhielt für ihren Einsatz bei der pädagogischen Betreuung und Koordination des Ganztagsschulbetriebs einen Anteil aus den kapitalisierten Lehrerstunden. Die Kommunen, die sich ebenfalls in diesen Bereichen einbringen, sollten zumindest einen Anteil aus den kapitalisierten Lehrerstunden geltend machen.

*Ein Weg,
den Auf-
wand zu
verringern*

Die Kosten der Mittagsverpflegung sind gem. § 71 NSchG i. V. m. Nr. 12.2 des Runderlasses „Die Arbeit in der Ganztagschule“⁴⁷ von den Eltern zu übernehmen. Der Preis pro Mahlzeit lag zwischen 1,50 € und 3,70 €. Die Kommunen zahlten pro Mahlzeit einen Zuschuss zwischen 6 Cent und 11,14 €. Dabei spielten die Wahl des Herstellungsverfahrens und des sich daraus ergebenden Personaleinsatzes eine bedeutende Rolle. Je mehr eine Kommune sich mit eigenem Personal an der Zubereitung und der Ausgabe der Mahlzeiten beteiligte, desto höher war ihr Zuschuss. Die Kommunen können sich

*Mittagessen
– ein gewoll-
tes Zu-
schussge-
schäft*

⁴⁶ Vgl. Nr. 5.1 des RdErl. des MK zur „Klassenbildung und Lehrkräftestundenzuweisung an den allgemein bildenden Schulen“ vom 07.07.2011 - 15-84001/3 (SVBl. 2011 Nr. 8, S. 268), zuletzt geändert durch RdErl. d. MK vom 16.07.2015 (SVBl. 2015 Nr. 8, S. 366). Seit dem 01.01.2019 gilt Nr. 5.1 des RdErl. des MK zur „Klassenbildung und Lehrkräftestundenzuweisung an den allgemein bildenden Schulen“ vom 21.03.2019 - 34-84001/3 (SVBl. 2019, S. 165). Inhaltlich enthält er eine identische Regelung.

⁴⁷ Vgl. RdErl. d. MK „Die Arbeit in der Ganztagschule“ vom 01.08.2014 -34-81005 - (SVBl. 8/2014, S. 386); zuletzt geändert durch RdErl. d. MK vom 10.04.2019 - 25-81005 - (SVBl. 6/2019, S. 291).

freiwillig in der Mittagsverpflegung einbringen. In diesem Fall sollten sie transparent darstellen, in welcher Höhe sie diese bezuschussen.

*Hort und
Schülerbe-
förderung –
Wichtige
Neben-
schauplätze*

Für ein umfassendes Bild der finanziellen Auswirkungen des Ausbaus von Ganztagschulen in den Kommunen betrachtete die überörtliche Kommunalprüfung auch das Hortangebot sowie die Schülerbeförderung. Die Einführung des Ganztags schulbetriebs führte in sechs Kommunen zu Einsparungen durch Hortschließungen bzw. -reduzierungen in Höhe von insgesamt 435.200 €. Der Aufwand für die Landkreise bzw. die Region Hannover als Träger der Schülerbeförderung erhöhte sich für 15 der 27 Schulen um insgesamt 260.100 €. Wenn Kommunen Ganztagschulen einrichten möchten, sollten sie in ihre Überlegungen daher auch ihre Hortsituation und den möglichen Mehraufwand für die Träger der Schülerbeförderung einbeziehen.

Über die Sachkosten sowie die pädagogische Betreuung und Koordinierung hinaus berücksichtigte die überörtliche Kommunalprüfung den Aufwand für die Mittagsverpflegung, die Einsparungen im Hortbereich sowie den Aufwand für die Schülerbeförderung. Diese Gesamtsumme belief sich auf 883.800 €. Davon entfielen mit 668.600 € gut 76 % auf den freiwilligen Bereich. Insgesamt wirkte sich der Ausbau der Ganztagschulen bei den geprüften Kommunen in einer großen Bandbreite aus: von Minderaufwand in Höhe von 487 € bis zu Mehraufwand in Höhe von 955 € je Ganztagschülerin und -schüler.

*Investitionen
– Überwie-
gend nicht
gesetzes-
treu*

Elf Kommunen stellten für ihre Investitionen keine Wirtschaftlichkeitsvergleiche und/oder Folgekostenberechnungen an. Sie verstießen damit gegen § 12 KomHKVO. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte dabei fest, dass den Kommunen überwiegend das Bewusstsein fehlte, § 12 KomHKVO konsequent einzuhalten. Diese Kommunen sind aufgefordert, diese Vorschrift bei allen künftigen Investitionen zu beachten.

*Gesamtbe-
trachtung =
Handrei-
chung*

Aus den Erfahrungen der geprüften Kommunen und den aus dieser Prüfung gewonnenen Erkenntnissen entwickelte die überörtliche Kommunalprüfung die nachstehende Handreichung. Diese ist nicht abschließend. Sie soll den Kommunen, die künftig Schulen zu Ganztagschulen ausbauen wollen, aber als Entscheidungshilfe im Zuge ihrer Willensbildung dienen.

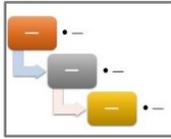
Ausblick

In Anbetracht der im schulischen Alltag eingetretenen Veränderungen und des hohen Einsatzes freiwilliger Leistungen der Kommunen für den Betrieb der Ganztagschulen stellt sich aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung die Frage, ob die gegenwärtige Finanzierung einer Überprüfung unterzogen werden sollte.



Rechtsgrundlagen:

- Schule als Ganztagschule - § 23 Abs. 1 NSchG
- Ausstattung mit der notwendigen Einrichtung - § 108 NSchG
- Tragen der „sächlichen Kosten“ - § 113 Abs. 1 Satz 1 NSchG
- RdErl. „Die Arbeit in der Ganztagschule“



Entscheidungsprozess für den Ausbau:

- Initiator für den Antrag kann sein
 - die Schule
 - der Schullehrerrat
 - der Schulträger einschließlich der politischen Gremien
- Elternbefragung für
 - den Bedarf
 - die Organisationsform der Ganztagschule (offen, teilgebunden, vollgebunden)
- Ermittlung der zu erwartenden Anzahl der teilnehmenden Schülerinnen und Schüler am Ganztagschulbetrieb
- Vorlage eines Ganztagschulkonzepts durch die Schule
- Ermittlung des zu erwartenden Raumbedarfs für die Betreuung am Nachmittag
- Ermittlung des zu erwartenden Raumbedarfs für das Mittagessen
- Nutzung von Klassenräumen für Hausaufgaben und/oder Betreuung mit spezieller Ausstattung (bewegliches Mobiliar, abschließbare Schränke)
- Nutzung der Sportanlagen der Schule - evtl. Auswirkungen auf die außerschulische Nutzung durch Vereine
- Frühzeitiges Einbinden des Trägers der Schülerbeförderung



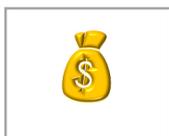
Zusammenspiel Hort und Ganztagschule:

- Prüfung von evtl. Auswirkungen des Ausbaus von Schulen zu Ganztagschulen auf das Hortangebot
 - Keine Erweiterung des bestehenden Hortangebots nötig
 - Hortangebot außerhalb der Zeiten des Ganztagschulangebots (Randstundenbetreuung)
 - Reduzierung Hortangebot
 - Schließung von einem oder mehreren Horten
- Einsparungen durch Veränderung des Hortangebots erzielbar
- Möglichkeit einer gemeinsamen Nutzung von Schul- und/oder Horträumlichkeiten nach den „Hinweisen zur gemeinsamen Nutzung (Doppelnutzung) von Räumen durch Schule und Hort“ des MK Quelle: mk.niedersachsen.de → Frühkindliche Bildung → Träger → Gemeinsame Nutzung von Räumen durch Schule und Hort



Zusammenarbeit Schule und Schulträger:

- Die Gesamtverantwortung der Schulleitung einer Ganztagschule schließt die Planung, Umsetzung und Weiterentwicklung des Ganztagschulkonzepts ein. Dies beinhaltet:
 - Einsatzplanung für die Lehrkräfte am Nachmittag
 - Akquirieren von Kooperationspartnern und Einsatzplanung für die Kooperationspartner
 - Koordinierung aller Betreuungsangebote, einschließlich der Einteilung der teilnehmenden Schülerinnen und Schüler
- Die Kommune kann freiwillig als Kooperationspartner gegen Bezahlung oder unentgeltlich tätig werden.



Finanzierung des Ganztagschulbetriebs:

- Erhöhung der Stunden im Sekretariat und/oder im Hausmeisterdienst
 - + Ausstattung der Ganztagschulen mit Mensen, Küchen, Gruppenräumen und Unterrichtsmaterialien
 - + Anpassung des Bewirtschaftungs- und Reinigungsaufwands
- } **Pflichtbereich**
-
- + ggf. pädagogische Betreuung
 - + ggf. Koordinierung des Ganztagschulbetriebs
 - + ggf. Zuschuss zu den Kosten der Mittagsverpflegung
- } **Freiwilliger Bereich**
-
- evtl. Einsparungen aus Hortreduzierung und/oder -schließung
 - + höherer Aufwand für die Träger der Schülerbeförderung
- = **Finanzieller Einsatz der Kommune**



Kommunale Kostenblöcke der Mittagsverpflegung:

- Personalaufwand für die Herstellung
- Personalaufwand für die Ausgabe
- Sachaufwand
- Reinigungsaufwand Küche/Mensa
- Bewirtschaftungsaufwand



Investitionen:

- Raumbedarf für die Betreuung am Nachmittag
- Spezielle Ausstattung (bewegliches Mobiliar, abschließbare Schränke) für eine gemeinsame Nutzung von Klassenräumen für Unterricht, Hausaufgabenbetreuung- und/oder allgemeine Betreuung
- Zusätzliche Ausstattung der Sportanlagen der Schule für eine Nutzung im Ganztagschulbetrieb
- Raumbedarf für die Mittagsverpflegung
- Ausstattung für die Ausgabe der Mittagsverpflegung
- Ausstattung der Außenanlagen
- Abschreibungen als Aufwand in den Folgejahren

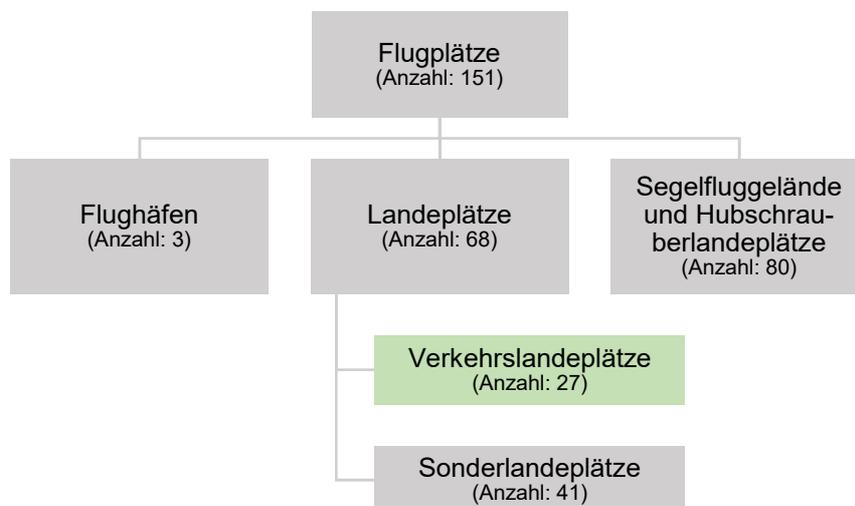
5.6 Kommunale Flugplätze – Fit für die Zukunft?

Kommunale Flugplätze sind häufig defizitär und belasten die kommunalen Haushalte. Die klassischen Flugplatzentgelte sind für einen wirtschaftlichen Flugbetrieb allein kaum ausreichend.

Gleichwohl betreiben Kommunen einen (defizitären) Flugplatz. Während sich die Festlandkommunen insbesondere auf die Förderung der regionalen Wirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen fokussierten, standen bei Inselkommunen vorrangig die Tourismusförderung und die Anbindung der Region im Vordergrund.

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte die rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse kommunaler Flugplätze. Gemäß einer Aufstellung der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr waren 2018 in Niedersachsen 151 Flugplätze für den zivilen Luftverkehr zugelassen. Grundsätzlich lassen sich Flugplätze wie folgt kategorisieren:

Hintergrund und Ziel der Prüfung



Flugplatz-landschaft in Niedersachsen

Ansicht 32: Kategorisierung von Flugplätzen⁴⁸

Um eine möglichst hohe Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicherzustellen, bezog die überörtliche Kommunalprüfung ausschließlich Verkehrslandeplätze⁴⁹ (im Nachfolgenden: Flugplätze) in ihre Prüfung ein. Untersucht wurden zehn kommunale Flugplätze,

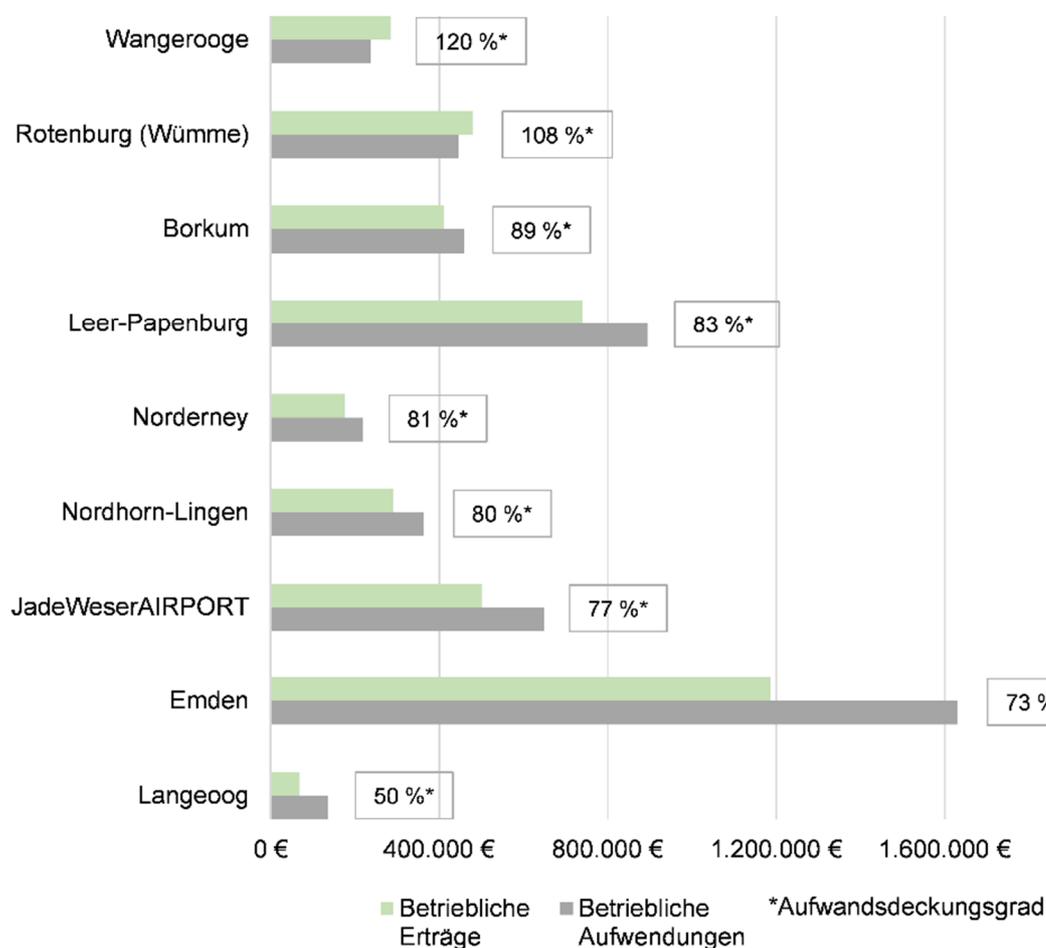
⁴⁸ Eigene Darstellung anhand § 6 Abs. 2 LuftVG und der zur Verfügung gestellten Daten der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr.

