

**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

**Praxishilfe**

**Pflichtaufgabe oder freiwillige  
Leistung?**

**Abgrenzung und  
Handlungsoptionen**

Hildesheim, 21.08.2017  
6.3-10713/4-15

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	.....	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Abgrenzung und Umfang freiwilliger Leistungen</b> .....	<b>7</b>
1.1	Anlass und Zielsetzung .....	7
1.2	Umfang freiwilliger Leistungen .....	9
1.2.1	Berücksichtigung interner Leistungen.....	9
1.2.2	Berücksichtigung ausgelagerter Leistungen .....	10
1.2.3	Gesamtanteil freiwilliger Leistungen .....	11
<b>2</b>	<b>Handlungsoptionen</b> .....	<b>13</b>
2.1	Allgemeine Handlungsoptionen .....	14
2.1.1	Aufgaben- und Produktkritik .....	15
2.1.2	Geschäftsprozessoptimierung .....	16
2.1.3	Standards der Aufgabenwahrnehmung .....	16
2.1.4	Stellenbemessung.....	18
2.1.5	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen .....	19
2.1.6	Einsatz NKR-Steuerungsinstrumente .....	21
2.1.7	Interkommunale Leistungsvergleiche .....	22
2.2	Besondere Handlungsoptionen .....	22
2.2.1	Ertragsmöglichkeiten nutzen .....	23
2.2.2	Umgang mit Zuwendungen .....	25
2.2.3	Rückübertragung von Aufgaben.....	26
2.2.4	Kommunale Kooperationen.....	27
2.2.5	Einbindung Privater.....	28
<b>3</b>	<b>Exkurs: Haushaltssicherung als Projekt</b> .....	<b>30</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AufnG	Gesetz zur Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen und zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Aufnahmegesetz) vom 11. März 2004 (Nds. GVBl. S. 100), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15. September 2016 (Nds. GVBl. S. 190)
KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung) verkündet als Artikel 1 der Verordnung zur Ausführung des kommunalen Haushaltsrechts vom 18. April 2017 (Nds. GVBl. S. 130)
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
LHO	Niedersächsische Landeshaushaltsordnung vom 30. April 2001 (Nds. GVBl. S. 276), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 16. Dezember 2013 (Nds. GVBl. S. 310)
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
Nds. AG SGB XII	Niedersächsisches Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs vom 16. Dezember 2004 (Nds. GVBl. S. 644), verkündet als Artikel 1 des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs vom 16. Dezember 2004 in der Fassung vom 14. Dezember 2016 (Nds. GVBl. S. 272)
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz in der Fassung vom 20. April 2017 (Nds. GVBl. S. 121)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 02. März 2017 (Nds. GVBl. S. 48)
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 21. Dezember 2011 (Nds. GVBl. 2011, S. 493), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 26. Oktober 2016 (Nds. GVBl. S. 226)
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
Rn	Randnummer
UStG	Umsatzsteuergesetz vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1822)

## Quellenverzeichnis

Boettcher, Dr. Florian, Zur Frage der kommunalen Mindestfinanzausstattung, Die Öffentliche Verwaltung, Heft 12, Juni 2013, Seite 460 ff.

Bund der Steuerzahler, Sparen in der Kommune – Tipps für Kommunalpolitiker (Stand September 2014).

[http://www.steuerzahler.de/files/63480/BdSt-Sparen\\_in\\_der\\_Kommune.pdf](http://www.steuerzahler.de/files/63480/BdSt-Sparen_in_der_Kommune.pdf) (abgerufen am 03.07.2017)

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW), Stärkungspakt Stadtfinanzen (Maßnahmenkatalog 2016 – Stand Juni 2016)

[http://gpanrw.de/de/beratung/starkungspakt-stadtfinanzen/task-force-starkungspakt-stadtfinanzen/6\\_104.html](http://gpanrw.de/de/beratung/starkungspakt-stadtfinanzen/task-force-starkungspakt-stadtfinanzen/6_104.html) (abgerufen am 03.07.2017)

KGSt, Maßnahmenkatalog Haushaltskonsolidierung, 2012

*(Für KGSt-Mitglieder abrufbar unter der Kikos-ID 20120221A0014)*

KGSt, Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis, Bericht 9/1997

*(Für KGSt-Mitglieder abrufbar unter der Kikos-ID 19990111B007Y)*

KGSt, Strategische Haushaltskonsolidierung, Handbuch 12/2014

*(Für KGSt-Mitglieder abrufbar unter der Kikos-ID 20141203A0098)*

Lange, Prof. Dr. Klaus, Die finanzielle Mindestausstattung und die angemessene Finanzausstattung der Kommunen, Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 8/2015, Seite 457 ff.

Niedersächsischer Landesrechnungshof, Kommunalberichte 2012 bis 2016

[http://www.lrh.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=30944&article\\_id=106666&psmand=46](http://www.lrh.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=30944&article_id=106666&psmand=46) (abgerufen am 03.07.2017)

Rose, Joachim, Kommunale Finanzwirtschaft Niedersachsen, Grundriss für die Aus- und Fortbildung, 6. Auflage 2013

Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa, Handbuch Prozessmanagement, Version 3.0

[http://prozessplattform.sachsen.de/download/SMI\\_Handbuch\\_Prozessmanagement\\_03.pdf](http://prozessplattform.sachsen.de/download/SMI_Handbuch_Prozessmanagement_03.pdf) (abgerufen am 03.07.2017)

Schwarting, Prof. Dr. Gunnar, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Leitfaden für Rat und Verwaltung, 3. Auflage 2011.

## Vorwort

Der kommunale Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein (§ 110 Abs. 4 Satz 1 NKomVG). Die Kommune hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann, eine Überschuldung abgebaut oder eine drohende Überschuldung abgewendet werden muss (§ 110 Abs. 8 NKomVG). Regelmäßig wird es dann darum gehen, Erträge zu erhöhen und vor allem Aufwendungen zu reduzieren. Die Kenntnis ihrer Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben ist auch für Kommunen mit ausgeglichenem Haushalt von Bedeutung. Ressourcen könnten dann anderweitig eingesetzt und Handlungsschwerpunkte verschoben werden. In beiden Fällen sollten Verwaltung und Politik möglichst genau darüber informiert sein, an welchen Stellen im Haushalt Steuerungsmöglichkeiten bestehen. Es gibt eine Vielzahl von Produkten, bei denen die Kommune den Standard ihrer Leistungen festlegt oder die sie in vollem Umfang freiwillig erbringt. An dieser Stelle möchte die Praxishilfe zu einer besseren Entscheidungsgrundlage verhelfen und stellt insoweit einen Baustein der Beratung dar. Sie bietet Denkanstöße aus der Erfahrung vergleichender Prüfungen, ohne den Kommunen ihre Entscheidung in der Sache abnehmen zu können oder zu wollen. Sie zeigt bestehende Spielräume zu wirtschaftlicherem Handeln auf und gibt dazu Anregungen.

# 1 Abgrenzung und Umfang freiwilliger Leistungen

## 1.1 Anlass und Zielsetzung

Alle Kommunen sind zu sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung verpflichtet (§ 110 NKomVG). Trotz zurzeit positiver finanzieller Rahmenbedingungen (hohe Steuererträge, niedriges Zinsniveau) können nicht alle Kommunen ihren Aufgabekatalog mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln abdecken.

Das kommunale Aufgabenspektrum ist umfassend. Manche Aufgaben sind durch Gesetz vorgegeben. Deren Erledigung ist im Kern nicht veränderbar. Andere sind dem Grunde nach vorgegeben, die Kommune kann sie aber in ihrer Intensität oder Qualität gestalten. Schließlich gibt es freiwillige Leistungen, bei denen die Kommune selbst entscheidet, ob sie diese erbringt.

Nicht immer ist eindeutig, ob und mit welchem Standard eine Aufgabe wahrgenommen werden muss. Definitionen und Abgrenzungskriterien lassen Fragen unbeantwortet. Der Gesetzgeber hat den Begriff „freiwillige Leistungen“ nicht definiert.

An dieser Stelle setzt die Praxishilfe an.

Die vielfältigen Ursachen für die finanzielle Situation der Kommunen sind nicht Gegenstand dieser Praxishilfe. Ziel ist es Optionen aufzuzeigen, die helfen können, die finanzielle Situation zu verbessern.

Den Kommunen ist das Recht zu gewährleisten, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz).

Dabei ist die kommunale Selbstverwaltung in verschiedene Hoheitsrechte unterteilt (z. B. Finanz-, Gebiets-, Personal-, Planungs-, Rechtsetzungs- und Verwaltungshoheit). Im Rahmen dieser Rechte kann die Kommune Regelungen in eigener Verantwortung treffen. Es wird unterschieden in freiwillige und zugewiesene Selbstverwaltungsaufgaben. Zu Letzteren ist die Kommune verpflichtet.

Zu den genannten Aufgaben des eigenen Wirkungskreises kommen von Land oder Bund übertragene staatliche Aufgaben hinzu. Diese erledigt die Kommune, ohne ei-

gene Entscheidungskompetenz darüber zu haben. Sie unterliegt bei diesen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises einem rechtlichen und fachlichen Weisungsrecht. Die Kommune führt diese Aufgaben in eigenem Namen durch. Für die verursachten Kosten der ihr zugewiesenen und übertragenen Aufgaben ist der Ausgleich zu regeln (vgl. Art. 57 Abs. 4 Niedersächsische Verfassung). Besteht ein Eigeninteresse an der Aufgabe, wird ein Anteil dafür angerechnet und kein voller Ausgleich gewährt. Für ihre freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben hingegen trägt die Kommune die alleinige finanzielle Verantwortung.

Insbesondere Kommunen in der Haushaltssicherung müssen Potenziale zur Haushaltsverbesserung identifizieren. Hierzu muss ihnen bekannt sein, ob und inwieweit sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben rechtlich gebunden sind und welche Möglichkeiten sie haben, Einfluss zu nehmen.

Die überörtliche Kommunalprüfung zeigt in dieser Praxishilfe Handlungsoptionen auf.

Bei zahlreichen Prüfungen wurde festgestellt, dass freiwillige Leistungen und Standards bei Pflichtaufgaben in den Kommunen nicht immer einheitlich betrachtet wurden.

Im Rahmen der Haushaltssicherung stehen freiwillige Leistungen im Zentrum der Betrachtung (siehe Abschnitt 3). Tatsächlich sind sie oft Gegenstand politischer Diskussionen, da sie Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort darstellen. Sollen beispielsweise Freizeitanlagen geschaffen oder erneuert werden, kann dies genutzt werden, um politische Ziele deutlich zu machen. So ist es vorstellbar, dass sie zu Handlungsschwerpunkten werden, die nicht darauf gerichtet sind, den Haushalt auf ein notwendiges Maß zurückzuführen. Dies ist ebenso bei der Diskussion über Standards von Pflichtaufgaben denkbar. Die Sicherstellung des abwehrenden Brandschutzes beispielsweise kann mit unterschiedlicher Organisation und Ausstattung der Feuerwehren erfolgen, was immer wieder zu politischen Diskussionen führt. Die Praxishilfe mag dazu beitragen, Diskussionen zu versachlichen und gewünschte Ziele zu erreichen.



## 1.2 Umfang freiwilliger Leistungen

Freiwillige Leistungen werden in kommunalen Haushalten nicht in vollem Umfang ausgewiesen. Dies betrifft sowohl die Leistungen selbst als auch den finanziellen Umfang.

Einige Kommunen ordnen die Produkte in den Produktbeschreibungen als „Pflichtaufgaben“ und/oder „freiwillige Aufgaben“ ein. Bei den Pflichtaufgaben unterscheiden manche Kommunen nach Rechtsbindungsgraden („muss“/„soll“/„kann“).

Die Kommunen sind zu solchen Angaben nicht verpflichtet. Wenn Haushaltssicherungskonzepte erforderlich sind, haben sie jedoch alle nicht auf Gesetz beruhenden Leistungen detailliert aufzulisten.<sup>1</sup> Den Vertretungen soll ein grober Überblick über die disponiblen Aufgaben ihrer Kommune gegeben werden, um diese im Lichte der Haushaltsausgleichspflicht zu bewerten. Entsprechende Aufstellungen beinhalteten nach Prüfungserfahrungen im Wesentlichen freiwillige Leistungen, die allgemein als unstrittig gelten (z. B. Kultur- und Sportförderung). Differenzierte Aufstellungen lagen meist nicht vor. Über den rechtlichen Mindeststandard hinausgehende Leistungen waren z. B. nur vereinzelt in Listen zu Produkt- und Aufgabenkritiken oder in Dokumentationen von Geschäftsprozessoptimierungen aufgeführt.

Um Handlungsoptionen zu erkennen und Schwerpunkte setzen zu können, wäre es hilfreich, wenn sich die Kommunen einen vollständigen Überblick über ihre freiwilligen Leistungen verschafften. Dies gilt insbesondere für Kommunen im Haushaltssicherungsprozess.

### 1.2.1 Berücksichtigung interner Leistungen

Kommunen weisen den realen Zuschussbedarf ihrer Produkte im Allgemeinen nicht aus. Grund sind fehlende oder unvollständige interne Leistungsverrechnungen (siehe § 15 Abs. 3 KomHKVO).

Mit „Inneren Verrechnungen“ sollen in erster Linie die Aufwendungen der Service leistenden Organisationseinheiten (z. B. Gebäudemanagement, Bauhof, EDV, Personalverwaltung, Kasse) auf die nachfragenden Organisationseinheiten umgelegt

---

<sup>1</sup> § 110 Abs. 8 NKomVG, Bekanntmachung des Ministerium für Inneres und Sport vom 30. Oktober 2007: Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts, Ziffer 3. Siehe Abschnitt 3 der Praxishilfe.

werden. Ziel ist es, den tatsächlichen Ressourcenverbrauch bzw. das Ressourcenaufkommen zu kennen. Um z. B. bei Kultur- und Sporteinrichtungen den tatsächlichen Zuschussbedarf ausweisen zu können, sind die verwaltungsinternen Aufwendungen zu berücksichtigen.

Ohne interne Leistungsverrechnung fehlen Informationen über den Einsatz der Mittel für die Steuerung des Haushalts. Ein Auf- bzw. Ausbau der internen Leistungsverrechnung ermöglicht den Kommunen, den Umfang nicht nur der freiwilligen Leistungen realistisch darzustellen.

### **1.2.2 Berücksichtigung ausgelagerter Leistungen**

Die Kommunen dürfen sich zur Erledigung ihrer Angelegenheiten wirtschaftlich betätigen (§§ 136 ff. NKomVG). Neben Versorgungs- und Verkehrsbetrieben wandelten eine Reihe von Kommunen z. B. auch Bereiche der Wirtschafts- und Tourismusförderung oder Theater und Museen in kommunale Eigenbetriebe oder öffentliche Unternehmen um.

Die ausgelagerten Bereiche bleiben mit dem Kernhaushalt verbunden – über erforderliche Zuweisungen und Zuschüsse aus der Kernverwaltung oder durch Gewinnabführungsbestimmungen. Prüfungen zum Beteiligungsmanagement ergaben, dass solche Finanzmittelflüsse regelmäßig nicht transparent im Haushaltsplan dargestellt waren. Den geprüften Kommunen waren die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den Haushalt nur teilweise bekannt.<sup>2</sup>

Die Ergebnisse kommunaler Unternehmen sind ein wichtiger Handlungsparameter der kommunalen Haushaltspolitik. Dies gilt in noch höherem Maß für die Reduzierung von Verlustabdeckungen bei dauerhaft defizitären Leistungen wie im ÖPNV oder bei öffentlichen Schwimmbädern.<sup>3</sup>

Werden defizitäre freiwillige Leistungen, wie z. B. Schwimmbäder, auf Überschüsse erzielende Unternehmen (z. B. Ver-/Entsorgungsunternehmen) übertragen, ist die Defizithöhe nicht mehr aus den Finanzmittelflüssen zwischen Beteiligungen und kommunalen Haushalten ablesbar.

---

<sup>2</sup> Nds. Landesrechnungshof, Kommunalberichte 2012 (Kapitel 5.4: Unterschiedliche Stellenwerte des Beteiligungsmanagements), 2014 (Kapitel 5.9: Die Qualität des Beteiligungsmanagements hängt nicht zwingend von der Größe einer Kommune ab), 2016 (Kapitel 5.5: Beteiligungsbericht- Finanzielle und strategische Verflechtungen zwischen den Kommunen und ihren Beteiligungen nur unzureichend dargestellt).

<sup>3</sup> Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Leitfadens für Rat und Verwaltung, Rn. 200, 3. Auflage 2011.

Den Kommunen fehlt in solchen Fällen ein Überblick über einen Teil der freiwilligen Leistungen und damit über den tatsächlichen Umfang ihrer freiwilligen Leistungen insgesamt.