⁴⁹ Verkehrslandeplätze sind für den allgemeinen Verkehr zugelassen und unterliegen einer Betriebspflicht. Vgl. http://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/verkehr/luftverkehr/flugplaetze_niedersachsen/flugplaetze-in-niedersachsen-15874.html, zuletzt abgerufen am 23.10.2020.

deren Flugplatzunternehmen⁵⁰ sich in mehrheitlicher oder alleiniger, direkter oder indirekter Trägerschaft einer oder mehrerer Kommunen⁵¹ befanden.

*Kommunale
Flugplatzun-
ternehmen
waren über-
wiegend
dauerhaft
defizitär*

Von den untersuchten Flugplätzen mussten im Zeitraum von 2015 bis 2017 sieben Flugplatzunternehmen durchgehend defizitäre Ergebnisse hinnehmen. Positive Ergebnisse erwirtschafteten demgegenüber lediglich die Flugplatzunternehmen auf Wangerooge und in Rotenburg (Wümme).⁵² Im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen ergab sich für die betrieblichen Erträge der Flugplatzunternehmen folgendes Bild:



Ansicht 33: Verhältnis von Erträgen zu Aufwendungen im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017

⁵⁰ Unter Flugplatzunternehmen sind im Rahmen dieser Prüfung jegliche Rechtsformen von kommunalen Unternehmen zu verstehen (unter anderem auch Eigenbetriebe), die Flugplätze betreiben (§ 136 Abs. 2 NKomVG).

⁵¹ Geprüft wurden die Landkreise Friesland und Leer, die Städte Borkum, Emden, Hildesheim, Norderney, Nordhorn, Rotenburg (Wümme) und Wilhelmshaven, die Inselgemeinde Langeoog und die Gemeinde Wangerooge. Am Flugplatz JadeWeserAIRPORT waren die Stadt Wilhelmshaven und der Landkreis Friesland mittelbar bzw. unmittelbar mit jeweils 50 % beteiligt, sodass eine Prüfung bei beiden Kommunen stattfand.

⁵² Der Flugplatz in Hildesheim wurde nicht in die Analyse der wirtschaftlichen Verhältnisse einbezogen, da das kommunale Flugplatzunternehmen einen Betriebsführungsvertrag mit einer im Privatbesitz befindlichen GmbH geschlossen hatte.

Die Abbildung verdeutlicht, dass die Umsatzerlöse und sonstigen betrieblichen Erträge lediglich bei zwei Flugplatzunternehmen ausreichen, um die betrieblichen Aufwendungen zu decken. Grundsätzlich können die Umsatzerlöse von Flugplätzen in die Segmente „Aviation“ und „Non-Aviation“ unterteilt werden. Zum Segment „Aviation“ zählen neben den klassischen Flugplatzentgelten⁵³ auch die Erlöse aus der Kostenerstattung für die Luftaufsicht sowie dem Treibstoffverkauf. Das Segment „Non-Aviation“ beinhaltet alle übrigen Erlöse, insbesondere auch sämtliche Erlöse aus Vermietung und Verpachtung auf dem Flugplatz.

*Erlöse
„Aviation“
und „Non-
Aviation“*

Die Erlöse aus dem Segment „Aviation“ stellten die Haupterlösquelle der Flugplatzunternehmen dar.⁵⁴ Der Anteil der klassischen Flugplatzentgelte (vor allem Landeentgelte) an den Gesamterlösen im Segment „Aviation“ lag allerdings nur bei fünf von neun untersuchten Flugplatzunternehmen bei über 50 %. Zur Deckung der betrieblichen Aufwendungen waren diese Entgelte somit allein kaum ausreichend.

*Klassische
Flugplatz-
entgelte
reichten
nicht aus*

Grundsätzlich empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung, die Nutzerinnen und Nutzer der Flugplätze angemessen an der Deckung der Aufwendungen zu beteiligen. Um eine spürbare Verbesserung der Wirtschaftlichkeit über die Flugplatzentgelte erzielen zu können, wären jedoch merkliche Anpassungen der Aviation-Entgelte erforderlich.

Im Bereich „Non-Aviation“ waren insbesondere die Erlöse aus der Vermietung und Verpachtung von Unterstellflächen für Flugzeuge sowie von Betriebsflächen von Bedeutung. Im Betrachtungszeitraum lag der Anteil der Umsatzerlöse aus dem Bereich „Non-Aviation“ an den Gesamterlösen bei vier Flugplatzunternehmen durchgängig über 35 %. Für die Inselflugplätze war der Bereich von eher untergeordneter Bedeutung, während die Festlandflugplätze tendenziell auch Gewerbeansiedlungen auf dem Flugplatzgelände verfolgten.

Die Infrastruktur eines Flugplatzes benötigt für eine dauerhafte Erhaltung regelmäßig investive Maßnahmen. Im Zeitraum von 2010 bis 2018 erfolgten auf acht der zehn geprüften Flugplätze Investitionen.

Investitionen

Trotzdem gaben fünf Kommunen an, dass sie für ihren Flugplatz einen Investitionsstau wahrgenommen haben. Es ist zu erwarten, dass die Kommunen bzw. die Mutterunternehmen der Flugplatzunternehmen die dazugehörigen Finanzbedarfe decken müssen, sofern die Eigenmittel der Flugplatzunternehmen dafür nicht ausreichen.

*Investitions-
stau an fünf
von zehn
Flugplätzen*

⁵³ Zu den klassischen Flugplatzentgelten zählen Lande-, Passagier-, Fracht- und Abstellentgelte.

⁵⁴ Die überörtliche Kommunalprüfung weist an dieser Stelle darauf hin, dass die Zuordnung der Unterstellentgelte von den Flugplätzen nicht durchgängig einheitlich gehandhabt wurde.

Auf allen zehn Flugplätzen sind für die zukünftigen Jahre Investitionen geplant. Als Investitionsmaßnahmen wurden unter anderem genannt:

- Sanierung einer Landebahn
- Bau oder Sanierung von Flugzeughallen oder sonstigen Gebäuden
- Sanierung von Tankanlagen
- Ersatz von Feuerwehrfahrzeugen

Diese geplanten Investitionsmaßnahmen ließen sich jedoch nur selten konkret in Zeitpläne oder Prioritäten einordnen. Daher wird angeregt, eine verbindliche Investitionsplanung mit Prioritätenfestlegung aufzustellen.

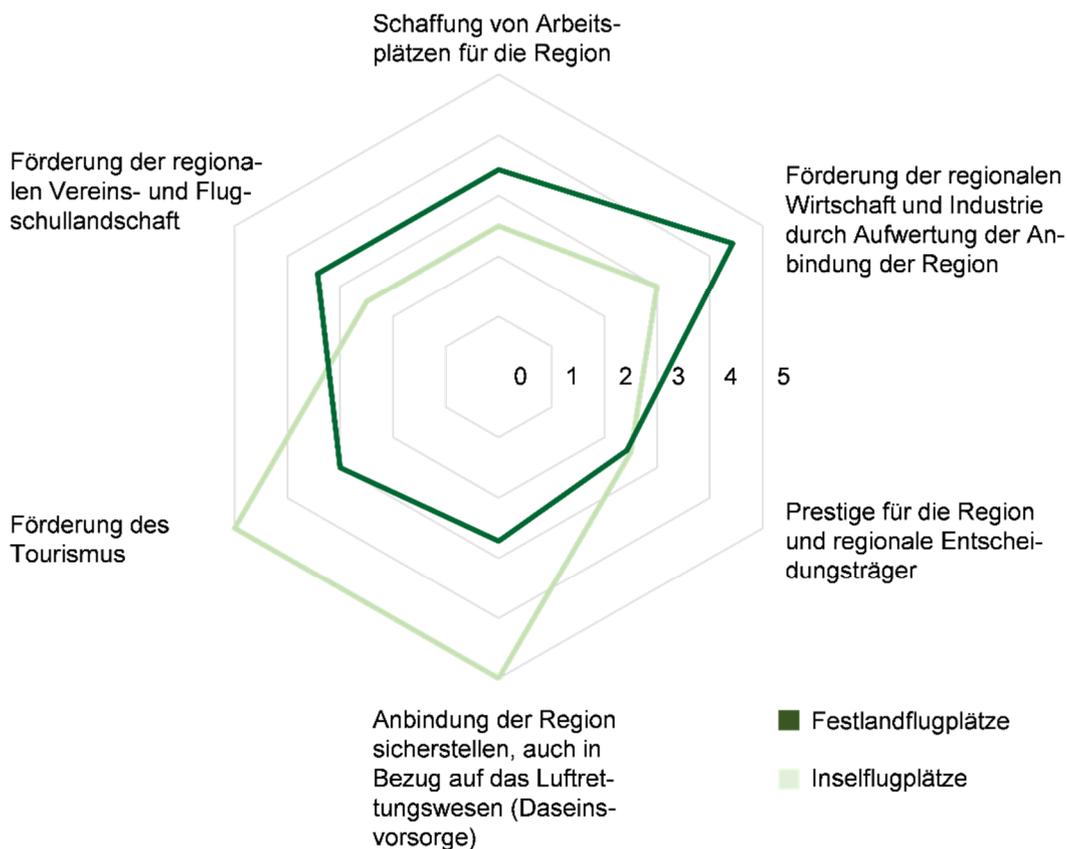
Standortfaktor Flugplatz!?

Gemäß des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur werden Flugplätze weniger aus Gründen der Erzielung von Überschüssen, sondern als Teil der Daseinsvorsorge betrieben.⁵⁵ Von ihnen können positive regionalwirtschaftliche Effekte ausgehen, wie die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen oder die Förderung von Tourismus. Nach Aussage der geprüften Kommunen haben sich in den vergangenen zehn Jahren vor Ort Unternehmen niedergelassen, für die der vorhandene Flugplatz ein entscheidender Standortfaktor war.

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte, warum die Kommunen einen eventuell auch dauerhaft defizitären Flugplatz betreiben und erhob, welche konkreten Ziele die geprüften Kommunen mit dem Betrieb eines Flugplatzes verfolgten (§ 4 NKomVG i. V. m. § 136 NKomVG). Anhand einer Skala von 1 „gar nicht wichtig“ bis 5 „äußerst wichtig“ hatten die geprüften Kommunen die Zielsetzungen priorisiert.

⁵⁵ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Flughafenkonzept der Bundesregierung 2009, S. 25.

Die folgende Abbildung veranschaulicht die unterschiedlichen Zielsetzungen und Beweggründe der Kommunen für den Betrieb eines Flugplatzes auf dem Festland sowie auf den Inseln:



Welche Ziele verfolgten Kommunen mit dem Betrieb eines Flugplatzes?

Ansicht 34: Zielprioritäten der Festland- und der Inselflugplätze

Für die Festlandkommunen standen insbesondere die Förderung der regionalen Wirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen im Fokus. Demgegenüber war es vorrangiges Ziel der Inselkommunen, den Tourismus zu fördern und die Anbindung der Region sicher zu stellen. Positive regionalwirtschaftliche Effekte können in einer Gesamtbeurteilung einen Flugplatz für die Kommune vorteilhaft erscheinen lassen, auch wenn das Flugplatzunternehmen finanzielle Defizite hinnehmen muss. Nichtsdestotrotz sind die Kommunen gehalten, ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt daher den untersuchten Kommunen, ihre gesetzten Zielprioritäten bei der weiteren strategischen Ausrichtung der Flugplätze zu berücksichtigen und sich an diesen Zielen zu orientieren. Kommunen sollten sich eine hinreichende Einflussnahmemöglichkeit auf das Flugplatzunternehmen sichern, eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Flugplatzunternehmen anstreben

Fazit

und bei der weiteren Ausrichtung der Flugplätze regionalökonomische Aspekte berücksichtigen. Nach Ansicht der überörtlichen Kommunalprüfung ist es hierfür notwendig zu klären, ob und in welcher Ausgestaltung der jeweilige Flugplatz mittel- und langfristig fortgeführt und genutzt werden soll. Klare Ziele und Strukturen sind erforderlich, um diese Unternehmen zielgerichtet steuern zu können.

5.7 Verbesserung des Rückgriffs beim Unterhaltsvorschuss – Verwaltungsaufwand versus Ertrag

Bei den geprüften Kommunen reichten die Erträge aus dem Rückgriff im Jahr 2018 nicht aus, um die von den Kommunen zu tragenden Aufwendungen für die Unterhaltsleistungen zu decken.

Die Mehrzahl der geprüften Kommunen könnte ihre Arbeitsprozesse beim Rückgriff verbessern. Dennoch ist selbst bei optimalen Arbeitsprozessen nicht zu erwarten, dass die Kommunen auf den Einsatz eigener Haushaltsmittel bei der Finanzierung der Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz verzichten können.

Welcher Verwaltungsaufwand für den Rückgriff ist angemessen, wenn die familienfernen Elternteile dauerhaft zahlungsunfähig sind?

Seit dem 01.07.2017 haben Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 1 UVG Anspruch auf Unterhaltsvorschuss oder -ausfallleistung (UVG-Leistung). Vorher war der anspruchsberechtigte Personenkreis auf Kinder bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres und die Leistungsdauer auf maximal 72 Monate begrenzt. Diese UVG-Reform führte in Niedersachsen dazu, dass sich die Zahl der Anträge auf UVG-Leistung binnen eines Jahres mehr als verdoppelte.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Für die Zeit, für die dem Kind ein Unterhaltsvorschuss gezahlt wird, geht gem. § 7 Abs. 1 UVG der Unterhaltsanspruch des Kindes auf das Land über. Die zuständigen Kommunen⁵⁶ haben gem. § 7 Abs. 3 UVG den Unterhaltsanspruch in Höhe der gezahlten UVG-Leistungen vom familienfernen Elternteil⁵⁷ rechtzeitig und vollständig nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts durchzusetzen (Rückgriff). Ist Rückgriff nicht möglich, z. B. wenn der familienferne Elternteil verstorben oder leistungsunfähig ist, gewähren die Kommunen dem Kind Unterhaltsausfallleistungen.

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte bei insgesamt 14 Kommunen⁵⁸ insbesondere die Arbeitsprozesse beim Rückgriff, die Entwicklung der Erträge durch den Rückgriff sowie der Aufwendungen für die UVG-Leistungen. Dazu führte sie Gespräche

*Methodisches
Vorgehen*

⁵⁶ Gem. § 8 ZustVO-GuS sind die Gemeinden zuständig, die ein Jugendamt errichtet haben, im Übrigen die Landkreise.