Nach den Prüfungsergebnissen lagen die erstmals für das Haushaltsjahr 2012 aufzustellenden konsolidierten Gesamtabschlüsse weitgehend noch nicht vor (siehe § 128 Abs. 4 ff. NKomVG).<sup>4</sup> Sie werden zu mehr Transparenz der kommunalen Haushalte auch im Bereich freiwilliger Leistungen führen können.

### **1.2.3 Gesamtanteil freiwilliger Leistungen**

Der Umfang freiwilliger Leistungen steht regelmäßig auf dem Prüfstand, wenn Kommunen ihren Haushalt nicht ausgleichen können und ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen haben (siehe Abschnitt 3).

Zum Recht auf kommunale Selbstverwaltung gehört, dass ein Mindestbestand an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben finanziell möglich ist (siehe Abschnitt 1.1).

In der Literatur wird zum Teil angenommen, dass die Kommunen mindestens fünf bis zehn Prozent der ihnen insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben aufwenden können müssten.<sup>5</sup> Die Rechtsprechung hat die finanzielle Mindestausstattung auch bei geringeren Anteilen als gewährleistet angesehen.<sup>6</sup>

Nach Prüfungserfahrungen gingen einige Kommunalaufsichtsbehörden bei Haushaltsgenehmigungen in der Vergangenheit von einem Anteil von drei Prozent freiwilliger Leistungen aus, der bei konsolidierungsbedürftigen Kommunen nicht überschritten werden sollte. Der „Drei-Prozent-Rahmen“ hatte seinen Ursprung in den Zielvereinbarungen zu Bedarfszuweisungen und später in den Zukunftsverträgen und wurde dort als verschärfendes Instrument einer sparsamen Haushaltsführung eingeführt.<sup>7</sup>

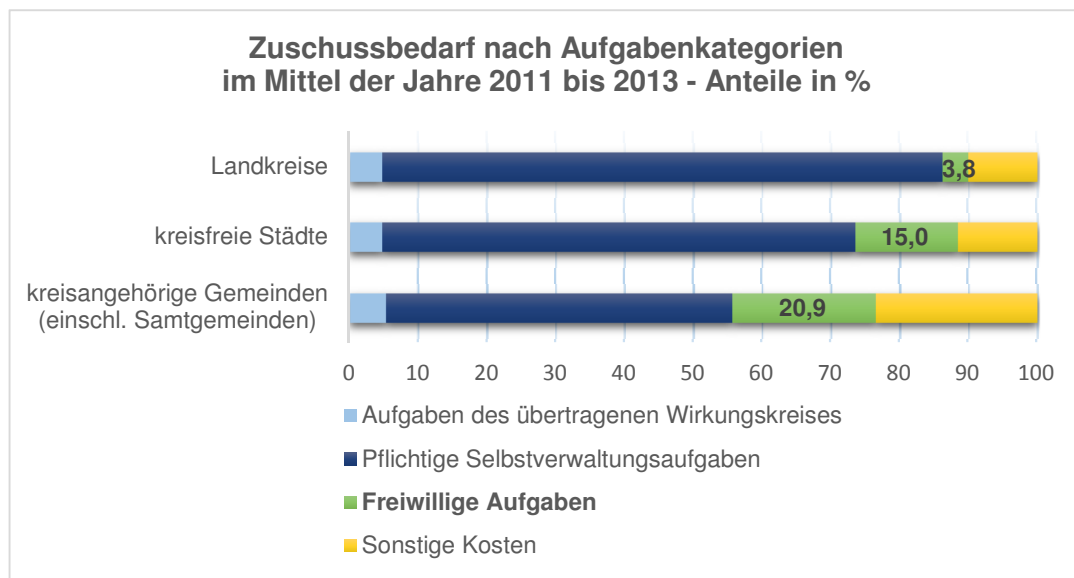
<sup>4</sup> U. a. Nds. Landesrechnungshof, Kommunalberichte 2015 und 2016 (jeweils Kapitel 5.17: Finanzstatusprüfungen).

<sup>5</sup> Vgl. Lange, Die finanzielle Mindestausstattung und die angemessene Finanzausstattung der Kommunen, DVBl 8/2015, Seite 458; Diemert, Dörte Dr., Der kommunale Finanzbedarf in Rechtsprechung und Praxis, DVBl 16/2015, Seite 1005.

<sup>6</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 03. September 2002 -10 LB 3714/01-.

<sup>7</sup> Aktuell werden individuelle Vereinbarungen mit den Kommunen geschlossen.

Das folgende Diagramm zeigt Anteile freiwilliger Leistungen (Aufgaben) im Landesdurchschnitt nach den Daten der Finanzrechnungen der Haushaltsjahre 2011 bis 2013 (Stand: 01. April 2015).

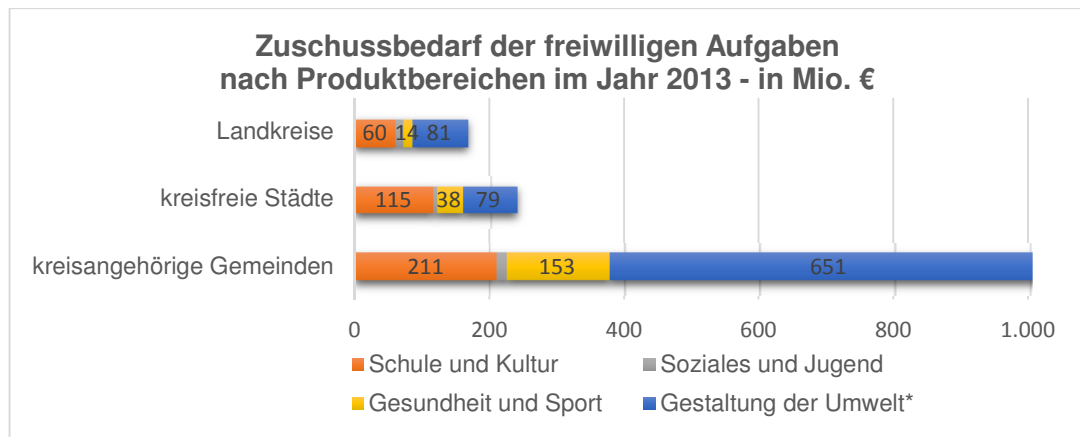


Daten und Aufgabenkategorien: LSN

Danach ergab sich auf Basis des Zuschussbedarfs ein Anteil für „freiwillige Aufgaben“ zwischen durchschnittlich rd. 4 Prozent bei den Landkreisen und rd. 21 Prozent bei den kreisangehörigen Gemeinden.

Insbesondere die Städte und Gemeinden verfügten im Rahmen ihrer Daseinsvorsorge über einen deutlich höheren Anteil freiwilliger Leistungen als drei oder auch zehn Prozent. Da es sich um Durchschnittswerte handelt, können die Anteile bei einzelnen Kommunen erheblich abweichen.

Ergänzend zeigt das folgende Diagramm, auf welche Produktbereiche sich der Zuschussbedarf für „freiwillige Aufgaben“ im Wesentlichen aufteilte:



\* ohne Produktgruppen 522, 530-535, 546, 548-589<sup>8</sup>

Daten: LSN

Bei den Kommunen ist der Anteil „freiwilliger Aufgaben“ im Produktbereich „Gestaltung der Umwelt“ insgesamt am höchsten. Den Hauptanteil macht hierbei der Bereich „Wirtschaft und Tourismus“ aus. Im Produktbereich „Schule und Kultur“ sind im Bereich „Kultur und Wissenschaft“ weitgehend „freiwillige Aufgaben“ zu finden.

## 2 Handlungsoptionen

Kommunen haben ihre Pflichtaufgaben zu erfüllen, die Daseinsvorsorge sicherzustellen und ein lebenswertes Umfeld zu gestalten. Es ist sinnvoll, die vielfältigen kommunalen Handlungsfelder über strategische Ziele zu steuern (siehe § 21 Abs. 2 KomHKVO). Aufgaben und Leistungen der Kommune sollten an den selbst gesetzten strategischen Zielen ausgerichtet sein.

Strategische Ziele einer Kommune müssen wesentliche Rahmenbedingungen und mögliche Veränderungen und Herausforderungen berücksichtigen, z. B.

- den demografischen Wandel in der Kommune,
- wirtschaftliche und soziale Lage, Arbeitsmarkt und Steueraufkommen,
- gesellschaftliche Veränderungen und geändertes Mobilitätsverhalten.