⁵⁷ Familienferner Elternteil ist der Elternteil, bei dem das Kind nicht lebt.

⁵⁸ Geprüft wurden die Landkreise Göttingen, Helmstedt, Holzminden, Lüneburg, Nienburg/Weser, Peine, Schaumburg und Wittmund, die Landeshauptstadt Hannover, die Hansestadt Lüneburg sowie die Städte Burgdorf, Göttingen, Laatzten und Langenhagen.

mit den Kommunen anhand eines einheitlichen Leitfadens und nahm Einsicht in mindestens 30 Fallakten je Kommune. Sechs dieser Kommunen⁵⁹ hatte die überörtliche Kommunalprüfung bereits im Jahr 2015 geprüft⁶⁰ und dabei verschiedene Handlungsbedarfe für eine Verbesserung der Arbeitsprozesse beim Rückgriff festgestellt.

Ergebnis der Wiederholungsprüfung

Die erneute Untersuchung des Rückgriffs bei diesen sechs Kommunen zeigte, dass sie in unterschiedlichem Ausmaß die Prüfungsempfehlungen der überörtlichen Kommunalprüfung umgesetzt hatten. Positiv hervorzuheben sind der Landkreis Helmstedt und die Hansestadt Lüneburg. Der Landkreis Helmstedt hatte die Arbeitsprozesse in einer Dienstanweisung verbindlich festgelegt und bearbeitete den Rückgriff in den geprüften Fällen nun einheitlich, zeitnah und konsequent. Die Hansestadt Lüneburg hatte Standards für die erforderlichen Arbeitsprozesse beim Rückgriff erarbeitet, diese allerdings noch nicht in vollem Umfang angewandt.

Kostenbeteiligung der geprüften Kommunen an den UVG-Leistungen

Nach § 8 NFVG haben die zuständigen Kommunen 20 % der gezahlten Geldleistungen nach dem UVG selbst zu tragen. Sie dürfen jedoch zwei Drittel der vom familienfernen Elternteil eingezogenen Beträge behalten.

Die von den 14 geprüften Kommunen zu tragenden Aufwendungen erhöhten sich im Zeitraum 2014 bis 2018 um ca. 170 % auf rd. 10,8 Mio. €. Die bei ihnen verbleibenden Erträge stiegen im selben Zeitraum um lediglich 46 % auf rd. 4,1 Mio. €.⁶¹

Die Bundesregierung ging zum Zeitpunkt der Rechtsänderung im Jahr 2017 davon aus, dass bundesweit den Kommunen im Gegenzug Einsparungen bei Leistungen nach dem SGB II in Höhe von 82 Mio. € entstehen.⁶² Daten darüber, inwieweit diese Einschätzung zutreffend war, liegen jedoch nicht vor.

Entwicklung der Rückgriffsquote

Die durchschnittliche Rückgriffsquote⁶³ in Niedersachsen sank von 23 % im Jahr 2016 auf 13 % im Jahr 2018. Bei einer Rückgriffsquote von mindestens 30 % sind keine allgemeinen Deckungsmittel der Kommunen für die Finanzierung der UVG-Leistungen erforderlich. Keine der geprüften Kommunen erwartete, dass sie, wie in der Vergangenheit vereinzelt geschehen, zukünftig eine Rückgriffsquote von über 30 % erzielen werde.

⁵⁹ In den Jahren 2015 und 2019 geprüft: Landkreise Helmstedt, Lüneburg und Wittmund, Landeshauptstadt Hannover, Hansestadt Lüneburg sowie die Stadt Burgdorf.

⁶⁰ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2015, „Durchsetzung der übergebenen Unterhaltsansprüche nach § 7 Abs. 3 UVG – Was können die Kommunen beeinflussen, um eine maximale Rückholquote zu erreichen?“, Seite 56 ff.

⁶¹ Basis für die Aussagen/Berechnung der Kostenbeteiligung der geprüften Kommunen sind deren Abrechnungen mit dem Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie (LS) für die Monate Januar bis Dezember eines jeden Jahres.

⁶² Vgl. Drucksache 18/12589 – 158 – Deutscher Bundestag – 18. Wahlperiode, Seite 2.

⁶³ Die Rückgriffsquote ist das Verhältnis der nach dem UVG gewährten Unterhaltsleistungen zu den durchgesetzten Unterhaltsansprüchen bei den familienfernen Elternteilen.

Die zuständigen Kommunen müssen gem. § 7 Abs. 3 UVG die übergegangenen Unterhaltsansprüche rechtzeitig und vollständig gegenüber dem familienfernen Elternteil durchsetzen. Das UVG und die verbindlichen Richtlinien des Bundes zum UVG⁶⁴ (Richtlinien) enthalten einzelne Vorgaben, wie dieser Rückgriff durchzuführen ist.

Rückgriff – Verbesserungsmöglichkeiten bei den Arbeitsprozessen

Die Prüfung des Rückgriffs ergab, dass die Kommunen in unterschiedlichem Ausmaß folgende Arbeitsprozesse noch verbessern sollten: Inverzugsetzung und Rechtswahrungsanzeige, Einleitung von Ordnungswidrigkeiten, Prüfung der Leistungsfähigkeit, Titulierung und Vollstreckung, Verhinderung der Verwirkung sowie Berechnung der Verzinsung.

Der größte Handlungsbedarf zeigte sich an folgenden Stellen des Arbeitsprozesses:

Nach den o. g. Richtlinien ist von der Leistungsfähigkeit des familienfernen Elternteils auszugehen, es sei denn, dieser beweist seine fehlende oder geminderte Leistungsfähigkeit. Dabei ist zu beachten, dass gegenüber Minderjährigen eine erhöhte Leistungsverpflichtung (gesteigerte Erwerbsobliegenheit) besteht. Das bedeutet z. B., dass der familienferne Elternteil sich nicht ausschließlich aus Gründen von Arbeitslosigkeit auf seine Leistungsunfähigkeit berufen kann. Vielmehr muss er nachweisen, dass er sich durch eine Vielzahl von Bewerbungen ausreichend um Arbeit bemüht hat.

Prüfung und Feststellung der Leistungsunfähigkeit des familienfernen Elternteils und seine Auswirkungen

Eine Kommune sah entgegen der Richtlinien die Leistungsunfähigkeit des familienfernen Elternteils bereits bei Vorlage des Bescheids über den Bezug von SGB II-Leistungen als nachgewiesen an.

Die Kommunen müssen anhand vorgelegter Unterlagen prüfen und entscheiden, ob der familienferne Elternteil leistungsunfähig ist. Die Entscheidung hat gravierende Auswirkungen sowohl auf die weiteren Arbeitsschritte als auch auf die Einnahmen beim Rückgriff. Die Kommune hat bei einer Leistungsunfähigkeit des familienfernen Elternteils keine Möglichkeit, die gezahlten UVG-Leistungen zurückzufordern.

Nur zwei der geprüften Kommunen hielten diese Entscheidungen nachvollziehbar in Vermerken fest. Bei den übrigen Kommunen war nicht oder nicht aus allen geprüften Akten unmittelbar zu erkennen, zu welchen Ergebnissen die Kommunen bei der Prüfung der Leistungsfähigkeit aufgrund vorgelegter Unterlagen gekommen waren.

⁶⁴ Richtlinien des Bundesministeriums für Familien Senioren, Frauen und Jugend zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes in der ab 01.01.2019 gültigen Fassung.

*Umgehende
Titulierung
der Unter-
haltsansprü-
che und
Vollstreckung*

Zudem ist umgehend ein Unterhaltstitel zu erwirken, soweit nicht aufgrund vollständiger Auskünfte über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse die Leistungsunfähigkeit des familienfernen Elternteils erwiesen ist.

Die Mehrzahl der geprüften Kommunen titulierte in den meisten Fällen umgehend die auf das Land übergegangenen Unterhaltsansprüche. Diese Unterhaltstitel sind Grundlage für die Vollstreckungsmaßnahmen.

Nur zwei Drittel der geprüften Kommunen vollstreckten die übergegangenen Unterhaltsansprüche grundsätzlich zeitnah nach der Titulierung.

*Verwirkung
von Unter-
haltsansprü-
chen*

Der Unterhaltsanspruch kann bereits verwirkt sein, wenn die Kommune diesen etwas mehr als ein Jahr nicht mehr geltend gemacht hat und der familienferne Elternteil sich mit Rücksicht auf das gesamte Verhalten der Kommune darauf einrichten durfte.⁶⁵

Nur ein Drittel der geprüften Kommunen schrieb die familienfernen Elternteile in nahezu allen Fällen jährlich an, um deren wirtschaftlichen Verhältnisse zu überprüfen und sie zur Zahlung des laufenden Unterhalts und der Unterhaltsrückstände aufzufordern.

*Der Vollzug
des UVG –
Ein kriti-
scher Blick*

Neben den aufgezeigten Aspekten hält es die überörtliche Kommunalprüfung für geboten, auf grundsätzliche Schwierigkeiten im Rückgriffsverfahren hinzuweisen, auch jenseits der Rechtsanwendung:

Nach Aussage der Bundesregierung macht der Rückgriff über 75 % des Verwaltungsaufwands für den Unterhaltsvorschuss aus.⁶⁶ Laut diesem Bericht befindet sich „unter den länger laufenden Leistungsfällen ein hoher Anteil ohne laufenden Anspruch auf Kindesunterhalt oder mit schwierig oder gar nicht durchzusetzenden Ansprüchen.“⁶⁷

In solchen Fällen sind die familienfernen Elternteile häufig erwerbslos und erhalten z. B. SGB II-Leistungen. Hinzu kommt, dass viele dieser familienfernen Elternteile, z. B. wegen fehlender Schul- oder Berufsausbildung, vorhandener Sprachbarrieren oder sozialer Schwierigkeiten, schwierig in Arbeitsstrukturen einzugliedern sind. Wenn diese familienfernen Elternteile nicht ihrer gesteigerten Erwerbsobliegenheit gegenüber dem Kind oder Jugendlichen nachkommen, müssen die Kommunen laut Richtlinien von einer fiktiven Leistungsfähigkeit ausgehen und den geleisteten Unterhaltsvorschuss zurückfordern. Dies führt zu Unterhaltsrückständen, die sich schnell auf hohe Beträge summieren.

⁶⁵ Vgl. BGH, 10.12.2003 (XII ZR 155/01).

⁶⁶ Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes ein Jahr nach dem Inkrafttreten zum 01.07.2017, Seite 3.

⁶⁷ A. a. O., Seite 16.

Die Richtlinien betonen, dass mit dem UVG die Unterhaltspflichtigen gerade nicht von ihrer Unterhaltspflicht entlastet werden sollten.⁶⁸ „Wirtschaftlichkeitserwägungen dahingehend, ob sich der Rückgriff bei einem Vergleich der voraussichtlichen Einnahmen mit den voraussichtlichen Verwaltungskosten ‚lohnt‘...“, sind nach der Richtlinie „grundsätzlich unerheblich“.

Andererseits wird in § 7 Abs. 3 S. 1 UVG ausdrücklich darauf verwiesen, dass Ansprüche nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts durchzusetzen sind, d. h., dass die Kommunen gem. § 110 NKomVG dazu verpflichtet sind, die Haushaltswirtschaft u. a. wirtschaftlich zu führen.

Es stellt sich deshalb die Frage, welcher Aufwand tatsächlich betrieben werden sollte, wenn die unterhaltspflichtigen Elternteile nur fiktiv leistungsfähig, jedoch nicht zahlungsfähig sind.

Ausdrücklich um „verwaltungsaufwändige und unwirtschaftliche Rückgriffsbemühungen“⁶⁹ zu vermeiden, wurde im Zuge der UVG-Reform § 7a UVG⁷⁰ eingefügt, wonach der übergegangene Unterhaltsanspruch unter bestimmten Umständen nicht verfolgt wird.

Nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung sollten die Richtlinien daraufhin überprüft werden, ob nicht weitergehende Änderungen vorgenommen werden sollten, um den Verwaltungsaufwand auf ein vernünftiges Maß zu reduzieren. Dies könnte z. B. geschehen, indem die Kommunen ermächtigt werden, die Leistungsunfähigkeit der familienfernen Elternteile auch ohne deren Mitwirkung festzustellen, wenn diese SGB II-Leistungen beziehen und darüber hinaus gravierende Vermittlungshemmnisse in den Arbeitsmarkt vorliegen. In diesen Fällen würden fast alle mit den (im Regelfall ohnehin erfolglosen) Rückgriffsversuchen zusammenhängenden Arbeitsschritte in den Kommunen entbehrlich.

Um den Druck nicht von den unterhaltspflichtigen Elternteilen zu nehmen, sollten die Kommunen diese Feststellung der Leistungsunfähigkeit zeitlich befristen und regelmäßig überprüfen müssen.

⁶⁸ Vgl. Nr. 7.1.1. der Richtlinien.

⁶⁹ Drucksache 18/12589 – 158 – Deutscher Bundestag – 18. Wahlperiode, Seite 158 f.

⁷⁰ Gem. § 7a UVG wird der nach § 7 UVG übergegangene Unterhaltsanspruch nicht verfolgt, solange der Elternteil, bei dem der Berechtigte nicht lebt, Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch bezieht und über kein eigenes Einkommen im Sinne von § 11 Abs. 1 S. 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch verfügt.

5.8 Fuhrparkbewirtschaftung – Wieviel Fuhrpark darf's denn sein?

Die geprüften Landkreise konnten die Frage, ob ihr Fuhrpark bedarfsgerecht ist, nur ansatzweise beantworten. Ihnen fehlten wichtige Entscheidungsgrundlagen für die Ermittlung des Pkw-Bedarfs. Die für die Bedarfsermittlung relevanten Daten lagen zwar vor – die Landkreise führten Fahrtenbücher oder setzten teilweise eine Software ein – die gewonnenen Daten nutzten sie jedoch kaum.

Wenn die Beschäftigten die Wahl zwischen der Nutzung der Dienst-Pkw und der Nutzung von Privat-Pkw (gegen Wegstreckenentschädigung) hatten, bevorzugten sie den Privat-Pkw. Eine Tatsache, die die Bedarfsermittlung zusätzlich erschwerte.

Die Landkreise müssen auch bei der Beschaffung ihrer Dienst-Pkw das Vergaberecht berücksichtigen. Hier gab es Defizite. Diese führten nicht dazu, dass die Fuhrparks nur aus Fahrzeugen der Mittel- und Oberklassen bestanden. Im Gegenteil: Den Großteil der Fuhrparks bildeten Fahrzeuge der Klein- und Kompaktklasse. Eine „grüne Flotte“ war den Landkreisen noch zu teuer.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Viele Beschäftigte der Kommunen müssen zur Aufgabenerfüllung mobil sein und Dienstreisen durchführen. Aber wie? Nutzen Sie den Fuhrpark des Hauses oder fahren sie mit ihrem Privat-Pkw? Wie viele Pkw muss der Fuhrpark vorhalten? Wie sollen die Dienst-Pkw ausgestattet sein? Wie sieht es mit der Elektromobilität aus? Muss es überhaupt ein Pkw sein? Wie funktioniert die interne Zuteilung von Dienstfahrzeugen? Welche Kosten entstehen den Kommunen durch den Fuhrpark?

All diesen Fragen ging die überörtliche Kommunalprüfung in der Prüfung „Fuhrparkbewirtschaftung“ bei zehn Landkreisen nach.⁷¹ Sie beschränkte sich auf Pkw⁷². Sonder- und Einsatzfahrzeuge⁷³ berücksichtigte sie wegen fehlender Vergleichbarkeit nicht.

Fuhrpark- größe?

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass kein Landkreis belegen konnte, weshalb er zum Zeitpunkt der Prüfung über die vorgefundene Anzahl der Dienst-Pkw verfügte.

⁷¹ Geprüft wurden die Landkreise Celle, Friesland, Goslar, Lüchow-Dannenberg, Nienburg/Weser, Northeim, Rotenburg (Wümme), Stade, Vechta und Verden.

⁷² Personenkraftwagen: Kraftfahrzeuge, die nach ihrer Bauart und Ausstattung zur Beförderung von nicht mehr als neun Personen (einschließlich Fahrer) geeignet und bestimmt sind (§ 4 Abs. 4 Ziffer 1 PBefG).

⁷³ Straßenfahrzeuge für besondere Zwecke außer Beförderung von Personen oder Gütern.
Anmerkung: In diese Kategorie gehören z. B. Feuerwehrfahrzeuge, Krankenwagen, (...), Fahrbüchereien, Abschleppwagen und anderweitig nicht genannte Straßenfahrzeuge
(<https://www.zolltarifnummern.de/info/abkuerzungen/3731>, zuletzt abgerufen am 23.10.2020).

Anhand ihrer Nutzerdaten hatten die Landkreise ihren Bedarf nicht ermittelt. Die hierfür relevanten Daten erhoben sie zwar, jedoch werteten sie diese nicht zur Bemessung ihrer Fuhrparks aus. Insgesamt fand die überörtliche Kommunalprüfung Fuhrparks zwischen 9 und 48 Pkw vor. Ein direkter Zusammenhang zur Größe, zur Mitarbeiterzahl oder zum Aufgabenspektrum des Landkreises war dabei nicht festzustellen.

Im Vergleich waren die mit Privat-Pkw jährlich für Dienstreisen zurückgelegten Wegstrecken in den geprüften Landkreisen länger als die mit Dienst-Pkw zurückgelegten Strecken – oftmals, weil die Landkreise die Nutzung von Privat-Pkw pauschal genehmigten. Dies wurde den Landkreisen erst aufgrund dieser Prüfung bewusst. Nur der Landkreis Goslar berechnete, welche Alternative (Dienst- oder Privat-Pkw) die wirtschaftlichere für den Landkreis war.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte außerdem fest, dass die Alternativen – Nutzung Dienst-Pkw oder Privat-Pkw – in unterschiedlichen Organisationseinheiten innerhalb der Landkreise bearbeitet wurden. Informationen tauschten die Einheiten untereinander aber nicht aus. Es gab auch Landkreise, die die Organisation ihres Fuhrparks (das Management) in unterschiedlichen Organisationseinheiten durchführten.

Die Landkreise könnten die Kosten für die Erledigung von Dienstreisen mittels Pkw ggf. reduzieren, wenn sie sich auf eine Alternative – Nutzung Dienst-Pkw oder Privat-Pkw – konzentrieren. Hierfür benötigen sie zunächst die Ermittlung der Gesamtwegstrecke. Nur in zwischen der Kommune und ihren Beschäftigten vertraglich geregelten Ausnahmefällen können diese angewiesen werden, ihre Privat-Pkw für Dienstreisen zu nutzen. Aufgrund dessen werden die Landkreise nicht gänzlich ohne Dienst-Pkw auskommen. Sie könnten ihre Flotte aber reduzieren, wenn sie feststellen, dass die Nutzung von Privat-Pkw günstiger sein sollte. Die Landkreise sollten daher regelmäßig die Daten der Dienstreisen mit Privat- und Dienst-Pkw miteinander verknüpfen, um eine vollständige Datenbasis für eine Optimierung ihres gesamten Dienstreisemanagements zu besitzen.

Neun Landkreise führten umfassend handschriftliche Fahrtenbücher. Zur Auswertung nur eines Fahrtenbuchs muss eine große Anzahl eingetragener Daten überprüft und aufgenommen werden. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass die Landkreise die Fahrtenbücher nicht bzw. nicht vollständig auswerteten. Die Daten können jedoch den fuhrparkbewirtschaftenden Stellen Controlling-Erkenntnisse für eine notwendige Steuerung geben. Solche Erkenntnisse könnten die jährliche Einsatzhäufigkeit, die Anzahl der Einsatztage, die Betriebsstunden, die durchschnittliche Fahrtstrecke sowie die Laufleistung sein. Ohne ein angemessenes Controlling hatten die geprüften Kommunen keine wirtschaftliche Fuhrparkbewirtschaftung, da keine Steuerungsbedarfe erkennbar

Fahrtenbücher: Viel Fleiß, wenig Nutzen?

werden. Beispielsweise können die Kommunen nicht entscheiden, ob für die Zurücklegung der erfassten Wegstrecken anstelle eines Dienst-Pkw E-Bikes eingesetzt werden könnten (Kurzstrecken). Das Controlling wirkt sich auch auf die Entscheidung über die notwendigen Fahrzeugsegmente und die Antriebstechnik aus. Ein fortwährendes Controlling ermöglicht es den Landkreisen, auch unterjährig und anlassfrei Fehlentwicklungen zu erkennen.

Elektronisches Reservierungs- und Beschaffungssystem

Nur der Landkreis Vechta beschaffte ein elektronisches Reservierungs- und Beschaffungssystem zur Steuerung des Fuhrparks. Über diese Software konnten die Nutzer auch die Fahrtenbücher digital führen. Der Landkreis konnte die relevanten Daten „per Knopfdruck“ auswerten. Auch das Verfahren zur Reservierung der Dienst-Pkw lief über diese Software. Den reservierenden Personen teilte der Landkreis automatisch den Pkw zu, der aus betriebswirtschaftlichen Gründen vorrangig zu nutzen war, z. B. um die vertraglich vereinbarte Laufleistung zum Ende des Leasingzeitraums auszuschöpfen. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass ein digitaler Fahrtenbucheintrag im Gegensatz zu manuellen Einträgen Auswertungen ohne Mehraufwand ermöglicht. Deshalb empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung die Nutzung eines solchen elektronischen Reservierungs- und Beschaffungssystems.

Das Thema „grüne Flotte“ wird momentan viel diskutiert. Der Landkreis Northeim hatte zum Zeitpunkt der Prüfung vor Ort noch keinen Pkw mit alternativer Antriebstechnik (Elektro-, Gas- oder Hybrid-Pkw) im Bestand. Die Entscheidung für eine „grüne Flotte“ traf nur der Landkreis Vechta, indem der Kreistag beschloss, „wo möglich und sinnvoll“, nur noch Fahrzeuge mit Elektroantrieb zu beschaffen. Ansonsten verfügten die Landkreise über Planungen für die Zukunft oder Absichtserklärungen.

Der Betrieb von Pkw mit alternativer Antriebstechnik ist teurer als der mit herkömmlichen Verbrennungsmotoren. Dies bestätigten alle Landkreise. Nach eigener Einschätzung standen sie vor dem Dilemma, dass die Schonung der Umwelt mittels „grüner Flotte“ nicht in Einklang mit dem Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit stand. Dieses Dilemma können die Landkreise ggf. im Wege eines Beschlusses zu Gunsten der Umwelt lösen, wenn sie im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch nicht-monetäre Aspekte im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse berücksichtigen würden. Auch hierfür benötigen sie eine solide Datenbasis.

Öfter mal auf's Rad?

Einen Beitrag zur Wirtschaftlichkeit und zum Umweltschutz leisten die Landkreise, wenn sie Alternativen zur Pkw-Nutzung wählen. Hier kommen z. B. der ÖPNV oder der Radverkehr (einschl. Pedelecs und Lastenräder) sowie Fahrgemeinschaften in Betracht. Konzeptionell setzte sich kein Landkreis mit diesen Alternativen auseinander. Nach An-

gaben von vielen Landkreisen konnte der ÖPNV den Einsatz von Dienst-Pkw nicht ersetzen, da die öffentlichen Verkehrsmittel nicht im erforderlichen Rahmen regelmäßig und flexibel nutzbar waren. Häufig wurden jedoch nur sehr kurze Strecken mit den Dienst-Pkw zurückgelegt. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt deshalb zu erheben, wie viele Dienstfahrten über eine Kurzstrecke führten. So könnten die Landkreise die Verwendung von alternativen Reisemöglichkeiten, z. B. durch Dienstfahrräder oder Pedelecs, forcieren.

Acht geprüfte Landkreise hatten ihre Dienst-Pkw zum überwiegenden Teil geleast und nur einzelne Fahrzeuge käuflich erworben. Dabei gaben in der Regel die derzeit günstigen Konditionen den Ausschlag für ein Leasing. Lediglich die Landkreise Celle und Rotenburg (Wümme) kauften die Dienst-Pkw in der Regel. Der Landkreis Celle war dabei der einzige Landkreis, der regelmäßig gebrauchte Pkw (meist Jahreswagen) erwarb. Kein Landkreis hatte sich konsequent für eine Beschaffungsart entschieden. Dies war nachvollziehbar, um Flexibilität zu gewährleisten und sich nicht von einer Beschaffungsart „abhängig“ zu machen.

Kauf oder Leasing – oder beides?

Nur die Landkreise Celle, Goslar und Rotenburg (Wümme) bündelten ihre Beschaffungen. Sie leasen oder kaufen „en bloc“ und erzielen deshalb günstigere Konditionen. Die allgemeinen Dienst-Pkw entsprachen überwiegend dem Segment „Kompaktklasse“ oder darunter. Alle Landkreise achteten auf eine angemessene und wirtschaftliche Auswahl ihrer Fahrzeuge. Zwei Landräte nutzten Dienst-Pkw des Segments „Oberklasse“. Die anderen Hauptverwaltungsbeamten entschieden sich für kleinere Segmente, nutzten z. T. die Möglichkeit der individuellen Konfiguration. Aufgrund günstiger Leasing-Konditionen konnte die überörtliche Kommunalprüfung aber auch in diesen Fällen kein unwirtschaftliches Handeln feststellen.

Luxus bei den Beschaffungen? – Fehl-anzeige!

Die Landkreise konnten aufgrund der Vertragssummen ganz überwiegend freihändig vergeben.

Vergaberecht – bitte vollständig beachten!

Die überörtliche Kommunalprüfung wählte aktuelle Beschaffungsfälle aus, bei denen sie prüfte, inwieweit die Landkreise die vergaberechtlichen Vorschriften der NWertVO und der VOL/A hinsichtlich der Auswahlergebnisse, der Erstellung der Leistungsverzeichnisse und der Dokumentation einhielten. Auch nach Inkrafttreten der UVgO zum 01.01.2020 sind entsprechende Regelungen bei einer Beschaffung zu berücksichtigen.⁷⁴

⁷⁴ Gem. § 3 Abs. 1 des NTVergG in der seit 01.01.2020 gültigen Fassung ist für öffentliche Liefer- und Dienstleistungen unterhalb der Schwellenwerte für europaweite Ausschreibungen die UVgO anzuwenden. Diese ersetzt die bisher anzuwendende VOL/A. Die geprüften Vergaben unterlagen der alten Rechtslage. Meine Empfehlungen ändern sich durch diese Neuregelungen nicht.

Vorgeschrieben ist, dass mindestens drei geeignete Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden und dass mindestens ein nicht ortsansässiges Unternehmen zum Bewerberkreis gehört. Die Landkreise Friesland, Lüchow-Dannenberg, Nienburg/Weser, Stade, Vechta und Verden verzichteten zumindest in Einzelfällen auf die Anforderung von mindestens drei Angeboten. Die Landkreise Lüchow-Dannenberg, Nienburg/Weser und Verden forderten regelmäßig nur ortsansässige Unternehmen zur Angebotsabgabe auf. Schlüssige Begründungen hierfür lieferten sie nicht. Der Landkreis Goslar bediente sich bei der Erstellung eines Leistungsverzeichnisses in einem Fall eines Online-Konfigurators eines bestimmten Herstellers, sodass nur ein Pkw-Anbieter übrig bleiben konnte.

Bei Ausschreibungen und freihändigen Vergaben müssen die Leistungen eindeutig und erschöpfend beschrieben werden, sodass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und miteinander vergleichbare Angebote zu erwarten sind. Bei den Landkreisen Nienburg/Weser, Northeim und Verden war dieses nicht immer der Fall. So wurden beispielsweise bei einer Angebotsaufforderung zur Beschaffung eines Kompaktklasse-Fahrzeugs Beispiele aus dem Kleinwagensegment genannt.

Dokumentation – für die Rechtssicherheit, nicht für die Prüfer!

Vier Landkreise dokumentierten ihre Auswahlentscheidung nicht oder nicht vollständig (Landkreise Celle, Friesland, Stade und Vechta). Ob im Sinne eines rechtssicheren Vergabeverfahrens alle rechtlichen Voraussetzungen vorlagen, war somit nicht mehr nachzuvollziehen.

Mit Einführung der UVgO wurden die Dokumentationspflichten im Vergabeverfahren im Vergleich zur VOL/A noch erweitert. Das Verfahren ist nicht nur zu dokumentieren – die Angebote, Teilnahmeanträge und ihre Anlagen sind auch mindestens für drei Jahre ab dem Tag des Zuschlags aufzubewahren.

Insgesamt müssen die Landkreise das Vergaberecht bei der Beschaffung ihrer Dienst-Pkw vollständig berücksichtigen, um rechtssichere und überprüfbare Vergabeentscheidungen herbeizuführen.

Fazit

Wieviel Fuhrpark darf's denn sein? Die Landkreise müssen auf diese Frage eine individuelle aber nachvollziehbare Antwort finden. Der Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gilt auch für die Fuhrparkbewirtschaftung. Hinsichtlich der Ausstattung und der Fahrzeuggrößen agierten die Landkreise hier vorbildlich. Bezüglich des zahlenmäßigen Bedarfs besteht Optimierungsbedarf. Das kann schon mit wenig Aufwand gelingen, wenn sie insbesondere den Sprung vom handschriftlich geführten Fuhrtenbuch hin zu einer digital basierten Fuhrparkbewirtschaftung inklusive eines Controllings vollziehen.

5.9 Bestandsaufnahme zur Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage

– Mehr Transparenz gewünscht

Die von den Kreisen vorgenommenen Anhörungsverfahren entsprechen trotz unterschiedlicher Verfahrensweisen ganz überwiegend den Anforderungen aus Gesetz und Rechtsprechung. Es bleibt offen, inwieweit im Einzelfall der Finanzbedarf der kreisangehörigen Kommunen berücksichtigt wird.

Die kreisangehörigen Kommunen äußerten mehrheitlich den Wunsch nach mehr Transparenz im Verfahren und besserer Vergleichbarkeit.