Besondere Bedeutung haben strategische Ziele für Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung befinden. Diese Kommunen können nicht alle Handlungsfelder gleichermaßen bedienen, müssen also Prioritäten setzen. Sie sind gezwungen, bei

<sup>8</sup> Keine Aufteilung in Aufgabenkategorien bei den genannten Produktgruppen (Wohnbauförderung, Elektrizitäts-, Gas-, Wasserversorgung u. a.).

der Erfüllung ihrer Aufgaben Handlungsschwerpunkte zu bilden. In strategisch weniger relevanten Bereichen bietet es sich an, freiwillige Leistungen abzubauen bzw. Standards bei Pflichtaufgaben zu senken.<sup>9</sup>

Die Kommune hat eine Vielzahl von Einflussmöglichkeiten auf ihre Pflichtaufgaben und freiwilligen Leistungen:



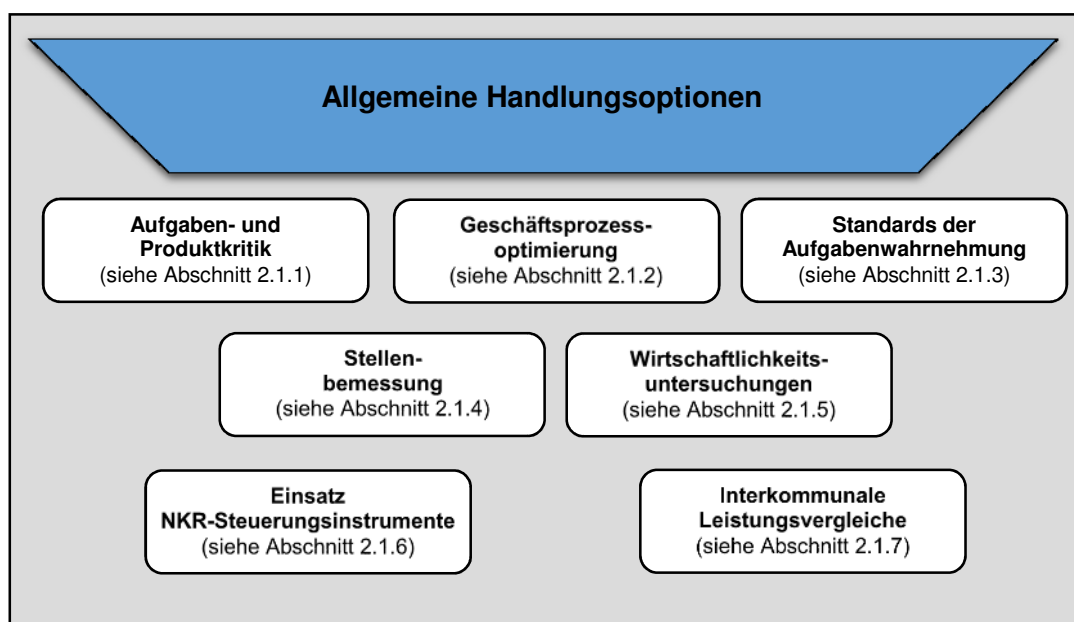
## 2.1 Allgemeine Handlungsoptionen

Bei Pflichtaufgaben mit Gestaltungsspielraum ist rechtlich zumeist nur vorgegeben, dass diese Aufgabe durch die Kommune wahrzunehmen ist, nicht jedoch Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung.

Um freiwillige Leistungen bzw. freiwillige Anteile bei Pflichtaufgaben zu identifizieren, muss die Kommune alle Prozessschritte kennen, die zu einer Leistung gehören. Bei der Erfüllung jeder Aufgabe und Erbringen jeder Leistung muss sie die tatsächlichen finanziellen Belastungen überblicken und sich deren Risiken und Qualitäten bewusst sein.

In diesem Abschnitt werden allgemeine Handlungsoptionen beschrieben, die bei nahezu allen Aufgaben und Leistungen einer Kommune Anwendung finden sollten:

<sup>9</sup> Im KGSt-Handbuch 21/2014 „Strategische Haushaltskonsolidierung“ werden Denkanstöße und Lösungsansätze zur erfolgreichen Haushaltskonsolidierung und der damit verbundenen Steuerungsfrage vermittelt. Das Handbuch zeigt unterschiedliche Handlungsansätze auf, strategische Haushaltskonsolidierung zu betreiben.



### 2.1.1 Aufgaben- und Produktkritik

Die Aufgabenkritik ist eine zielorientierte Überprüfung der von der Kommune wahrgenommenen Aufgaben. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob die Aufgabe notwendig ist (ganzer oder teilweiser Verzicht). Wenn ja, wird die sachgerechte und wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung bewertet.

Vorschläge zur Aufgabenkritik sollten alle denkbaren und rechtlich zulässigen Optionen enthalten. Auch ein historisch gewachsener Aufgabenbestand ist hiervon nicht auszunehmen.

Der produktorientierte Haushalt ermöglicht eine Verknüpfung zwischen kommunalen Leistungen und dem dazu notwendigen Ressourceneinsatz. Die Produktkritik geht systematisch der Frage nach, welchen Wirkungsbeitrag ein Produkt im Hinblick auf die strategischen Ziele einer Kommune bringt.

Zentrale Fragen der Produktkritik sind:

- Was trägt das Produkt dazu bei, um die strategischen Ziele zu erreichen?
- Steht das erzielte Ergebnis in einem angemessenen Verhältnis zum Ressourceneinsatz?
- Kann die Aufgabe einem anderen Produkt zugeordnet werden, um die Ziele wirtschaftlicher zu erreichen?

- Auf welche Leistung kann grundsätzlich verzichtet bzw. bei welcher Aufgabe kann der Standard reduziert werden?
- Können Dritte die Aufgabe effektiver und/oder effizienter erbringen? Tritt durch die Übertragung eine haushaltswirtschaftliche Entlastung ein? Gewährleistet der Dritte die Qualität und die Dauerhaftigkeit?
- Wenn in der Vergangenheit Aufgaben auf Dritte übertragen wurden: Sollten sie z. B. aus wirtschaftlichen Gründen erneut in kommunale Trägerschaft übernommen werden (Rekommunalisierung)?

## **2.1.2 Geschäftsprozessoptimierung**

Ist durch die Produktkritik geklärt, welche Produkte zur Zielerreichung beitragen, sollte sich für diese Produkte die Geschäftsprozessoptimierung anschließen. Deren Ziel ist es, Schwachstellen im Geschäftsprozess zu identifizieren und aufzulösen.

Folgende Fragen stehen im Mittelpunkt:

- Können die Prozesse wirksamer und wirtschaftlicher gestaltet werden?
- Ist die Kommune in ihrem Vorgehen dienstleistungs- und qualitätsorientiert?
- Können durch Technikunterstützung Prozesse optimiert und gleichzeitig der Bürgerservice verbessert werden?

Dabei hat die Kommune rechtliche Bindungen und organisatorische Rahmenbedingungen zu beachten.

## **2.1.3 Standards der Aufgabenwahrnehmung**

### **2.1.3.1 Organisationsstandards**

Es gibt eine Reihe von Standards, deren (Teil-)Abbau die kommunale Daseinsvorsorge im Kern nicht beeinträchtigen würde.<sup>10</sup> Dies gilt nicht nur für freiwillige Leistungen, sondern in begrenztem Umfang auch für Pflichtaufgaben.

---

<sup>10</sup> Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Leitfaden für Rat und Verwaltung, Rn. 245, 3. Auflage 2011.



Insbesondere unter dem Blickwinkel der demografischen Entwicklung sind Überlegungen zur Zusammenlegung oder Auflösung von Standorten öffentlicher Einrichtungen anzustellen.

Bei der Erledigung von Pflichtaufgaben kann z. B. der Abbau von dezentral vorgehaltenen Verwaltungseinrichtungen oder eine Reduzierung des Umfangs von Öffnungszeiten in Betracht kommen. Die Kommune kann außerdem internetbasierte Auskunft- und Antragsverfahren ausbauen.

*Beispiele (Produktgruppe):*

*Zweigstelle Kfz-Zulassungsstelle (122), Öffnungszeiten Bürgerbüro (122), Online Fundsachenverwaltung (122)*

### **2.1.3.2 Standards bei freiwilligen Leistungen**

Ihre freiwilligen Leistungen kann eine Kommune generell zur Disposition stellen oder über den Standard der Aufgabenwahrnehmung beeinflussen.

Standards freiwilliger Leistungen sollten mit den strategischen Zielen einer Kommune in Einklang gebracht werden. Politisch beschlossene Prioritäten sollten sich in Art und Umfang der Wahrnehmung freiwilliger Leistungen widerspiegeln.

Die Möglichkeiten, Standards freiwilliger Leistungen zu beeinflussen, sind vielfältig.

*Beispiele: Einrichtungen zusammenlegen, Öffnungszeiten dem Bedarf anpassen*

### **2.1.3.3 Standards bei Pflichtaufgaben**

Bei den Pflichtaufgaben ist der Standard der Aufgabenwahrnehmung gesetzlich in unterschiedlichem Maß vorgegeben (Pflichtaufgaben mit und ohne Gestaltungsspielraum).

Nach § 110 Abs. 2 NKomVG hat die Kommune ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen. Dies umfasst auch Pflichtaufgaben, die vermeintlich keinen Gestaltungsspielraum bieten. Hier bestehen zumindest die allgemeinen

Handlungsoptionen, insbesondere Geschäftsprozessoptimierung (Abschnitt 2.1.2), Stellenbemessung (Abschnitt 2.1.4) und interkommunale Leistungsvergleiche (Abschnitt 2.1.7).

*Beispiele (Produktgruppe):*

*Kfz-Zulassung und Meldewesen (122), Sozialleistungen (Produktgruppen 311 bis 351)*

Bei den Pflichtaufgaben mit Gestaltungsspielraum ist rechtlich zumeist nur vorgegeben, dass diese Aufgaben durch die Kommune wahrzunehmen sind. Nicht oder nur durch unbestimmte Rechtsbegriffe vorgegeben sind Art und Umfang der Aufgabewahrnehmung.

*Beispiele: Brandschutz („den örtlichen Verhältnissen entsprechende leistungsfähige Feuerwehr“), Jugendarbeit („die zur Förderung ihrer Entwicklung erforderlichen Angebote sind zur Verfügung zu stellen“), Kreis-/Gemeindestraßen („Straßen so zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern, dass sie dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügen“)*

Kommunen sollten für diese Pflichtaufgaben mit Gestaltungsspielraum über eine Zielkonzeption und Maßnahme- oder Bedarfsplanung verfügen. Hierbei wäre der nach den örtlichen Gegebenheiten und strategischen Zielen der Kommune erforderliche Standard festzulegen. Ohne eine solche Planung kann die Kommune mögliche „freiwillige“ Aufgabenanteile nicht identifizieren.

## **2.1.4 Stellenbemessung**

Der zur Erfüllung der Aufgaben notwendige Stellenbedarf ist zu ermitteln. Er ist abhängig

- vom Umfang der zu erbringenden Leistungen und deren angestrebter Qualität,
- von der Organisation (Prozesse und Strukturen) und
- von der Qualifikation der Mitarbeiter.

Die unter den Abschnitten 2.1.1 bis 2.1.3 beschriebenen Schritte sind der Stellenbemessung vorzuschalten. Erst wenn feststeht, dass Aufgaben sachgerecht und wirtschaftlich wahrgenommen werden, kann die Kommune den Stellenbedarf ermitteln.

## 2.1.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die Kommunen müssen ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich führen (§ 110 Abs. 2 NKomVG). Sie sollen vor einer Beschlussfassung über Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten die für sie wirtschaftlichste Lösung durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich ermitteln (§ 12 Abs. 1 Satz 1 KomHKVO). Nur in atypischen Fällen darf davon abgewichen werden, z. B. bei unverzüglicher Abwehr von Gefahren. Vor Beginn einer Investition von unerheblicher finanzieller Bedeutung muss mindestens eine Folgekostenberechnung vorliegen (§ 12 Abs. 1 Satz 2 KomHKVO).

Abgrenzungsregelungen sind gesetzlich nicht getroffen worden. Investitionen von erheblicher und unerheblicher finanzieller Bedeutung haben unterschiedliche Rechtsfolgen. Aus § 12 Abs. 1 KomHKVO ergibt sich, dass die Kommune jede Investition entsprechend abgrenzen und zuordnen muss. Gibt es keine durch die Vertretung beschlossene Abgrenzung, sind Investitionen im Zweifel wie solche von erheblicher finanzieller Bedeutung zu behandeln. Für sie ist ein Wirtschaftlichkeitsvergleich durchzuführen. Wie dieser im Detail aussehen soll, bestimmt der Gesetzgeber nicht.

Weitergehender sind die Vorgaben für das Land Niedersachsen mit den ergänzenden Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO.<sup>11</sup> Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollen danach mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme,
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

---

<sup>11</sup> VV-LHO zu § 7 LHO.

Insbesondere Kostenvergleichsberechnungen und Kosten-Nutzen-Analysen werden in den Verwaltungsvorschriften anschaulich dargestellt.<sup>12</sup>

Kommunen können sich an den Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO orientieren. Ergänzend wird auf die Ausführungen in den Kommunalberichten 2013 und 2015 verwiesen.<sup>13</sup>

Entsprechend den eigenen Bedürfnissen sollten Kommunen die einfachste und wirtschaftlichste Methode anwenden. Bei mehreren Varianten können sie in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung neben den finanziellen Auswirkungen auch nichtmonetäre Faktoren zur Entscheidungsfindung heranziehen. Wie diese gewichtet werden, obliegt dem Beschlussorgan.

### **2.1.5.1 Folgelasten bei (fremdfinanzierten) Investitionen**

Viele Förderprogramme setzen voraus, dass Kommunen für Investitionen eigene Mittel einsetzen. Defizitäre Kommunen können sich den Eigenanteil nicht immer „leisten“ und müssten somit auf die Investitionsförderung verzichten.

Nehmen sie Investitionsvorhaben in den Haushalt auf, haben sie zusätzlich zu den Investitionskosten Folgekosten zu berücksichtigen.

Die Belastung der zukünftigen Haushalte aus Investitionen kann enorm sein, wenn deren Finanzierungsaufwendungen und spätere Zuschusszahlungen zu niedrig geschätzt wurden. Zu den Belastungen zählen neben dem Schuldendienst u. a. umfangreiche Unterhaltungsmaßnahmen, vorzeitiger Ersatz technischer Anlagen oder zu optimistische Ertragserwartungen. Auch kann bereits die Planung nicht am tatsächlichen Bedarf ausgerichtet gewesen sein oder die tatsächlichen Kosten wichen wegen eines unzureichenden Bauinvestitionscontrollings vom ursprünglichen Kostenvoranschlag ab.

*Beispiele: Errichtung von Schwimmbädern, Stadthallen, Kindertagesstätten und Schulen*

<sup>12</sup> Anlage zu VV Nr. 3.1.4 zu § 7 LHO.

<sup>13</sup> Nds. Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2013 (Kapitel 5.2: Kommunale Investitionsmaßnahmen überwiegend ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit), Kommunalbericht 2015 (Kapitel 5.15: Investitionen erfolgen ohne Wirtschaftlichkeitsvergleich).

### **2.1.5.2 Standards bei Investitionen**

Bei Bauinvestitionsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Erfüllung von Pflichtaufgaben müssen Kommunen Bau- und Ausstattungsstandards festlegen. Durch erhöhte Investitionsaufwendungen und die daraus resultierenden höheren Abschreibungen im Ergebnishaushalt wird der Haushaltsausgleich zusätzlich erschwert. Die Bau- und Ausstattungsstandards sollten sich nur im rechtlich notwendigen und sachlich begründeten Umfang bewegen. Der gleiche kritische Maßstab ist bei Ersatzbeschaffungen anzulegen. Kommunen sollten bei Investitionsentscheidungen demografische Veränderungen berücksichtigen.

*Beispiele: Kindertagesstätten, Schulen, Feuerwehrgebäude, Einrichtungen für Senioren*

### **2.1.6 Einsatz NKR-Steuerungsinstrumente**

Kommunen können die Aufgabenwahrnehmung durch den Einsatz der NKR-Steuerungsinstrumente beeinflussen. Der Ressourceneinsatz für die Produkte und einzelnen Leistungen sollte mithilfe von strategischen und operativen Zielen geplant und gesteuert werden (siehe Abschnitt 2).

Nach § 21 KomHKVO sind die Kommunen verpflichtet, nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und nach den örtlichen Bedürfnissen insbesondere die Kosten- und Leistungsrechnung und das Controlling mit einem unterjährigen Berichtswesen einzusetzen. Hierdurch sollen die Verwaltungssteuerung unterstützt und die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung beurteilt werden. Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.