Im Rahmen ihrer Prüfungsreihe Finanzstatusprüfungen in den Jahren 2018 und 2019 führte die überörtliche Kommunalprüfung eine Bestandsaufnahme zur Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage bei der Region Hannover und 14 Landkreisen⁷⁵ durch.

*Hintergrund
und Ziel der
Bestands-
aufnahme*

Die Landkreise erheben mit Ausnahme der Jagdsteuer keine eigenen Steuern. Daher ist die Kreisumlage ihre einzige gestaltbare und zugleich größte Ertragsquelle. Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁷⁶ sind die Kreise im Rahmen der Berechnung und Festsetzung der Kreisumlage unmittelbar aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG verpflichtet, ihren eigenen Finanzbedarf sowie den Finanzbedarf ihrer umlagepflichtigen Kommunen zu ermitteln und ihre Entscheidungen in geeigneter Form offenzulegen. Damit soll den umlagepflichtigen Kommunen und gegebenenfalls den Gerichten eine Überprüfung ermöglicht werden.

Die Bestandsaufnahme hatte zum Ziel, Verfahrensweisen herauszuarbeiten, die transparent, bewährt und eingespielt sind. Darüber hinaus sollten Kriterien für sachgerechte, nachvollziehbare Entscheidungen identifiziert und untersucht werden, ob sich eventuell bestehende heterogene Verfahrensweisen annähern lassen. Außerdem beabsichtigte die überörtliche Kommunalprüfung, bestehende Unsicherheiten bei den Verfahrensbeteiligten zu identifizieren und Vorschläge zu entwickeln, wie sich diese vermeiden lassen.

Die niedersächsischen Kreise sind gem. § 15 Abs. 3 S. 3 NFAG verpflichtet, ihre kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden rechtzeitig vor Festsetzung der Umlage zu hören. Die Gesetzesbegründung enthält keine Vorgaben für die Art und Weise der Ausgestaltung der Anhörung. Nach der Rechtsprechung des OVG Lüneburg⁷⁷ hat die

*Rechtlicher
Rahmen*

⁷⁵ Geprüft wurden neben der Region Hannover die Landkreise Aurich, Cloppenburg, Cuxhaven, Emsland, Göttingen, Grafschaft Bentheim, Heidekreis, Hildesheim, Leer, Lüneburg, Osterholz, Schaumburg, Uelzen und Wittmund. Zur besseren Lesbarkeit wird anstelle von Region oder Landkreis und Regions- oder Kreisumlage im Folgenden einheitlich von Kreis und Kreisumlage gesprochen.

⁷⁶ BVerwG, 31.01.2013 (8 C 1.12) und BVerwG, 16.06.2015 (10 C 13.14).

⁷⁷ OVG Lüneburg, 07.07.2004 (10 LB 4/02), Rn. 30.

Vorschrift den Zweck, den von der Festsetzung der Umlage betroffenen Gemeinden Gelegenheit zu geben, ihre Finanzinteressen und -lagen vorzutragen. Dabei sind alle Empfänger des Kreisumlagebescheids anzuhören, mithin auch die Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden.

*Methodik
der Bestandsaufnahme*

Die überörtliche Kommunalprüfung führte zum Verfahren der Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage örtliche Erhebungen bei der Region Hannover und 14 Kreisen durch. Im Anschluss daran wurden in fünf dieser Kreise 31 kreisangehörige Kommunen⁷⁸ zu diesem Verfahren befragt.

Erkenntnisse der Bestandsaufnahme

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte hierbei fest, dass alle geprüften Kreise angaben, ihre kreisangehörigen Kommunen anzuhören. Bei der Befragung der 31 kreisangehörigen Kommunen gaben hiervon allerdings acht an, nicht angehört worden zu sein.⁷⁹ 12 der 15 Kreise hörten die kreisangehörigen Kommunen mündlich an. Weiterhin variierte der Umfang der von den Kreisen zur Verfügung gestellten Unterlagen und Informationen erheblich.

Die Kreise und ihre kreisangehörigen Kommunen werteten den Erhalt von Unterlagen und Informationen unterschiedlich. Das Informationsbedürfnis der kreisangehörigen Kommunen stellte sich sehr heterogen dar. Ferner hielt nur ein Drittel der kreisangehörigen Kommunen die Zeit zur Vorbereitung der Anhörung für ausreichend. Etwas mehr als die Hälfte der kreisangehörigen Kommunen bereitete die Anhörung zusammen mit anderen Kommunen vor. Dies erfolgte in der Regel im Rahmen von Arbeitskreisen, wie in Lüneburg und Göttingen. Die Dokumentation der Anhörung wurde den kreisangehörigen Kommunen nicht immer zur Verfügung gestellt.

Wünsche der kreisangehörigen Kommunen

Die befragten kreisangehörigen Kommunen wünschen sich einen möglichst frühen Zeitpunkt der Anhörung, um belastbare Aussagen zur Kreisumlage für die eigenen Haushaltsberatungen zu bekommen. Sie fordern für die Anhörung zusätzlich zum Haushaltsplan u. a. mindestens vorläufige Jahresergebnisse oder Übersichten über freiwillige Leistungen des Kreises.

Auswirkungen der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung hat sowohl auf der Ebene der Kreise als auch auf der Ebene der kreisangehörigen Kommunen vereinzelt Unsicherheiten hinterlassen. Diese reichen von den konkreten Anforderungen an die Ermittlung der Finanzbedarfe und den Anforderungen an dessen Abwägung über die Definition einer angemessenen Finanzausstattung

⁷⁸ Befragungen wurden durchgeführt in der Hansestadt Lüneburg, in den Städten Bückeberg, Cloppenburg, Duderstadt, Friesoythe, Göttingen, Hann. Münden, Stadthagen und Wittmund, in den Gemeinden Amt Neuhaus, Barßel, Cappel, Emstek, Friedeburg, Lastrup und Walkenried, in den Samtgemeinden Bardowick, Esens, Hattorf am Harz, Holtriem, Lindhorst, Nenndorf, Ostheide und Radolfshausen sowie in den Mitgliedsgemeinden Flecken Bardowick, Beckedorf, Ebergötzen, Ochtersum, Wendisch Evern, Städte Bad Nenndorf und Esens.

⁷⁹ Bei den acht Kommunen handelt es sich überwiegend um Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden.

bis zum Ablauf eines rechtssicheren Ermittlungs- und Festsetzungsverfahrens. Für diese Bereiche wünschten sich die geprüften kreisangehörigen Kommunen und Teile der geprüften Kreise konkretere Vorgaben.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt:

- Die Entscheidung über die Form des Anhörungsverfahrens ist einzelfallbezogen und anhand der örtlichen Gegebenheiten zu treffen.
- Sofern sich der Kreis für eine mündliche Anhörung entscheidet, ist die Erkennbarkeit des Anhörungscharakters für die kreisangehörigen Kommunen sicherzustellen und das Verfahren zu dokumentieren.
- Der Entwurf der Haushaltsatzung mit dem Haushaltsplan und allen Anlagen nach § 1 Abs. 2 KomHKVO sollte zur Verfügung gestellt werden. Die Übersendung weiterer Unterlagen erhöht die Akzeptanz bzw. die Transparenz und könnte vor dem Hintergrund eines gemeinsamen Miteinanders einzelfallbezogen in Erwägung gezogen werden.
- Die Entscheidung über die Anhörungsfrist bedarf einer Einzelfallbetrachtung. Die teils erheblich divergierenden Vorstellungen zur Frage einer angemessenen Frist, sollten Kreis und kreisangehörige Kommune im Sinne eines kollegialen Miteinanders gemeinsam besprechen.
- Ein Vorziehen des Termins zum Haushaltsbeschluss wird empfohlen, damit die Haushaltssatzungen der Kommunalaufsicht fristwährend⁸⁰ vorgelegt werden können.
- Das Modell des „Gesammelten Verfahrens“ ist zulässig und zu befürworten. In den Kreisen Göttingen und Lüneburg haben beispielsweise kreisangehörige Kommunen jeweils einen Arbeitskreis gebildet. Dort wurde entweder eine Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsplans des Kreises und zur geplanten Festsetzung des Kreisumlagesatzes entworfen oder es wurden nach Austausch über die Finanzdaten die mündlichen Anhörungen durch den Kreis vorbereitet. Gerade kleinere Kommunen dürften gegenüber dem Kreis mit diesen Modellen gut vertreten sein.

Empfehlungen der überörtlichen Kommunalprüfung

Während das Anhörungsverfahren trotz unterschiedlicher Verfahrensweisen bei den geprüften Fällen weitestgehend den Anforderungen aus Gesetz und Rechtsprechung entspricht, ist es für die kreisangehörigen Kommunen in Teilen schwer nachvollziehbar, inwieweit im Einzelfall ihr Finanzbedarf berücksichtigt wird. Auffallend war hier der Wunsch nach mehr Transparenz im Verfahren und besserer Vergleichbarkeit.

Fazit

⁸⁰ § 114 Abs. 1 S. 2 NKomVG.

Die kommunalen Spitzenverbände und das MI haben aufgrund der Erkenntnisse dieser Bestandsaufnahme Gespräche aufgenommen mit dem Ziel, ggf. weitere verfahrensleitende Maßgaben zu entwickeln.

5.10 Medienzentren – Von der Filmrolle zum Tablet

Das Kerngeschäft der Medienzentren war nicht mehr von der Ausleihe haptischer Medien, sondern von der Auswahl und Beschaffung digitaler Medien bestimmt. Die Ausleihe von Geräten gehörte dagegen noch in fast allen Medienzentren zum Tagesgeschäft.

Die Bandbreite der eingesetzten Ressourcen lag im Haushaltsjahr 2018 zwischen 0,01 € und 1,45 € je Einwohner sowie zwischen 0,05 € und 13,86 € je Schülerin/Schüler.

Die Landkreise sind nach § 108 Abs. 4 NSchG dazu verpflichtet, die kreisangehörigen Schulträger bei der Ausstattung ihrer Schulen mit audiovisuellen Medien⁸¹ zu unterstützen. Zudem sollen sie die Versorgung der Schulen mit diesen Medien koordinieren. Zur Erfüllung dieser Aufgaben richtete die überwiegende Anzahl der Landkreise in Niedersachsen Medienzentren⁸² ein. Das Land stellte den Medienzentren geeignete Fachkräfte als medienpädagogische Beraterinnen und Berater unentgeltlich zur Verfügung. Die überörtliche Kommunalprüfung überprüfte 15 Landkreise.⁸³

Rechts-
grundlage

Die fortschreitende Digitalisierung veränderte zunehmend das klassische Ausleihgeschäft von Filmrollen, Videokassetten und Abspielgeräten. Verschiedene Onlineportale u. a. des Landes boten neue Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten für die Schulen.

Hintergrund
und Ziel der
Prüfung

Die Prüfung sollte feststellen, inwieweit die gesetzlichen Pflichtaufgaben die Arbeit der Medienzentren noch bestimmten. Daneben sollte ermittelt werden, welche zusätzlichen Leistungen die Medienzentren erbrachten. Zudem sollte der Ressourceneinsatz der Medienzentren ermittelt und vergleichend dargestellt werden. Die Beteiligung der Medienzentren bei der Umsetzung des DigitalPakts Schule⁸⁴ wurde ebenfalls erfragt.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass die Aufgaben und der Personaleinsatz bei den geprüften Medienzentren sehr unterschiedlich waren. Die Aufgaben erstreckten sich von der reinen Pflichterfüllung bis hin zu umfänglichen freiwilligen Leis-

Ressourcen-
einsatz

⁸¹ Vgl. Schippmann, Kommentar zum NSchG, § 108, Nr. 5: Unter audiovisuellen Medien werden Träger für und von Ton- und Bildaufzeichnungen aller Art verstanden (z. B. Filme, Hörfunk und Fernsehen, CD/DVD, Speicherkarten, Folien für Projektoren) sowie alle Einrichtungen zu deren Aufnahme und Wiedergabe.

⁸² Vgl. Internet: <http://mz-nds.de/pages/unsere-medienzentren.php>, zuletzt abgerufen am 23.10.2020.

⁸³ Geprüft wurden die Landkreise Celle, Cloppenburg, Cuxhaven, Diepholz, Friesland, Hameln-Pyrmont, Leer, Oldenburg, Osterholz, Schaumburg, Stade, Vechta, Verden, Wittmund und Wolfenbüttel.

⁸⁴ Vgl. Internet: Bundesministerium für Bildung und Forschung „DigitalPakt Schule – Das sollten Sie jetzt wissen“ unter <https://www.bmbf.de/de/wissenswertes-zum-digitalpakt-schule-6496.php>, zuletzt abgerufen am 23.10.2020.

tungen. Die Bandbreite des eingesetzten Personals reichte von keinen eigenen Beschäftigten⁸⁵ bis hin zu zusätzlichem Personal für Projekte und Beratungsleistungen. Entsprechend wandten die Landkreise auch in sehr unterschiedlicher Höhe finanzielle Mittel für ihre Medienzentren auf. Das ordentliche Ergebnis je Einwohner lag im Haushaltsjahr 2018 zwischen 0,01 € und 1,45 €. Zeitgleich lag das ordentliche Ergebnis je Schülerin und Schüler zwischen 0,05 € und 13,86 €. Es gab kein Medienzentrum, das bei seinen Aufwendungen zwischen den Pflichtaufgaben und seinen freiwilligen Leistungen differenzierte.

Digitale Medien

Das Kerngeschäft der Medienzentren lag darin, den Schulen digitale Medien zur Verfügung zu stellen. Dies geschah u. a. über Onlineportale, wie z. B. edupool, Schulfernsehen der öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten, FWU⁸⁶, Planet School oder Geobase. In Niedersachsen haben die Medienzentren die Möglichkeit, den Schulen über die Online-Datenbank Merlin⁸⁷ digitale Medien zur Verfügung zu stellen.

Zudem plante das MK mit der Niedersächsischen Bildungscloud ein digitales Lern- und Kommunikationssystem für alle Schulen, mit der z. B. Onlineunterricht auf einer gemeinsamen Lernplattform in einem virtuellen Klassenzimmer ermöglicht werden sollte. Aufgrund der Covid-19-Pandemie beschloss das MK, die Bildungscloud den Schulen kurzfristig zur Verfügung zu stellen. Im Juni 2020 konnten bereits über 750 Schulen die Cloud nutzen. Nach Aussage des MK bestehe das Ziel, die landesweite Einführung zum Beginn des Schuljahres 2021/2022 abgeschlossen zu haben.⁸⁸

Beschaffung digitaler Medien

Jedes geprüfte Medienzentrum beschaffte digitale Medien eigenständig, indem es die entsprechenden Lizenzen hierfür erwarb. Die Frage, ob eine zentrale Beschaffung durch das Land Niedersachsen von Vorteil wäre, beantworteten die geprüften Medienzentren sehr unterschiedlich. Einig waren sie sich in der Einschätzung, dass die Preise für die Lizenzen bei einer zentralen Beschaffung steigen würden, da die Kosten dann über ein Umlagesystem finanziert werden müssten. Einige Medienzentren rechneten zudem damit, zusätzlich eigene Anschaffungen vornehmen zu müssen, um Wünsche der Schulen aufgrund ihrer eigenen Schwerpunktsetzung erfüllen zu können.

Haptische Medien und Geräte

Das Ausleihgeschäft von haptischen Medien⁸⁹ fand überwiegend noch statt. Lediglich zwei Medienzentren hatten ihren Bestand komplett abgebaut und konzentrierten sich

⁸⁵ Im Medienzentrum Stade war eine Person ehrenamtlich tätig.

⁸⁶ Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gGmbH.

⁸⁷ Medienressourcen für Lernen in Niedersachsen.

⁸⁸ Aussage des MK in der Sitzung des Kultusausschusses vom 19.06.2020.

⁸⁹ Datenträger oder methodische Materialien, welche die Medienzentren den Lehrkräften physisch zur Verfügung stellen.

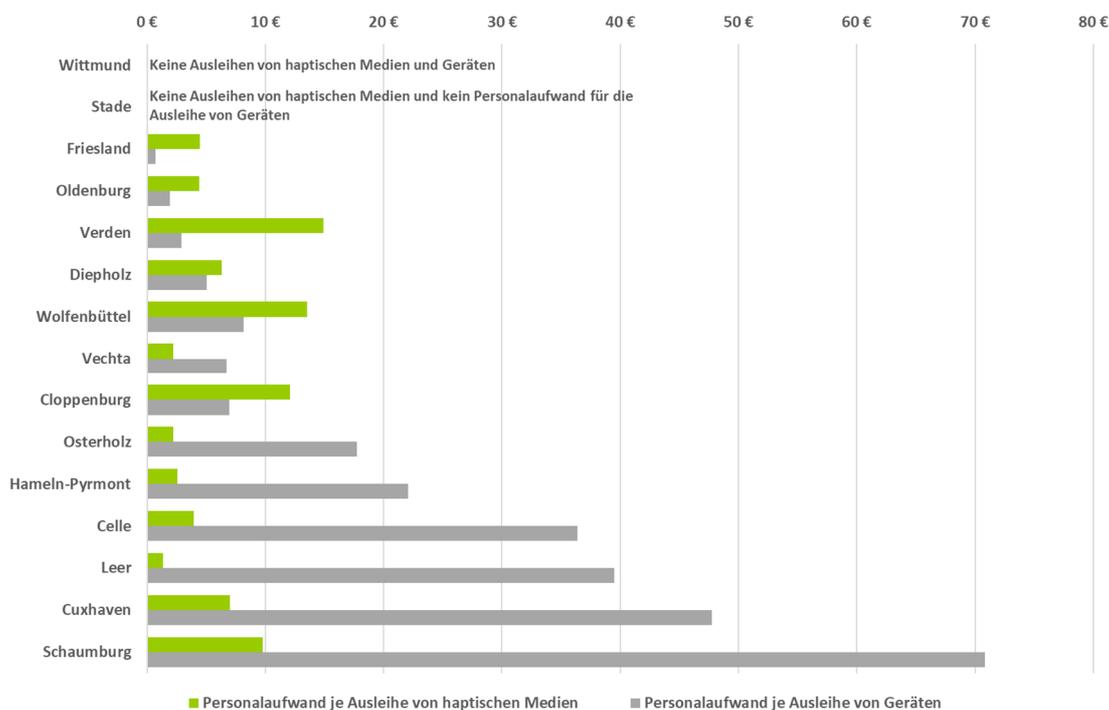
ausschließlich auf ein digitales Medienangebot. Bei den übrigen 13 Medienzentren lag die Ausleihquote⁹⁰ zwischen 0,01 und 2,69.

Der Geräteverleih war dagegen wesentlich ausgeprägter. Die Medienzentren hielten eine sehr unterschiedliche Anzahl an Geräten vor. Darunter befanden sich z. B. Tablets, Beamer, Beschallungsanlagen und Mikrofone. Lediglich ein Medienzentrum verlieh keine Geräte mehr. Bei den anderen Medienzentren lag die Ausleihquote⁹¹ zwischen 2,04 und 10,58.

Neben den Schulen konnten bei fast allen Medienzentren auch Dritte, wie z. B. Kindertageseinrichtungen und Vereine, die Geräte ausleihen. Die Nutzung war unentgeltlich.

Die Medienzentren setzten unterschiedlich qualifiziertes Personal ein. Dieses stand mit verschiedenen Arbeitszeitanteilen für das Ausleihgeschäft zur Verfügung. Den dafür erforderliche Personalaufwand⁹² stelle ich in der folgenden Abbildung dar.

Personaleinsatz



Ansicht 35: Personalaufwand je Ausleihe von haptischen Medien und je Ausleihe von Geräten

⁹⁰ Die Ausleihquote beschreibt den Bestand an haptischen Medien im Verhältnis zur Anzahl der Ausleihen und gibt damit an, wie oft ein Medium im Durchschnitt in 2018 ausgeliehen wurde.

⁹¹ Die Ausleihquote beschreibt den Bestand an Geräten im Verhältnis zur Anzahl der Ausleihen und gibt damit an, wie oft ein Gerät im Durchschnitt in 2018 ausgeliehen wurde.

⁹² Aus Gründen des persönlichen Datenschutzes (keine Rückverfolgung auf einzelne Beschäftigte) diente die mittlere Stufe der Entgeltgruppen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst unter Hinzurechnung der Arbeitgeberanteile als Basis für den Personalaufwand.

Der Personalaufwand pro Ausleihe lag bei den haptischen Medien rechnerisch zwischen 1,34 € und 14,89 €, bei den Geräten zwischen 0,71 € und 70,69 €. Dabei wurde der Personalaufwand je Ausleihe durch folgende Faktoren bestimmt:

- Qualifikation des eingesetzten Personals
- Stellenanteil des eingesetzten Personals für die Ausleihen
- Zahl der Ausleihen von haptischen Medien und von Geräten

Die überörtliche Kommunalprüfung empfahl den Medienzentren, ihre Werte anhand der genannten Faktoren zu überprüfen und ggfs. Änderungspotentiale zu erkennen.

Beratungsleistungen

Eine Unterstützung in Form der Beratungen für die Schulen bzw. die Schulträger leisteten überwiegend die zu medienpädagogischen Beraterinnen und Beratern ausgebildeten Lehrkräfte. Diese waren den Medienzentren stundenweise zugeordnet. Der Schwerpunkt der Beratungen lag zum Zeitpunkt der Prüfung bei Fragen zum DigitalPakt Schule, der 2019 auf den Weg gebracht wurde. Dennoch führten die medienpädagogisch Beratenden bereits 2018 insgesamt 191 Beratungen im Vorlauf des DigitalPakts durch.

Gutes Beispiel

Vier Landkreise hatten Medienentwicklungspläne erstellt. Diese beinhalteten Aussagen über die allgemeine Netzanbindung, die Vernetzung ihrer Schulen und einheitliche IT-Standards. Die Struktur und die Inhalte dieser Medienentwicklungspläne bewertet die überörtliche Kommunalprüfung als gute Beispiele für ein konzeptionelles Handeln, um das Voranschreiten der digitalen Bildung in den Schulen zu unterstützen.

Wandel der Medienzentren

Das Land Niedersachsen arbeitete mit seinem Konzept „Medienkompetenz in Niedersachsen – Ziellinie 2020“⁹³ darauf hin, die Medienkompetenz der Gesellschaft zu stärken. Dieses Ziel des Landes und die Erwartungen des NLQ⁹⁴, die Medienzentren als „Campus des lebenslangen Lernens“⁹⁵ zu etablieren, beschränkten sich nicht nur auf die Pflichtaufgaben der Medienzentren nach § 108 Abs. 4 NSchG. Für die Kommunen stellte sich die Frage, ob sie bereit seien, diese zusätzlichen, aber freiwilligen Aufgaben zu übernehmen. Fünf der geprüften Landkreise⁹⁶ realisierten diese Impulse bereits und entwickelten ihr Medienzentrum zu einem Ort des lebenslangen Lernens. Zwei Landkreise⁹⁷ konzentrierten sich nur noch auf die Erfüllung der gesetzlichen Pflichtaufgaben.

⁹³ Vgl. Internet: „Medienkompetenz in Niedersachsen - Ziellinie 2020“, https://www.medienkompetenz-niedersachsen.de/fileadmin/bilder/allg/Konzept_Medienkompetenz_Niedersachsen_2016_06_24_.pdf, zuletzt abgerufen am 23.10.2020.

⁹⁴ Niedersächsisches Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung.

⁹⁵ Vgl. Internet: Broschüre des NLQ „Das Medienzentrum der Zukunft“ unter https://www.nibis.de/uploads/redriedl/medienportal/medienzentren/RZ_NLQ_Broschuere_261017.pdf, zuletzt abgerufen am 23.10.2020.

⁹⁶ Landkreise Cloppenburg, Diepholz, Osterholz, Vechta und Wolfenbüttel.

⁹⁷ Landkreise Stade und Wittmund.



Ansicht 36: Technischer Wandel in den Medienzentren

Die Medienzentren nahmen die Pflichtaufgaben nach § 108 Abs. 4 NSchG nach wie vor *Fazit*
wahr. Allerdings veränderte die fortschreitende Digitalisierung das Aufgabenspektrum
der Medienzentren. Eine Anpassung des § 108 Abs. 4 NSchG fand bislang nicht statt.

5.11 Integration von Flüchtlingen – Kommunale Vielfalt bei der freiwilligen

Aufgabe

Fast alle geprüften Kommunen bemühten sich über die bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen hinaus, Integrationsarbeit zu leisten. Dabei gestalteten sie ihre Integrationsarbeit sehr unterschiedlich.

Zwei Kommunen leisteten keine über die gesetzlichen Pflichtaufgaben hinausgehende Integrationsarbeit.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Mit dem deutlichen Rückgang der Asylantragszahlen seit 2017 rückt die Aufgabe der nachhaltigen Integration der hier lebenden Flüchtlinge⁹⁸ stärker in den Mittelpunkt. Integration ist ein wechselseitiger dynamischer Prozess: Das Gelingen von Integration setzt sowohl eine integrationswillige Aufnahmegesellschaft voraus als auch die entsprechende Bereitschaft von schutzsuchenden Menschen. Von dem Gelingen oder Mislingen der Integration hängt sowohl für die einzelnen Flüchtlinge als auch für die aufnehmende Gesellschaft viel ab. Eine gelungene Integration wirkt sich positiv auf Gesellschaft und Arbeitsmarkt aus. Probleme bei der Integration können das Miteinander in einer Gesellschaft erschweren und zu einer Belastung der Sozialsysteme führen. Diese Probleme und Belastungen sind umso kleiner, je erfolgreicher die Integration verläuft.

Vor diesem Hintergrund hat der „staatliche Integrationsauftrag“⁹⁹ eine große Bedeutung. Gem. § 43 AufenthG wird die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland gefördert und gefordert. Die Integration ist daher eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe mit vielen Akteuren. Den Kommunen obliegen verschiedene gesetzliche Pflichtaufgaben, deren Wahrnehmung die Integration unterstützen und den Flüchtlingen einen Rechtsanspruch einräumen. Dies ist z. B. die Versorgung mit Kindertagesstätten- und Schulplätzen. Darüberhinausgehende Integrationsarbeit der Kommunen stellt eine freiwillige Leistung dar. Diese nehmen die Kommunen im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung nach eigenem Ermessen wahr. Schwerpunkt der Prüfung war zu betrachten, wie die Kommunen bei dieser freiwilligen

⁹⁸ Der in diesem Kommunalbericht verwendete Begriff „Flüchtling“ geht über den Begriff in Art. 1 A Nr. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention hinaus. Er umfasst alle schutz- und bleibeberechtigten Personen, also insbesondere Personen, die eine Asylberechtigung, einen Flüchtlingsschutz oder subsidiären Schutz erhalten oder ggf. aufgrund eines Abschiebungsverbots in Deutschland bleiben dürfen.

⁹⁹ Prof. Dr. Marcel Kau, Integration zwischen Migrationsfolgenrecht und Integrationsverwaltungsrecht in NVwZ 18/2018, Seite 1338.

Daueraufgabe vorgingen. Geprüft wurden vier Landkreise mit jeweils zwei kreisangehörigen Gemeinden.¹⁰⁰

Zehn der zwölf geprüften Kommunen leisteten zusätzlich freiwillige Integrationsarbeit und setzten hierfür Personal ein. Zwei kreisangehörige Gemeinden förderten die Integration lediglich im Rahmen von gesetzlichen Pflichtaufgaben. Sie erachteten darüberhinausgehende freiwillige kommunale Angebote nicht als erforderlich, weil in beiden Kommunen Ehrenamtliche die Integrationsarbeit leisteten. Eine fehlende kommunale Integrationsarbeit könnte – auch nach Aussage mehrerer geprüfter Kommunen – dazu führen, dass Flüchtlinge trotz engagierter Ehrenamtlicher nicht ausreichend bei der Integration in die Gesellschaft unterstützt werden. Daher empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung in überschaubaren zeitlichen Abständen weiterhin Kontakt zu den vor Ort tätigen Ehrenamtlichen aufzunehmen, um bei Bedarf die Integrationsarbeit fortsetzen zu können.

Nicht alle Kommunen leisteten Integrationsarbeit als freiwillige Aufgabe

Die Mehrzahl der Kommunen erklärte, dass das ehrenamtliche Engagement zunächst sehr hoch gewesen, aber im Laufe der Zeit zurückgegangen sei. Es sei deutlich geworden, dass das ehrenamtliche Engagement sehr wichtig sei, aber verschiedentlich auch an Grenzen stoße. Je nach Herausforderung benötige es daher mehr oder weniger professionelle Unterstützung durch die Kommunen oder hauptamtliche Akteure. Auch seien einige Flüchtlinge ehrenamtlich tätig gewesen, z. B. als Sprachmittler oder als „Paten für die Flüchtlinge zur Begleitung in Alltagsfragen“.

Ehrenamt

Bei den Landkreisen betrug die Bandbreite der ordentlichen Ergebnisse für die freiwillige Integrationsarbeit 2019 zwischen rd. - 227.000 € und rd. - 1.100.000 €¹⁰¹. Bei den kreisangehörigen Gemeinden lag der Umfang zwischen 0 € und rd. - 458.000 €. Aufgrund unterschiedlich ausgeprägter Rahmenbedingungen¹⁰² und des unterschiedlichen Umfangs der geleisteten Integrationsarbeit können die Aufwendungen für die Integrationsarbeit nicht miteinander verglichen werden.

Aufwendungen für Integrationsarbeit

Hinzu kommt, dass die ordentlichen Ergebnisse nicht nur Aufwendungen und Erträge für die für Flüchtlinge geleistete Integrationsarbeit, sondern in der Regel auch für andere zugewanderte Personengruppen¹⁰³ enthalten.

¹⁰⁰ Geprüft wurden die Landkreise Celle, Goslar, Hildesheim und Northeim sowie die Städte Bad Gandersheim, Celle, Elze, Goslar, Hildesheim, Langelsheim und Northeim sowie die Gemeinde Wietze.