Kommunen müssen ihre örtlichen Bedürfnisse definieren, um daran Umfang und Tiefe ihrer Steuerung auszurichten. Mindeststandards für die aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung von kleineren Kommunen einzusetzenden NKR-Steuerungsinstrumente sind im Kommunalbericht 2014 im Kapitel 6 beschrieben.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Nds. Landesrechnungshof: Kommunalbericht 2014 (Kapitel 6: Quo vadis NKR?).

## 2.1.7 Interkommunale Leistungsvergleiche

Vergleiche mit anderen Kommunen auf Kennzahlenbasis können helfen, die eigene Leistungserstellung in Bezug auf Menge und Qualität, Prozesse und Ressourceneinsatz sowie Wirkung zu verbessern. Vergleiche über eine Zeitspanne von mehreren Jahren ermöglichen der Kommune, ihre Position zu bestimmen und vom Besten zu lernen.

Aus interkommunalen Leistungsvergleichen können sich Hinweise auf Optimierungspotenzial ergeben und konkrete Verbesserungsmaßnahmen abgeleitet werden.

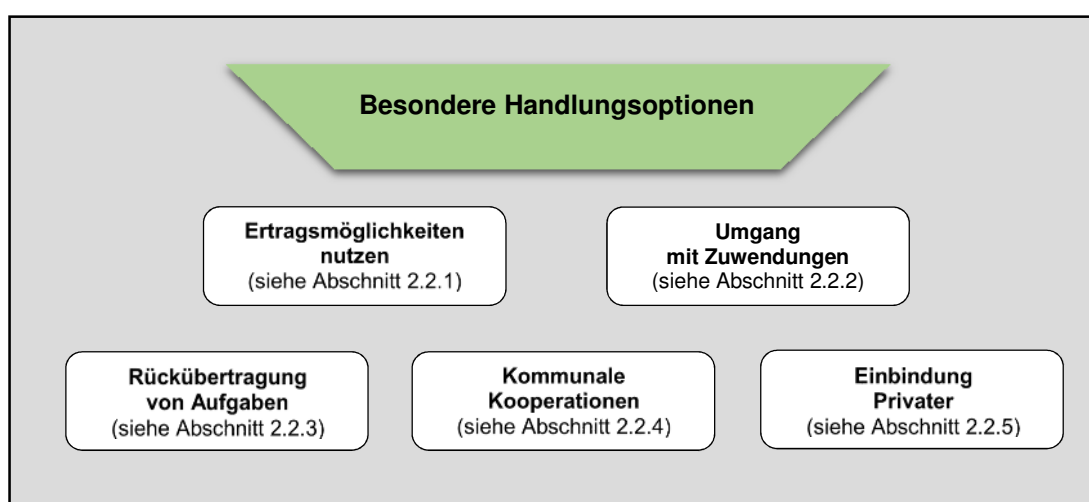
Ziel der Vergleichsarbeit sollte auch eine Diskussion über Standards kommunaler Leistungen sein (siehe Abschnitt 2.1.3). Selbst bei Pflichtaufgaben sind in der Regel Umfang, Intensität und Ressourceneinsatz nicht vorgeschrieben.

## 2.2 Besondere Handlungsoptionen

In diesem Abschnitt werden Handlungsoptionen beschrieben, die bei vielen kommunalen Aufgaben bzw. Leistungen in Betracht kommen können.

Die Kommune kann deren Umsetzbarkeit nach ihren örtlichen Gegebenheiten prüfen. Dabei muss sie mit Blick auf ihre Haushaltssituation entscheiden, welche freiwilligen Leistungen oder hohen Standards bei Pflichtaufgaben sie sich vor dem Hintergrund ihrer strategischen Ausrichtung und der gesetzten Prioritäten leisten will.

Einige der besonderen Handlungsoptionen sind bei vielen Produkten einsetzbar. Diese werden in den nachfolgenden Abschnitten 2.2.1 bis 2.2.5 näher beschrieben.



## 2.2.1 Ertragsmöglichkeiten nutzen

Das NKomVG legt für die Beschaffung kommunaler Finanzmittel eine Reihenfolge fest (§ 111 Abs. 5 ff. NKomVG). Danach müssen Kommunen zuerst die sonstigen Finanzmittel (z. B. Bußgelder, Konzessionsabgaben, Zuweisungen/Zuschüsse, Verkaufserlöse, Vermietung oder Verpachtung, Zinsen aus Geldanlagen, Schuldendiensthilfen) ausschöpfen. Reichen diese nicht aus, dürfen spezielle Entgelte (z. B. privat-rechtliche Entgelte wie Eintrittsgelder oder öffentlich-rechtliche Entgelte wie Verwaltungs-/Benutzungsgebühren, Beiträge) und danach Steuern erhoben werden.

Als letztes Finanzierungsinstrument können Kommunen Kredite aufnehmen.

Die sonstigen Finanzmittel reichen gewöhnlich zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben nicht aus. Kommunen schöpfen anschließend vorrangige Finanzierungsmittel aus dem Bereich der speziellen Entgelte<sup>15</sup> häufig nicht aus. Wer eine kommunale Leistung in Anspruch nimmt oder eine öffentliche Einrichtung benutzt, soll auch die dabei entstehenden Kosten tragen (Vorteilsprinzip, Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit).<sup>16</sup> Dieser Grundsatz wird eingeschränkt durch die Vorgabe, dass die Erhebung und Höhe der Entgelte geboten und vertretbar sein müssen. Insoweit steht der Kommune bei der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe „vertretbar und geboten“ ein Beurteilungsspielraum zu.

Einem Verzicht auf vorrangige Finanzierungsmittel liegt häufig ein Zielkonflikt zu Grunde (z. B. Höhe der Kita-Gebühren, Eintrittsgelder Schwimmbäder). Auch gibt es gesetzliche Regelungen, die es erlauben, von der grundsätzlichen Erhebungspflicht unter bestimmten Umständen ganz oder teilweise abzusehen (z. B. wegen öffentlichen Interesses bei Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, § 5 Abs. 1 NKAG).

### 2.2.1.1 Kostenerstattungen

In vielen Bereichen erbringen die Kommunen Leistungen für Dritte. Unabhängig von einer rechtlichen Verpflichtung müssen sich die Kommunen die Kosten nach den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung erstatten lassen. Auch Vergünstigungen

---

<sup>15</sup> §§ 1, 2, 4 ff NKAG.

<sup>16</sup> Vgl. Rose, Kommunale Finanzwirtschaft Niedersachsen, 6. Auflage 2013, Seite 156.

stellen ggf. eine freiwillige Leistung dar, z. B. kostenlose Bereitstellung von Räumen und Dienstleistungen.<sup>17</sup> Diese sollten transparent dargestellt werden.

Um eine Kostenerstattung zu erzielen, dienen folgende Handlungsempfehlungen:

- Kostenbeteiligung Dritter überprüfen, z. B.
  - Mieten und Pachten,
  - Bewirtschaftungskosten,
  - Abschöpfen von Erträgen aus Untervermietung.
  
- Kostenerstattung für Dienst- und Sachleistungen einfordern, z. B.
  - Personalkostenabrechnung für Dritte,
  - Büromaterial,
  - gesetzlich vorgesehene Erstattungen (z. B. Brandsicherheitswache, Bauberatung).
  
- Ortsrecht/Verträge/Vereinbarungen ggf. anpassen, z. B.
  - Tatbestände für Kostenpflicht überprüfen,
  - Ausnahmen für Kostenbeteiligung überprüfen/reduzieren,
  - Überprüfung der Auskömmlichkeit der Entgelte.

### 2.2.1.2 Spezielle Entgelte

Wie in den klassischen Gebührenhaushalten (Wasser, Abwasser, Abfall, Straßenreinigung, Bestattungswesen) sollten auch in den übrigen Verwaltungsbereichen spezielle Entgelte erhoben werden, wenn dies wirtschaftlich sinnvoll ist.<sup>18</sup> Soweit eine Unterdeckung nicht durch Kostenreduzierung ausgeglichen werden kann, sollte eine höhere Kostenbeteiligung angestrebt werden.

---

<sup>17</sup> Zur außerschulischen Nutzung von Schulräumen: Nds. Landesrechnungshof – Kommunalbericht 2015 (Kapitel 5.8: Außerschulische Nutzung von Schulräumen – keiner kennt die Kosten).

<sup>18</sup> Nds. Landesrechnungshof: Kommunalbericht 2012 (Kapitel 5.8: Refinanzierung entgeltlicher Leistungen der Feuerwehren – Einnahmemöglichkeiten werden nicht ausgeschöpft). Kommunalbericht 2014 (Kapitel 5.12: Kommunale Hallenbäder im Vergleich – Zahlen, Daten, Fakten), Kommunalbericht 2015 (Kapitel 5.2: Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren – es gibt noch Optimierungspotenziale, Kapitel 5.3: Kalkulation von Abfallgebühren – Rechtsmäßigkeit vs. Praxistauglichkeit?, Kapitel 5.4: Friedhofsgebühren – auch die letzte Ruhe hat ihren Preis, Kapitel 5.5: Erschließungs- und Straßenausbaubeiträge – nützlich aber ungeliebt, Kapitel 5.6: Erlöse aus Vermietung und Verpachtung sind steigerungsfähig).



Dazu empfehlen sich folgende Vorgehensweisen:

- Gebühren- und Beitragssatzungen/Entgeltordnungen überprüfen.
- Kosten kalkulieren und öffentlichen Anteil überprüfen.
- Höhe der Gebühren, Beiträge und Entgelte im Hinblick auf Kostendeckung überprüfen und ggf. anpassen.
- Gebühren-/Beitrags- und Entgeltermäßigungen überprüfen.
- Ausnahmeregelungen überprüfen z. B. Freikartenregelungen.
- Vorgaben der ALLGO beachten bei der Erledigung von Aufgaben des übertragene Wirkungskreises.<sup>19</sup>

### 2.2.2 Umgang mit Zuwendungen

Vereine und Einrichtungen erfüllen sportliche, kulturelle, soziale oder gesellschaftliche Aufgaben, die die Kommune ansonsten ggf. selbst wahrnehmen würde. Kommunen gewähren ihnen dafür Zuwendungen u. a. in Form von Zuschüssen, Defizitabdeckungen oder Schuldendiensthilfen. Ein Rechtsanspruch darauf besteht nicht.

Die Förderung sollte sich auf die kommunale strategische Zielplanung ausrichten.

Auf eine Förderung zu verzichten oder das gesamte Fördervolumen pauschal zu kürzen, ist weder zielführend noch sachgerecht. So können z. B. Schuldendiensthilfen an Dritte wirtschaftlicher sein, als eine Finanzierung von Bauvorhaben durch die Kommune selbst. Dritten gewährte Zuwendungen sollten daher identifiziert und einzeln betrachtet werden.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, vor der Erst- oder Weiterbewilligung einer Zuwendung nachstehende Fragen zu klären:

- Wird die Kommune durch die Förderung von einer anderenfalls erforderlichen Aufgabenwahrnehmung haushaltswirksam entlastet (z. B. Zuschuss an einen Kindergarten in freier Trägerschaft)?
- Wird eine priorisierte Zielgruppe gefördert? Wird diese bereits durch andere Maßnahmen gefördert?

---

<sup>19</sup> Nds. Landesrechnungshof: Kommunalbericht 2014 (Kapitel 5.18: Gebührenerhebung zur Refinanzierung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises).

- Ist sichergestellt, dass mit der Zuwendung der Förderzweck erreicht wird? Sollte ein Verwendungsnachweis gefordert werden?

Größere Kommunen unterstützen in der Regel eine Vielzahl von Vereinen und Einrichtungen. Wegen der Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes und auch wegen der finanziellen Bedeutung ist der Erlass von Zuschussrichtlinien sinnvoll (z. B. Zuschüsse an Sportvereine).

Folgende Arbeitsschritte können hilfreich sein:

- Vereine und Einrichtungen, die Gegenstand einer Förderung sein könnten, ggf. differenziert nach Sozialräumen<sup>20</sup>, identifizieren.
- Unterschiedliche Arten der Förderungen, Bezuschussungen und dergleichen (direkte und indirekte) erfassen.
- Klären, welche Auflagen, Zielvorgaben und dergleichen mit der Förderung bzw. Bezuschussung verbunden sind.
- Prioritäten für Zielgruppen und ggf. Sozialräume festlegen. Dabei künftige Zielstellungen (insbesondere im Hinblick auf die zu erreichenden Ergebnisse und Wirkungen des Handelns), berücksichtigen.
- Darstellen, ob die Kommune durch die Förderung in ihrer Aufgabenwahrnehmung entlastet wird und welche haushaltswirksamen Entlastungseffekte hiermit verbunden sind.
- Evaluation der Fördermaßnahmen, um Kenntnis darüber zu erhalten, in welchem Umfang die mit einer Bezuschussung/Förderung verbundenen Zielstellungen erreicht werden.

### **2.2.3 Rückübertragung von Aufgaben**

Kommunen führen zum Teil Pflichtaufgaben durch, für die sie sachlich nicht originär zuständig sind. Diese Aufgaben können aufgrund gesetzlicher Ermächtigung oder durch Vereinbarung zwischen Kommunen übertragen worden sein.

---

<sup>20</sup> Verwaltung und Politik grenzen Gebietseinheiten unter Berücksichtigung der sozialen Zusammensetzung der Nachbarschaften, der baulichen Ausgangssituation sowie der wohnungsmarktspezifischen Kriterien ab.

*Beispiele (Produktgruppe):*

*Schulträgerschaft (211 ff.), Aufgaben der Schülerbeförderung (241), Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (361)*

Übernehmen z. B. kreisangehörige Städte und Gemeinden solche Aufgaben, stellt dies für sie eine freiwillige Leistung dar. Sie können deren Rückübertragung beantragen bzw. die Vereinbarung kündigen. Dies hat ggf. Auswirkung auf die Kreisumlage.

Auch Kommunen, die aufgrund einer Sonderregelung für eine Aufgabe zuständig geblieben sind, können beantragen, die Trägerschaft zurückzunehmen bzw. die Aufgabenübertragung zu widerrufen.

*Beispiele (Produktgruppe):*

*Jugendamt (361 bis 367), untere Bauaufsichtsbehörde (521)*

Betroffene Kommunen sollten Vor- und Nachteile der Aufgabenwahrnehmung abwägen, bewerten und die Zuständigkeit ggf. zurückgeben.

Anders verhält es sich, wenn Kommunen z. B. zu Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe oder Aufgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz herangezogen werden. Zur Übernahme dieser Aufgaben sind sie - nach Anhörung - durch Satzung oder öffentlich-rechtliche Vereinbarung verpflichtet. Die Satzung oder öffentlich-rechtliche Vereinbarung muss Regelungen über die Erstattung der Aufwendungen enthalten.

*Beispiele (Produktgruppe):*

*Heranziehungen nach § 8 Abs. 1 Nds. AG SGB XII (311), § 2 Abs. 3 AufnG (313)*

## **2.2.4 Kommunale Kooperationen**

Kooperationen können helfen, kommunale Infrastruktur und Angebote zu erhalten und deren Finanzierung auf eine bessere Basis zu stellen. In vielen kommunalen Tätigkeitsbereichen lassen sich Synergieeffekte erzielen und weitere Ressourcen erschließen. Insbesondere durch Einsparungen beim Personal- und Sachaufwand

können sich die beteiligten Kommunen finanziell entlasten. Größere bzw. zusammengefasste Verwaltungseinheiten eröffnen die Möglichkeit, die Aufgaben tendenziell wirtschaftlicher und effektiver zu erledigen als kleinere.

Für bestimmte Organisationsformen kommunaler Zusammenarbeit regelt das NKomZG die Rahmenbedingungen.

*Beispiele: Zweckverband, Zweckvereinbarung, gemeinsame kommunale Anstalt*

Möglich sind auch weniger institutionalisierte Kooperationen.

*Beispiele: Erfahrungsaustausch, Expertenrunde, Runder Tisch, Arbeitsgemeinschaft*

Die umsatzsteuerliche Behandlung von Kommunen wurde durch das Steueränderungsgesetz vom 02. November 2015 neu geregelt.<sup>21</sup> Ein Ziel der Neuregelung war es u. a., kommunale Kooperationen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen von der Umsatzsteuerpflicht zu befreien. Insoweit wird auf den neuen § 2 b UStG verwiesen. Die Neuregelung gilt seit dem 01. Januar 2016. Der Gesetzgeber hat jedoch die Möglichkeit geschaffen, auf Antrag noch bis zum 31. Dezember 2020 an den bisherigen Regelungen festzuhalten (§ 27 Abs. 22 UStG).

## **2.2.5 Einbindung Privater**

Bürgerschaftliches Engagement, Sponsoring oder der Einsatz von Stiftungsmitteln können dazu beitragen, Qualität und Quantität der Verwaltungseinrichtungen und -leistungen zu erhalten bzw. zu verbessern. Bei Annahme von Arbeits- und/oder finanziellen Leistungen hat die Kommune Neutralität zu wahren. Art und Umfang der privaten Unterstützung sollten transparent sein.