¹⁰¹ Mit Ausnahme des Landkreises Goslar, der seine flüchtlingsbedingten Aufwendungen nicht abgrenzte, sondern den einzelnen Produkten zugeordnet hatte.

¹⁰² Rahmenbedingungen sind z. B. das ehrenamtliche Engagement für Flüchtlinge, der Wohnungs- und Arbeitsmarkt, die Infrastruktur und die Haushaltslage der Kommunen.

¹⁰³ Bei diesen Personen handelte es sich insbesondere um Spätaussiedler, Arbeitsmigranten oder Personen aus EU-Staaten.

Gem. § 110 Abs. 2 NKomVG müssen die Kommunen die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich führen. Ziele und Kennzahlen sollen gem. § 21 Abs. 2 KomHKVO zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des Haushalts gemacht werden.

Die Mehrzahl der Kommunen hatte strategische Ziele für die Integrationsarbeit erarbeitet. Der Landkreis Goslar hatte Leitlinien für ein Integrations- und Teilhabekonzept in einem breit aufgestellten Beteiligungsverfahren entwickelt. Die Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren kann dazu beitragen, dass die Integrationsarbeit von allen Beteiligten unterstützt und zwischen Kommunen und Landkreisen abgestimmt vorgegangen wird.

Der Landkreis Northeim, die Stadt Hildesheim und die Gemeinde Wietze verfügten über aktuelle Integrationskonzepte. Das Vorgehen der Stadt Hildesheim bei der Aufstellung des Integrationskonzepts hält die überörtliche Kommunalprüfung auch aus wirtschaftlichen Erwägungen für geeignet. Die Stadt beteiligte im Rahmen von Workshops unterschiedliche Fachleute und bot interessierten Bürgerinnen und Bürgern an mitzudiskutieren. Das Integrationskonzept beinhaltete konkrete Ziele, Maßnahmen und Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung für die jeweiligen Handlungsfelder. Es orientierte sich laut Angaben der Stadt konsequent an ihren realistischen Handlungsmöglichkeiten. Das Integrationskonzept kann anderen Kommunen als Beispiel dienen, wie sie ihre Arbeit mit Zielen und Indikatoren zur Wirkungsmessung entwickeln oder weiterentwickeln können.¹⁰⁴

Die vorliegenden Integrationskonzepte bezogen sich in der Regel ausschließlich auf die Integration von Flüchtlingen oder zugewanderte Menschen. Wünschenswert wäre es, die Integrationskonzepte mit Blick auf alle unterstützungsbedürftigen Personen mit und ohne Migrationsgeschichte in Richtung Teilhabekonzepte weiterzuentwickeln, um eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Zum Beispiel ist ein gut ausgebauter ÖPNV sowohl für Flüchtlinge als auch für Seniorinnen und Senioren, Jugendliche oder Menschen mit Behinderung ein wichtiges Element, um am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Der Landkreis Goslar verfolgte in den unterschiedlichen Handlungsfeldern seiner Leitlinien für ein Integrations- und Teilhabekonzept einen solchen ganzheitlichen Ansatz.

Daher empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung für die Integrationsarbeit folgende Planungsgrundlagen zu erarbeiten:

- Leitbild und/oder strategische Ziele für die Steuerung und Ausgestaltung

¹⁰⁴ Das Integrationskonzept der Stadt Hildesheim ist im Internet veröffentlicht, vgl. <https://www.hildesheim.de/leben-in-hildesheim/neuzugewanderte-in-hildesheim.html>, zuletzt abgerufen am 23.10.2020.

- Unterstützungsbedarfe sowie notwendige Ressourcen
- Integrationskonzept

Wenn das Leitbild, die strategischen Ziele und das Integrationskonzept von Verwaltungsleitung und Politik mitgetragen werden und die strategischen und operativen Ziele mit dem Haushaltsplan verknüpft sind, schafft dies Verbindlichkeit für die Umsetzung der Aufgaben.

Um den wirtschaftlichen Einsatz der Ressourcen für die Integrationsarbeit sicherstellen zu können, ist es wichtig, eine Wirkungskontrolle durchzuführen.

*Wirkungs-
kontrolle*

Der Landkreis Hildesheim hatte begonnen, die Wirkung der von ihm geförderten regionalen Integrationshelferinnen und -helfer, die die Flüchtlinge bei der Bewältigung ihres Alltags unterstützten, zu untersuchen. Die Integrationshelferinnen und -helfer hatten verschiedene Daten der beratenen Flüchtlinge dokumentiert, z. B. Geschlecht, Herkunftsland, Bildungsabschluss sowie die von den Flüchtlingen thematisierten Anliegen. Der Landkreis fasste die Informationen in einem schriftlichen Bericht zusammen und kündigte darin an, Besonderheiten zu analysieren.

Das Vorgehen des Landkreises Hildesheim ist aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung ein gutes Beispiel dafür, wie Wirkungskontrolle auf Basis verschiedener Fakten systematisch angegangen werden kann.

Flüchtlinge erhielten in den Kommunen verschiedene Integrationsangebote in den Handlungsfeldern Sprachförderung, Alltagsbewältigung, Teilhabe an der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt. Teils führten die Kommunen die Angebote selbst durch, z. B. auch mit Hilfe ihrer kommunalen Einrichtungen wie Bibliotheken, Volkshochschulen oder Museen. Bibliotheken stellten u. a. Willkommens- oder Kinder-Kulturkisten zur Verfügung, Museen boten Führungen für Flüchtlinge an und Volkshochschulen zusätzliche Sprachkurse. Überwiegend übernahmen die Maßnahmen aber Akteure der Zivilgesellschaft. Neben der eigenen aktiven Integrationsarbeit förderten die Kommunen die Integration auch dadurch, dass sie verschiedene Akteure bei deren Angeboten insbesondere finanziell und organisatorisch unterstützten.

*Handlungsfelder und
Netzwerkarbeit*

Die Kommunen berichteten, dass sie eigene Netzwerke mit verschiedenen Akteuren aufgebaut hätten. Die Mitglieder der Netzwerke kamen aus den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen. Zudem teilten die Kommunen mit, dass sie an Netzwerken Dritter teilnahmen, z. B. am landesweiten Netzwerk „Kooperative Migrationsarbeit Niedersachsen“. In allen Netzwerken trafen sich die Akteure in unterschiedlichen zeitlichen Abständen, um Bedarfe der Integrationsarbeit zu ermitteln, Maßnahmen abzustimmen und ihre Zusammenarbeit zu intensivieren. Solche zielorientierten Netzwerktreffen tragen

nach Auffassung der überörtlichen Kommunalprüfung zu einer wirtschaftlichen Erledigung der Integrationsarbeit bei. Die Kommunen sollten auch weiterhin die Netzwerkarbeit aktiv steuern. Ferner gilt es regelmäßig zu überprüfen, welche Netzwerke ggf. nicht zielführend oder ausreichend erfolgreich waren und daher aufgegeben oder zusammengeführt werden können.

Arbeitsmarkt

Ein Aufgabenschwerpunkt, der auch in Zukunft von großer Bedeutung sein wird, ist die Unterstützung der Flüchtlinge bei der Integration in den Arbeitsmarkt. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, damit die Flüchtlinge selbstbestimmt leben können und die Sozialsysteme nicht stärker als notwendig belasten. Der Zugang zum Arbeitsmarkt gestaltete sich nach Angaben der Kommunen im Prüfungszeitraum allerdings schwierig. Gründe seien z. B., dass die Flüchtlinge noch nicht über das erforderliche Sprach- und Bildungsniveau verfügten, mit dem deutschen Ausbildungssystem überfordert waren oder unter Fluchterfahrungen und Traumata litten.

Die in den Kommunen geleistete Integrationsarbeit in den verschiedenen Handlungsfeldern kann wesentlich zum Erfolg der Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt beitragen. Die Prüfung zeigte, wie unterschiedlich intensiv sich die geprüften Kommunen über die gesetzlichen Pflichtleistungen hinaus freiwillig in der Integrationsarbeit engagierten.

Wenn die Integration in das Bildungssystem und in den Arbeitsmarkt erfolgreich verläuft, gibt es solide ökonomische Gründe dafür, dass die Aufnahme von Flüchtlingen auf längere Sicht gesehen einen gesellschaftlichen sowie gesamtwirtschaftlichen positiven Effekt haben wird. Dies ist im Kontext des demografischen Wandels und des damit verbundenen Fachkräftebedarfs in Deutschland zu sehen.¹⁰⁵

Ausblick

Aufgrund der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Arbeitsmarkt ist die Nachfrage nach Arbeitskräften aktuell jedoch regelrecht eingebrochen. Dies betrifft insbesondere Personen mit ausländischem Pass oder ohne Berufsausbildung.¹⁰⁶

Vor diesem Hintergrund ist umso bedeutender, dass die überwiegende Mehrzahl der geprüften Kommunen aktive Integrationsarbeit leistet.

In Anbetracht der Bedeutung einer gelingenden Integration steht zu erwarten, dass sich zumindest mittelfristig die Frage der Aufgaben- und Kostenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen stellen wird.

¹⁰⁵ Vgl. Bookmann, Klee und Scheu: Ausgaben im Zusammenhang mit Geflüchteten – Eine Untersuchung der Ausgabenstrukturen in acht ausgewählten Kommunen, Seite 7, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Juni 2018.

¹⁰⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt - Auswirkungen der Corona-Krise, Nürnberg, April 2020, Seiten 4 und 17.

6 Kommunen im Spannungsfeld zwischen Informationssicherheit, Datenschutz und Digitalisierung

Die niedersächsischen Kommunen stehen bei der Digitalisierung vor wichtigen Herausforderungen. Öffentliche Verwaltungen und Einrichtungen befinden sich deutschlandweit in einer Umbruchphase. Die Verwaltungen wandeln sich zunehmend in digitale Dienstleister – so wollen es auch die Gesetzgeber.

*Kommunen
im Umbruch*

EGovG, OZG, NDIG und EU-DSGVO sind nur einige Oberbegriffe für die vielfältigen Anforderungen, denen öffentliche Verwaltungen gerecht werden müssen. Die geforderten Änderungen und die Anpassungen an das EU-Recht sind komplex und gelten für alle Kommunalverwaltungen – ganz gleich, ob kleine Gemeinde oder Großstadt.

Neben den gesetzlichen Anforderungen zeigt die aktuelle Covid-19-Pandemie auf, wie wichtig die digitale Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie den Kommunen ist. Um Verwaltungsleistungen online ohne persönlichen Kontakt abrufen zu können, müssen auch die internen Arbeitsabläufe in den Verwaltungen digitalisiert werden. Informationssicherheit und Datenschutz bilden hierbei ein wichtiges Fundament für eine erfolgreiche und nachhaltige Digitalisierung.

6.1 Rückblick

Die überörtliche Kommunalprüfung verfolgt bereits seit mehreren Jahren einen Prüfungsschwerpunkt in den Bereichen Informationstechnologie, Informationssicherheit und Datenschutz, um Kommunen für entsprechende Themen zu sensibilisieren und Good Practice-Lösungen zu identifizieren. Hierbei werden den Kommunen Hilfestellungen in Form von Handlungsanleitungen und Checklisten angeboten und es wird auf mögliche Fehlentwicklungen hingewiesen. Prüfungserkenntnisse und Good Practice-Lösungen sind regelmäßig Gegenstand des jährlichen Kommunalberichts.



Ansicht 37: Entwicklung der Prüfungen der überörtlichen Kommunalprüfung in den Bereichen Informationstechnologie und Digitalisierung

In den zurückliegenden Jahren hat die überörtliche Kommunalprüfung in den Bereichen Informationstechnologie, Informationssicherheit und Datenschutz die in der Ansicht kursiv dargestellten Prüfungen durchgeführt:

2015

Mit der 2015 durchgeführten Prüfung „Beschaffung von IT-Hardware“ zeigte die überörtliche Kommunalprüfung auf, dass die Kommunen ihre Beschaffungsprozesse verbessern können, indem sie ihre Vergabevorgänge vollständig dokumentieren, Dienstabweisungen sowie Muster für Vergabevermerke fortlaufend aktualisieren und weiterentwi-

ckeln. Beschäftigte, die nicht regelmäßig mit dem anspruchsvollen Regelwerk der öffentlichen Vergabe zu tun haben, sollten mithilfe geeigneter Fortbildungsmaßnahmen stärker für dieses Thema sensibilisiert und qualifiziert werden.

Mit der Prüfung „IT-Sicherheit in Kommunen“ wurde 2016 erstmalig geprüft, wie intensiv sich die Kommunen mit ihrer Informationssicherheit, wie beispielsweise den Themen Gebäudesicherheit, Notfallmaßnahmen, Sensibilisierung von Beschäftigten sowie Wahrnehmung der Aufgabe des Datenschutzbeauftragten auseinandergesetzt hatten. Im Wesentlichen fehlten Leitlinien zur Informationssicherheit, Verfahrensbeschreibungen, Notfallpläne sowie getestete Notfallmaßnahmen. Kommunen mit externen Datenschutzbeauftragten wiesen zudem weniger Feststellungen als Kommunen mit internen Datenschutzbeauftragten auf.

2016

Die sich 2017 anschließende Prüfung „Informationssicherheit in Kommunen“ setzte auf die vorherige Prüfung auf. Dabei waren die Ergebnisse im Wesentlichen mit der ersten Prüfung deckungsgleich. Auffällig war jedoch, dass die neu geprüften größeren Kommunen¹⁰⁷ im Mittel über alle Themenfelder bessere Ergebnisse erreichten als die kleineren Kommunen¹⁰⁸ der vorangegangenen Prüfung „IT-Sicherheit in Kommunen“. Zusätzlich umfasste die Prüfung „Informationssicherheit in Kommunen“ eine intensive Betrachtung der Themenfelder Kosten der Datenschutzbeauftragten, Verfahrensbeschreibungen¹⁰⁹ und Auftragsdatenverarbeitungen. Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass die Kosten der externen Datenschutzbeauftragten rd. 20 % günstiger als die der internen Datenschutzbeauftragten waren. Bei den Prüfungsfeldern Verfahrensbeschreibungen und Auftragsdatenverarbeitung wurde festgestellt, dass erforderliche Verfahrensbeschreibungen fehlten und vielfach Verträge zur Auftragsdatenverarbeitung nicht vorhanden waren. Vorgefundene Unterlagen waren oft unvollständig.

2017

Auf Grund dieser Erkenntnisse schloss sich 2018 die vertiefende Prüfung „Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten¹¹⁰ und Auftragsverarbeitung“ an. Hier stellte die überörtliche Kommunalprüfung erneut fehlende oder unvollständige Beschreibungen der Verarbeitungstätigkeiten bzw. fehlende oder unvollständige Verträge bei den Auftragsverarbeitungen fest.

2018

¹⁰⁷ Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern.

¹⁰⁸ Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern.

¹⁰⁹ „Verfahrensbeschreibungen und Auftragsdatenverarbeitung“ bis 24.05.2018 gem. NDSG a. F.

¹¹⁰ „Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten und Auftragsverarbeitung“ ab 25.05.2018 gem. EU-DSGVO.