### **2.2.5.1 Bürgerschaftliches Engagement**

Häufigste Form des bürgerschaftlichen Engagements ist die Mitwirkung in Vereinen, Bürgerinitiativen sowie die Mitarbeit in karitativen oder gemeinwohlorientierten Einrichtungen z. B. Sportstätten, Krankenhäusern, Museen, Büchereien, Beratungsstellen, Flüchtlingsbetreuung. Dieses Engagement kann die Kommunen bei ihrer Aufgabenerfüllung unterstützen und freiwillige Leistungen ermöglichen. Zudem kann es

---

<sup>21</sup> Bundesgesetzblatt 2015, Teil I Nr. 43, S. 1834.

den Haushalt entlasten und die Identifikation des Bürgers mit der Kommune stärken. Die Kommunen stehen dabei vor der Herausforderung, die Motivation und Einsatzbereitschaft der Ehrenamtlichen zu bewahren, neue Zielgruppen anzusprechen und die internen Strukturen so zu gestalten, dass sie den aktuellen Aufgabenstellungen gerecht werden.

*Beispiele (Produktgruppe):*

*Pflege öffentlicher Grünflächen durch Anwohner (551), Tätigkeit in einem Seniorenrat (111), Mitwirkung in Beratungsstellen (315)*

### **2.2.5.2 Sponsoring**

Unter Sponsoring ist die Zuwendung von Geld oder einer geldwerten Leistung mit wirtschaftlichen Interessen zu verstehen. Die Kommunen dürfen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Spenden, Schenkungen und ähnliche Zuwendungen einwerben und annehmen oder an Dritte vermitteln, die sich an der Erfüllung von Aufgaben beteiligen (§ 111 Abs. 7 NKomVG). Neben der Förderung der öffentlichen Einrichtung kommt es dem Sponsor auch darauf an, sich in der Öffentlichkeit zu profilieren (Imagegewinn). Die Annahme einer Zuwendung ist daher sorgfältig abzuwägen, um den Anschein fremder Einflussnahme zu vermeiden und Neutralität zu wahren.<sup>22</sup> Sponsoring ist z. B. in den Bereichen Kultur, Sport, Gesundheit, Umweltschutz, Bildung und Wissenschaft sowie bei repräsentativen Veranstaltungen zulässig. Zu beachten sind auch die Folgekosten, z. B. Unterhaltungskosten. Zusätzlich können Ersatz- oder Folgeinvestitionen finanzielle Verpflichtungen der Kommune auslösen (siehe Abschnitt 2.1.5).

*Beispiele (Produktgruppe) :*

*Unterstützung von Jugendmusikwettbewerben (263), IT-Ausstattung Schulen (211 ff.), Jugendmobil (362)*

---

<sup>22</sup> Nds. Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung (Antikorruptionsrichtlinie) vom 01. April 2014, Nds. MBl. 2014, S. 330.

### 2.2.5.3 Einsatz von Stiftungsmitteln

Auch durch die Bereitstellung von Stiftungsvermögen, häufig für soziale oder kulturelle Zwecke, zeigt sich gesellschaftliches Engagement. Zum einen unterstützen Kommunen mit den Mitteln der von ihnen verwalteten Stiftungen die Erledigung ihrer freiwilligen Aufgaben (§ 135 NKomVG). Die Verwaltung der Stiftungen verursacht Kosten. Diese sind vollständig zu ermitteln und darzustellen. Dabei ist der Verwaltungsaufwand der Kommune zu berücksichtigen. Darüber hinaus stellt sich der für den Werterhalt des Finanzvermögens erforderliche Inflationsausgleich als problematisch dar. Bringen sich Kommunen ohne wirtschaftliche Betrachtungsweise in die Stiftungsverwaltung ein, können Stiftungen zur Belastung werden.<sup>23</sup>

Zum anderen haben sich Bürgerstiftungen (z. B. im Bereich Kultur, Soziales, Umwelt oder Intergration) als unabhängige Stiftungen von Bürgern für Bürger mit möglichst breitem Stiftungszweck in vielen Kommunen etabliert. Sie engagieren sich für das Gemeinwesen in ihrer Region. In der Regel sind sie unabhängig von kommunalen Strukturen und werden von einer Vielzahl und Vielfalt von Stiftern errichtet und getragen.

*Beispiele:*

*Bürgerstiftungen in den Bereichen Kultur, Soziales, Umwelt oder Integration*

## 3 Exkurs: Haushaltssicherung als Projekt

Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, ist eine Überschuldung abzubauen oder eine drohende Überschuldung abzuwenden, so ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Dort ist festzulegen, innerhalb welchen Zeitraums der Haushaltsausgleich sowie die Beseitigung der Überschuldung oder der drohenden Überschuldung erreicht, wie der ausgewiesene Fehlbetrag und die Überschuldung abgebaut und wie das Entstehen eines neuen Fehlbetrags und einer zusätzlichen Verschuldung in den künftigen Jahren vermieden werden soll (§ 110 Abs. 4 und 8 NKomVG).

---

<sup>23</sup> Nds. Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2014 (Kapitel 5.8: Stiftungen und Kommunen – Fluch oder Segen?).

Defizitäre Kommunen haben, meist über viele Jahre hinweg, umfangreiche Konsolidierungserfahrungen gesammelt. Sie setzten dabei Instrumente, wie z. B. Haushaltssperre, Wiederbesetzungssperre, Beförderungsstopp und die prozentuale Verringerung aller Haushaltsansätze („Rasenmäherprinzip“) ein. Bei solchen pauschalen Kürzungen tritt zwar ein finanzieller Erfolg ein, eine Priorisierung der Maßnahmen entsprechend ihrer Bedeutung und Dringlichkeit erfolgt jedoch nicht. So besteht die Gefahr, dass in einem Budget sinnvolle Maßnahmen ohne weitere Prüfung zu Gunsten anderer Leistungen eingestellt werden. Dies kann zu Qualitätsverlusten bei der Leistungserstellung führen und die Motivation der Beschäftigten beeinträchtigen.

Strukturelle Eingriffe, wie z. B. die Schließung von Einrichtungen, erfolgten zumeist nicht.<sup>24</sup> Vielmehr wiesen Kommunen in Haushaltssicherungskonzepten eine Vielzahl kleinteiliger Maßnahmen aus, z. B. Mitgliedschaften kündigen, Beschaffungsetat Museum/Bibliothek kürzen, Zuschuss Sportverein einstellen.

Um gemeinsam zum Ziel zu kommen, empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung, die Haushaltssicherung als Gemeinschaftsaufgabe aller Mitwirkenden (Kommunalpolitiker, Verwaltung, Kommunalaufsicht) zu sehen. Ein breiter Konsens zwischen allen Akteuren unter möglichst umfangreicher Beteiligung der Bürger trägt zu einem konsolidierungsfreundlichen Klima und Umfeld bei.

Nachhaltige Haushaltssicherung setzt insbesondere Bereitschaft voraus, sich mit folgenden Fragestellungen zu befassen:

- Veränderungen in Aufbau- und Ablauforganisation<sup>25</sup>,
- umfassende Aufgaben- und Produktkritik,
- Prozessoptimierungen,
- Privatisierungen bzw. Rekommunalisierungen,
- kommunale Kooperationen bis hin zu Fusionen.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Nds. Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2013 (Kapitel 5.7: Auswirkung der demografischen Entwicklung auf den Bestand der Grundschulen – Kleine Grundschulen um jeden Preis erhalten), Kommunalbericht 2014 (Kapitel 5.16: IKZ im Vollstreckungsbereich trotz positiver finanzieller Ergebnisse aufgelöst).

<sup>25</sup> Nds. Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2015 (Kapitel 5.12: So steuern die größeren Kommunen in Niedersachsen oder eben auch nicht), Kommunalbericht 2016 (Kapitel 5.6: Total zentral – Strukturen und Organisation des kommunalen Gebäude und Liegenschaftsmanagements).

<sup>26</sup> Nds. Landesrechnungshof, Kommunalbericht 2013 (Kapitel 5.3: Bauhöfe: Kooperationen der Straßenbaulastträger auch in Zusammenhang mit Ortsdurchfahrten sinnvoll).

Ein Haushaltssicherungsprozess sollte in einer Projektstruktur umgesetzt werden.<sup>27</sup>

Dr. Sandra von Klaeden

---

<sup>27</sup> Siehe hierzu z. B. Sächsisches Staatsministerium der Justiz und für Europa, Handbuch Prozessmanagement Version 3.0.