2019

Die ebenfalls in den Prüfungen 2016 und 2017 festgestellten Handlungsbedarfe in den Bereichen Informationssicherheitsmanagement sowie bei der Sensibilisierung von Beschäftigten wurden in der 2019 durchgeführten Prüfung „Informationssicherheitsmanagementsysteme und Sensibilisierung von Beschäftigten“ eingehend überprüft (s. Kapitel 5.4).

6.2 Künftige Prüfungsvorhaben

Die veränderten Daten- und Kommunikationswege stellen für die Kommunen die große Herausforderung dar, ein IT-Sicherheitsniveau herzustellen, das alle Schutz- und Gewährleistungsziele der Informationssicherheit und des Datenschutzes erfüllt.¹¹¹

Zudem haben die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie gezeigt, wie schnell das Erfordernis von Home-Office sowie Video- und Telefonkonferenzen für veränderte Arbeitsformen sorgten und damit auch für die Verlagerung von Verwaltungsleistungen in das digitale Netz.

Auch sind Digitalisierungsstrategien in den Kommunen wünschenswert, um die Kommunen in die Lage zu versetzen, ihre Verwaltungsleistungen wie gefordert digital anzubieten. Digitalisierungsstrategien unterstützen die Kommunen, Meilensteine und Ziele der Digitalisierung für die nächsten Jahre zu definieren und ihren Fortschritt zu überprüfen.

Der Fokus der überörtlichen Kommunalprüfung im Rahmen der Prüffelder Informationstechnologie, Informationssicherheit und Datenschutz wird sich also künftig darauf richten, ob die angebotenen digitalen Verwaltungsdienstleistungen auf einem angemessenen Sicherheitsniveau angeboten werden und hierfür eine entsprechende Digitalisierungsstrategie als Grundlage vorliegt.

6.2.1 IT-Basis-Absicherung Kommunalverwaltung

Cyberattacken und Cyberkriminalität haben auch in Kommunen zugenommen.¹¹² Schon jetzt wurden durch Trojaner etliche Verwaltungen teils für Wochen lahmgelegt.¹¹³ Diverse Hackerangriffe zeigen, wie schnell inzwischen Systeme infiziert werden und Informationen in die falschen Hände gelangen können. Den immer ausgereifteren Hackerangriffen

¹¹¹ - Vertraulichkeit (Zugang zu Informationen nur für Befugte),
- Integrität (Unversehrtheit und Korrektheit von Informationen),
- Verfügbarkeit (Informationen bei Bedarf bereitstellen),
- Transparenz (Ein Verfahren erfüllt prüfbar die datenschutzrechtlichen Anforderungen),
- Nichtverkettbarkeit (Daten dürfen nur für einen bestimmten Zweck verwendet werden),
- Intervenierbarkeit (ein personenbezogenes Verfahren muss geändert werden können).

¹¹² Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland, 2019, S. 7 ff.

¹¹³ Beispiel: https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/hannover_weser-leinegebiet/Neustadt-spuert-noch-immer-Folgen-von-Cyberangrif_neustadt336.html, zuletzt abgerufen am 23.10.2020.

Ohne Abwehrmaßnahmen ist jede Kommune verwundbar

kann nur erfolgreich begegnet werden, wenn die Verwaltung angemessene Abwehrmaßnahmen trifft. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, den Schutz von Computernetzwerken und Daten zu verbessern und die Beschäftigten stärker zu sensibilisieren. Das IT-Grundschutz-Profil Basis-Absicherung Kommunalverwaltung definiert die Mindestmaßnahmen, die in einer Kommunalverwaltung umzusetzen sind, um sich nach Einschätzung der Arbeitsgruppe nicht grobe Fahrlässigkeit vorwerfen zu lassen.¹¹⁴

Um das Eindringen von Schadprogrammen in IT-Systeme zu verhindern, sollten alle Kommunen ein Sicherheitskonzept gegen Schadprogramme als systematisches und strategisches Fundament entwickeln. Zudem sollten die Kommunen über Berechtigungskonzepte sicherstellen, dass nur erlaubte Zugriffe auf ihre IT-Systeme möglich sind. Die Kommunen müssen alle organisatorischen und nach dem Stand der Technik erforderlichen Maßnahmen zur Vorbeugung ergreifen, um Schaden abzuwenden.

Die überörtliche Kommunalprüfung wird daher künftig prüfen, auf welchem Stand sich die IT-Basis-Absicherung in den Kommunen befindet. Prüfungsthemen werden dabei u. a. aus nachfolgenden Bereichen generiert:

- Sicherheitsmanagement
- Organisation
- Notfallmanagement
- Behandlung von Sicherheitsvorfällen
- Identitäts- und Berechtigungsmanagement
- Schulung und Sensibilisierung
- Datensicherungskonzepte
- Telearbeit / Home-Office

Aufgrund der erheblichen Schadenereignisse durch Trojaner-Angriffe im vergangenen Jahr auch in Niedersachsen¹¹⁵ soll als erster Schwerpunkt das Themenfeld Notfallmanagement aufgegriffen werden. Hierbei wird betrachtet, inwieweit die Kommunen sich z. B. durch Notfallpläne auf Notfälle und Krisen vorbereitet haben, damit die wichtigsten Geschäftsprozesse bei Ausfall oder kurzfristigen Unterbrechungen der IT-Infrastruktur zeitnah wieder aufgenommen werden können. Ziel der Kommunen muss sein, Schäden

¹¹⁴ Vgl. Arbeitsgruppe „Modernisierung IT-Grundschutz“: IT-Grundschutz-Profil Basis-Absicherung Kommunalverwaltung, 2019 (beteiligt waren der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie zahlreiche Kommunen und Zweckverbände).

¹¹⁵ IT-Sicherheitslagebild des N-CERT 4. Quartal 2019 und 1. Quartal 2020; 49. IT-Planungsrat 11.05.2020 in Hannover.

durch Notfälle oder Krisen zu minimieren und die Aufgabenerledigung auch bei einem größeren Schadensereignis zu sichern.

6.2.2 Digitalisierungsstrategien

Neue Verpflichtungen für die Kommunen

Neue Herausforderungen für die Kommunen ergeben sich aus der Verpflichtung, ihre Verwaltungsleistungen zu digitalisieren und bis Ende 2022 auch online über Portale anzubieten. Neben der Möglichkeit, Behördengänge persönlich zu erledigen, besteht dann für die Einwohnerinnen und Einwohner sowie Betriebe und Unternehmen die Möglichkeit, Verwaltungsleistungen digital in Anspruch zu nehmen.

Digitalisierungsstrategie wird empfohlen

Für eine erfolgreiche Einführung neuer Dienstleistungsangebote ist es erforderlich, alle Maßnahmen abgestimmt und koordiniert durchzuführen. Hierzu erscheint es sinnvoll, dass die Kommunen zunächst eine Digitalisierungsstrategie mit den sich daraus ergebenden Maßnahmen entwickeln. Neben den strategischen Leitaussagen sind für die geplanten Schritte konzeptionelle Vorgaben zu erarbeiten und die organisatorischen Rahmenbedingungen zu schaffen. Nur so können die weiteren Schritte innerhalb aller Geschäftsprozesse operativ umgesetzt werden. Um ihre Digitalisierungsstrategie zu verdeutlichen, sollten die Kommunen daher wesentliche Eckpunkte, wie konzeptionelle Vorgaben und organisatorische Rahmenbedingungen regeln, um daraus die erforderlichen operativen Maßnahmen zu entwickeln.

Es zeigt sich, dass Kommunen, die einer Digitalisierungsstrategie folgen, auch im Bereich E-Government häufig besser aufgestellt sind oder sich verstärkt für digitale Themen in ihrer örtlichen Gemeinschaft engagieren.¹¹⁶

Soweit in den Kommunen bereits Digitalisierungsstrategien vorliegen, werden als Ziele die Effizienz und Effektivität der Verwaltung, eine bürgernahe und offene Verwaltung, ein erweitertes Leistungsangebot sowie die Verbesserung der digitalen Infrastruktur genannt.¹¹⁷

Die überörtliche Kommunalprüfung wird im Wege einer begleitenden Prüfung in ausgewählten Kommunen der Frage nachgehen, welche Prozesse oder einzelne Verfahrenselemente sich bei der praktischen Umsetzung der Verwaltungsleistungen nach dem OZG bewährt haben. Ziel dieser Prüfung wird es sein, durch konkrete Handlungsempfehlungen den Kommunen Hilfestellungen geben zu können.

¹¹⁶ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT), Wie sind die Kommunen digital aufgestellt?, 2019, S. 4.

¹¹⁷ Ebd.

6.2.3 Gesetzliche Grundlagen für das Angebot digitaler Verwaltungsleistungen

Bereits seit einigen Jahren werden verschiedene Online-Angebote diverser Verwaltungsleistungen von Kommunen vorgehalten. Eine Bündelung des Angebots über einen einheitlichen – wie nach dem OZG vorgesehen – Zugang ist jedoch nicht gegeben.

*Ziel:
Einheitlicher
Onlinezu-
gang für alle
Nutzer*

Mit der in § 1 Abs. 2 OZG beschriebenen Verpflichtung zur Schaffung eines Portalverbunds werden die Verwaltungsportale des Bundes, der Länder und Kommunen technisch verknüpft. Dadurch soll bis Ende 2022 ein einheitlicher Zugang aller Nutzer zu allen digitalen Angeboten der Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen ermöglicht werden. Die dafür notwendige Standardisierung des Datenaustauschs innerhalb der gesamten öffentlichen Verwaltung erfordert eine zentrale Steuerung und das Zusammenwirken aller Beteiligten.

Niedersachsen hat die rechtlichen Grundlagen für die Digitalisierung der Verwaltung und die damit verbundene Umsetzung des OZG mit dem NDIG geschaffen. Geregelt werden damit der elektronische Zugang, elektronische Bezahlmöglichkeiten sowie die Grundlagen der Informationssicherheit für alle Behörden. Um eine einheitliche und kostensparende Umsetzung der aufgeführten Verpflichtungen zu gewährleisten, entwickelt das Land Niedersachsen zentrale Basisdienste und stellt diese gem. § 12 Abs. 1 S. 1 NDIG allen Behörden zur Verfügung. Zur Umsetzung des OZG sind 575 Verwaltungsleistungen online zur Verfügung zu stellen, von denen 460 und damit rd. 80 % von den Kommunen zu erbringen sind.¹¹⁸

*Land ver-
pflichtet
sich, den
Kommunen
Basisdienste
bereitzustel-
len*

Es ist bereits jetzt erkennbar, dass die Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgaben bis Ende 2022 die Kommunen insgesamt vor große Herausforderungen stellen wird. Auch vor diesem Hintergrund soll die Prüfungsreihe fortgesetzt werden. Die überörtliche Kommunalprüfung versteht sich gerade in dieser Phase als unterstützende Partnerin der Kommunen.

6.3 Ausblick

Nicht zuletzt zwingt die Covid-19-Pandemie viele Kommunen inzwischen dazu, technische Innovationen umzusetzen oder bereits vorhandene Möglichkeiten konsequenter zu nutzen. Arbeiten im Home-Office wird zur dienstlichen Notwendigkeit; selbst dort, wo es noch vor wenigen Monaten gar nicht oder nur mit Einschränkungen möglich war. Video- und Telefonkonferenzen werden zur Normalität.

¹¹⁸ Vgl. <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/info-ozg/info-leistungen/info-leistungen-node.html>, zuletzt abgerufen am 23.10.2020.

Die Herausforderungen bestehen für Unternehmen gleichermaßen wie für Bundes-, Landes- sowie Kommunalverwaltung. Die in EGovG, OZG und NDIG enthaltenen Erfordernisse werden durch die Covid-19-Pandemie bestätigt und in gewissem Maße zeitlich vorverlagert.

Ziel

Die überörtliche Kommunalprüfung wird diesen Transformationsprozess im Rahmen ihrer verschiedenen Prüfungen begleiten und dort, wo es möglich ist, ebenfalls Hilfestellungen anbieten.

Abkürzungsverzeichnis

AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz), neugefasst durch Bekanntmachung vom 25.02.2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Art. 169 V vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328)
BAnz.	Bundesanzeiger
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVO	Bezirksverband Oldenburg
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz) vom 25.07.2013 (BGBl. I S. 2749), zuletzt geändert durch Art. 15 des Gesetzes vom 20.11.2019 (BGBl. I S. 1626)
EU-DSGVO	Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 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)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 u. 2 S. 2 des Gesetzes vom 29.09.2020 (BGBl. I S. 2048)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
LRH	Niedersächsischer Landesrechnungshof
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung) vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130), zuletzt geändert durch Verordnung vom 22.01.2020 (Nds. GVBl. S. 13)
LuftVG	Luftverkehrsgesetz, neugefasst durch Bekanntmachung vom 10.05.2007 (BGBl. I S. 698), zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 30.11.2019 (BGBl. I S. 1942)
MBI.	Ministerialblatt
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
MK	Niedersächsisches Kultusministerium
NDIG	Niedersächsisches Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit vom 24.10.2019 (Nds. GVBl. S. 291)
Nds.	Niedersachsen/Niedersächsisch/Niedersächsisches
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14.09.2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.09.2020 (Nds. GVBl. S. 288)

NFVG	Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz) in der Fassung vom 13.09.2007 (Nds. GVBl. S. 461), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 24.10.2019 (Nds. GVBl. S. 300)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 15.07.2020 (Nds. GVBl. S. 244)
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)
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz in der Fassung vom 03.03.1998 (Nds. GVBl. S. 137), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17.12.2019 (Nds. GVBl. S. 430)
NStiftG	Niedersächsisches Stiftungsgesetz vom 24.07.1968 (Nds. GVBl. S. 119), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 25.06.2014 (Nds. GVBl. S. 168)
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. 1 des Gesetzes vom 20.11.2019 (Nds. GVBl. S. 354)
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques – Statistische Klassifikation der Gebietseinheiten
NWertVO	Verordnung über Auftragswertgrenzen und Verfahrenserleichterungen zum Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetz (Niedersächsische Wertgrenzenverordnung) vom 03.04.2020 (Nds. GVBl. S. 60)
OVG	Oberverwaltungsgericht
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz) vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), geändert durch Art. 77 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328)
RdErl.	Runderlass
Rn.	Randnummer
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. 2 des Gesetzes vom 06.10.2020 (BGBl. I S. 2072)
SVBl.	Schulverwaltungsblatt für Niedersachsen

UVG	Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz – UhVorschG), neugefasst durch Bekanntmachung vom 17.07.2007 (BGBl. I S. 1446) zuletzt geändert durch Art. 38 des Gesetzes vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2451)
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung) - Ausgabe 2017 - vom 02.02.2017 (BANz AT 07.02.2017 B1, BANz AT 07.02.2017 B2), berichtigt am 08.02.2017 (BANz AT 08.02.2017 B1); ersetzt die Bekanntmachung der VOL/A - Ausgabe 2009 - vom 20. November 2009 (BANz. Nr. 196a, BANz. 2010 S. 755)
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 S. 755)
ZustVO-GuS	Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten Gesundheit und Soziales vom 09.10.2018 (Nds. GVBl. S. 207), geändert durch Verordnung vom 03.07.2020 (Nds. GVBl. S. 217)

Weitergehende Informationen zur überörtlichen Kommunalprüfung finden Sie unter:

