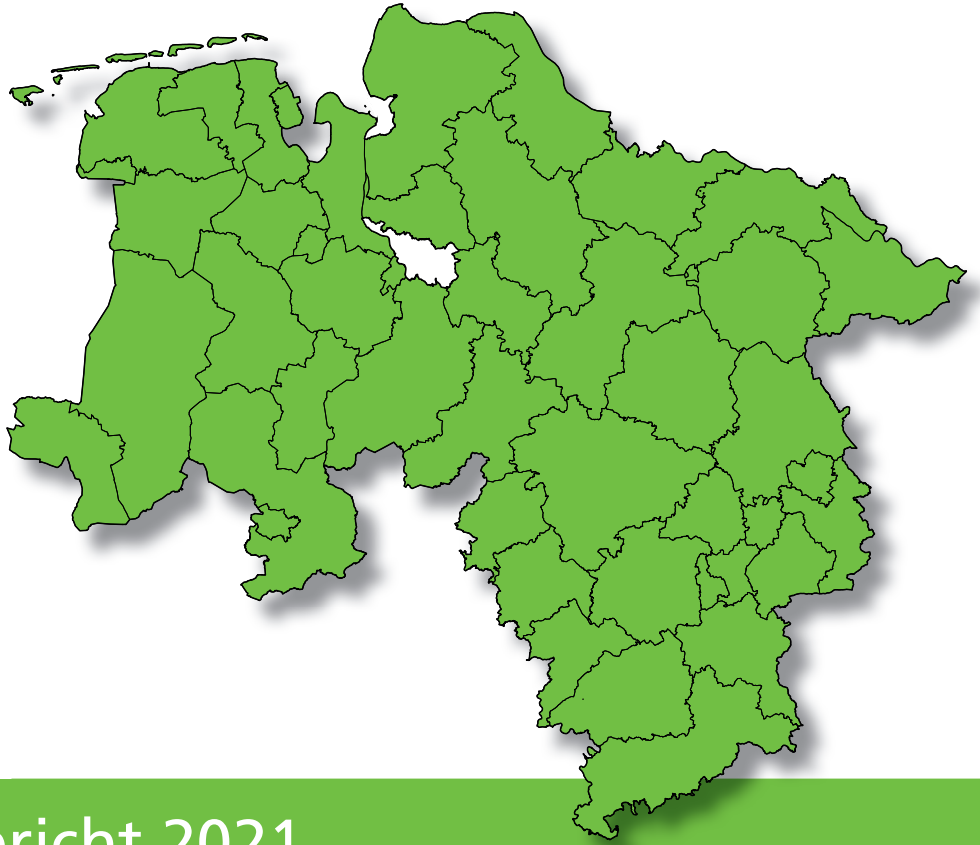


Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
– Überörtliche Kommunalprüfung –



Kommunalbericht 2021



Niedersachsen

**Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
– Überörtliche Kommunalprüfung –
2021**

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 Niedersachsenkarten basieren auf den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, 2021.

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	7
2	Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen	9
2.1	Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung	9
2.2	Prüfungsverfahren und Veröffentlichungen	10
2.3	Auswirkungen der COVID-19-Pandemie	11
2.4	Wirkungskontrolle	12
2.5	Fazit	15
3	Allgemeine Vorbemerkungen	17
4	Kommunal Finanzen 2015 bis 2020	20
4.1	Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit	20
4.2	Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	22
4.3	Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	36
4.4	Investitionen und Verschuldung	45
4.5	Landesweite Erhebung von Investitionsrückständen bei niedersächsischen Kommunen	54
4.6	Fazit	68
5	Prüfungsergebnisse	72
5.1	Vorbemerkungen	72
5.2	Prüfungsergebnisse – Kompakt	74
5.3	Fraktionszuwendungen – Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser... ..	76
5.4	Zuwendungen im Kulturbereich – Zielgerichtet fördern, Verwendung kontrollieren!	84
5.5	Feuerwehrgebühren – Ein Dauerbrenner	88
5.6	Organisation eigener Steuerangelegenheiten der Kommunen – Ein wichtiges Thema wartet auf Umsetzung!	94
5.7	Software-Lizenzmanagement – So viele Lizenzen wie nötig, so wenig wie möglich	101
5.8	IKZ im Personenstandswesen – Ein Plus für alle Beteiligten!	106
5.9	Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen – Ein komplexes Thema, besonderes Augenmerk gilt der Besetzung	113
5.10	Wohnraum schnell geschaffen? – Wer oder was stört das Baugenehmigungsverfahren?	120
6	Fusion – Eine Chance für Kommunen?	127
	Abkürzungsverzeichnis	137

1 Vorwort

Die überörtliche Kommunalprüfung legt in diesem Jahr ihren zehnten Kommunalbericht vor, der im Kapitel über die allgemeinen Kommunalfinanzen, wie schon 2020, deutlich von der COVID-19-Pandemie geprägt ist.

Die überörtliche Kommunalprüfung hat daher mit dem vorliegenden Kommunalbericht erneut die Finanzlage der Kommunen nicht nur retrospektiv, sondern auch unter „Corona-Aspekten“ in den Blick genommen.

Dabei lässt die Entwicklung der kommenden Haushalte weiterhin befürchten, dass die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen künftig eingeschränkt sein werden – und dies bei zunehmenden Anforderungen und Handlungsbedarfen.

Die statistischen Daten des Jahres 2020 belegen einen signifikanten Einzahlungsrückgang im Bereich der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer. Trotzdem erzielten die Kommunen dank der zahlreichen Unterstützungsmaßnahmen und Hilfsprogramme von Bund und Land Mehreinzahlungen von über 1 Mrd. €. Gleichzeitig erhöhten sich die Auszahlungen um mehr als 1 Mrd. €, die zu einem hohen Anteil mit der COVID-19-Pandemie begründet werden können. Dies betrifft in erster Linie das Gesundheitswesen sowie gestiegene Sozialleistungen.

Hinzu kommen Haushaltsrisiken durch Investitionsrückstände in den niedersächsischen Kommunen. Der vorliegende Bericht enthält die wesentlichen Ergebnisse einer landesweiten Erhebung durch die überörtliche Kommunalprüfung: Investitionsrückstände von mehr als 20 Mrd. € im Jahr 2020 belegen allein in diesem Bereich einen offenkundigen Handlungsbedarf.

Wie in den Vorjahren spiegelt auch der aktuelle Kommunalbericht das Themenspektrum der landesweit durchgeführten Prüfungen. Er umfasst Feststellungen zur Praxis der Gewährung von Zuwendungen an Fraktionen, für kulturelle Zwecke sowie zur Erhebung von Gebühren im Bereich der freiwilligen Feuerwehren. Des Weiteren werden sowohl Handlungsbedarfe als auch Good-Practice-Beispiele bei der Durchführung von Baugenehmigungsverfahren bei Mehrfamilienhäusern, der Besetzung von Aufsichtsräten sowie der Organisation eigener Steuerangelegenheiten der Kommunen aufgezeigt. Der Bericht liefert zudem interessante Erkenntnisse zum aktuellen Stand des Software-Lizenzmanagements in den Kommunen und betrachtete die interkommunale Zusammenarbeit im Personenstandswesen.

Die überörtliche Kommunalprüfung analysierte darüber hinaus Fusionsprozesse von Kommunen, mit dem Ziel, „Gelingensfaktoren“ zu identifizieren und für fusionswillige

Kommunen praxisorientierte Handlungsempfehlungen und Hilfestellungen zu entwickeln. Die Ergebnisse der Prüfung werden in Kapitel 6 gesondert dargestellt.

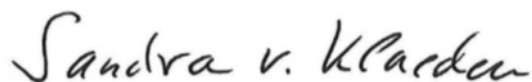
Die in diesem Bericht insgesamt dokumentierten Prüfungsergebnisse bieten sowohl den geprüften als auch nicht geprüften Kommunen zahlreiche Anregungen und Vorschläge, ihr Verwaltungshandeln zu optimieren sowie Einsparpotenziale bei unterschiedlichsten Verwaltungsaufgaben zu nutzen.

Besonders aufgrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie werden die Kommunen noch stärker als bislang gefordert sein, Strategien zur nachhaltigen Konsolidierung ihrer Haushalte zu entwickeln und umzusetzen, damit sie auch künftig über finanzielle Handlungsspielräume für die tatsächliche Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung verfügen.

Nicht zuletzt ist es ein zentrales Anliegen der überörtlichen Kommunalprüfung, auch ihre eigene Arbeitsweise stetig weiter zu entwickeln. Im Rahmen einer Kontrollprüfung führte sie daher eine Evaluation der Gebührenprüfungen durch, um belastbarere Erkenntnisse zur Praxisrelevanz und Umsetzbarkeit der Empfehlungen zu gewinnen. Dabei konnte die überörtliche Kommunalprüfung einen Wirkungsgrad von insgesamt 83 % für die eigenen Empfehlungen feststellen.

Abschließend gilt der Dank den geprüften Stellen, die sich flexibel und unbürokratisch auf die veränderten Rahmenbedingungen eingestellt und mit einem konstruktiven und professionellen Dialog zum Gelingen der Prüfungen beigetragen haben.

Hildesheim, 30.08.2021



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, gemeinsame kommunale Anstalten und Zweckverbände.¹

*Prüfungs-
behörde*

Entsprechend ihres gesetzlichen Auftrags umfassen die Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung nicht nur die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Kassenführung. Die Prüfung dient vielmehr auch dazu, die Kommunen in Wirtschaftlichkeits- und Organisationsangelegenheiten durch Beratung in selbstverwaltungsgerechter Weise zu fördern. Damit beschränkt sie sich nicht ausschließlich darauf, rechtswidriges Handeln aufzuzeigen. Vielmehr sollen den geprüften Einrichtungen Verbesserungsvorschläge unterbreitet und hierfür Vergleichsmöglichkeiten genutzt werden. Soweit die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden dazu Anlass bieten, soll die Prüfungsbehörde auch Empfehlungen zur Änderung der Haushaltswirtschaft geben.²

Aufgaben

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 (MI) zusammensetzt.³

Die überörtliche Kommunalprüfung besitzt keine kommunalaufsichtlichen Eingriffsrechte. Sie muss daher mit Argumenten überzeugen und unterstützt mit ihren Empfehlungen und Beratungsansätzen kommunale Entscheidungsträger und die Kommunalaufsichtsbehörden.

¹ Vgl. § 1 Abs. 1 NKPG; zum 01.01.2021 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 sowie der Regionalverband „Großraum Braunschweig“, die Niedersächsische Versorgungskasse und die Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände des ehemaligen Landes Oldenburg der Prüfung durch die überörtliche Kommunalprüfung.

² Vgl. §§ 2, 4 NKPG.

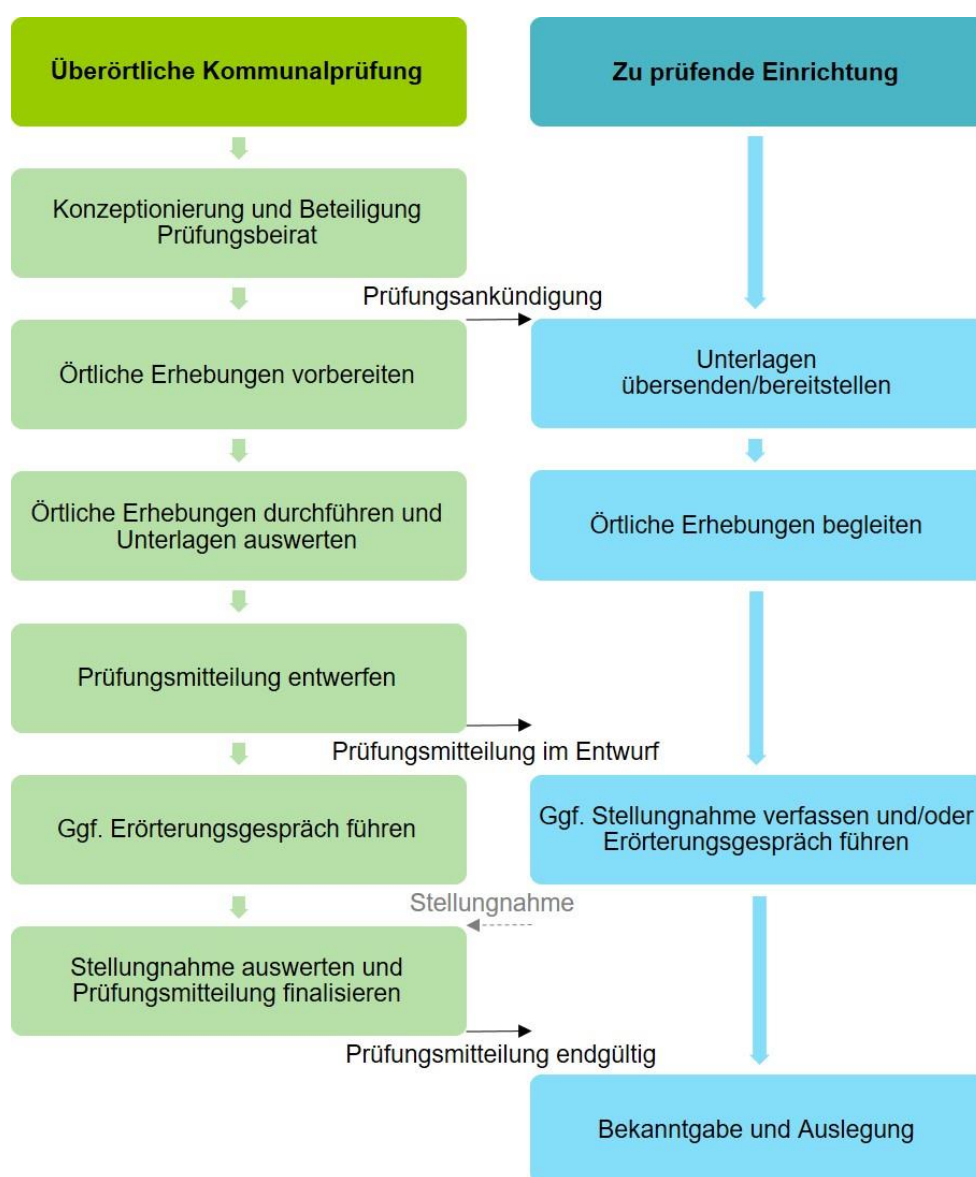
³ Vgl. § 7 NKPG.

2.2 Prüfungsverfahren und Veröffentlichungen

Verfahren

Die überörtliche Kommunalprüfung bestimmt Zeitpunkt, Art und Umfang der Prüfung. Die Prüfung endet 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 auszuliegen.⁴

Der Ablauf des Prüfungsverfahrens stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 1: Ablauf des Prüfungsverfahrens

⁴ Vgl. §§ 3, 4 und 5 NKPG.

Die überörtliche Kommunalprüfung führt ihre Prüfungen als Querschnittsprüfungen durch, um den interkommunalen Vergleich und damit ein Benchmarking zu ermöglichen.

Methodik

Die Prüfungen werden vergleichend – in der Regel unter Einbeziehung von mindestens zehn zu prüfenden Einrichtungen – durchgeführt. Aufgrund dieses methodischen Prüfungsansatzes gewinnt die überörtliche Kommunalprüfung einen Überblick über die kommunale Praxis. Dadurch kann sie sowohl positive Beispiele für kommunales Handeln als auch Schwachstellen und Einsparpotenziale besser identifizieren und belegen.

Damit bilden die vergleichenden Prüfungserkenntnisse eine wesentliche Grundlage, um Good-Practice-Beispiele benennen oder für bestimmte Aufgabenbereiche Arbeitshilfen (Checklisten, Handreichungen oder Prozessablaufpläne) entwickeln zu können. So hat die überörtliche Kommunalprüfung – wie auch in den vergangenen Jahren – aktuell in einigen Prüfungsfeldern Arbeitshilfen erstellt, die allen Kommunen – auch den nicht geprüften – bei ihrer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung Anregungen bieten sollen. Beispielhaft zu benennen ist die Arbeitshilfe „Projektplan Implementierung eines Tax Compliance Management Systems (TCMS)⁵“ sowie der Aufgabenkatalog zum Fusionsprozess⁶. Sowohl Good-Practice-Beispiele als auch die Arbeitshilfen werden auf der Internetseite der überörtlichen Kommunalprüfung und im Kommunalbericht veröffentlicht.

*Unterstützen
durch
Veröffentli-
chung*

Auch der Kommunalbericht 2021 soll die Abgeordneten des Landtags, die niedersächsischen Kommunen und nicht zuletzt die Öffentlichkeit über die durchgeführten Prüfungen, deren Ergebnisse und ggf. Verbesserungsvorschläge informieren. Gleichzeitig dient er auch als Angebot und Anregung für alle Kommunen, ihre eigene Situation anhand der vorgestellten Prüfungserkenntnisse zu reflektieren und neue Handlungsspielräume zu erkennen.

*Kommunal-
bericht*

2.3 Auswirkungen der COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie beeinflusst seit nunmehr über einem Jahr auch die Prüfungstätigkeit der überörtlichen Kommunalprüfung nicht unerheblich. Zunächst wurden ab Mitte März 2020 die nach außen gerichteten Prüfungshandlungen für mehr als einen Monat ausgesetzt. Örtliche Erhebungen wurden in diesem Zeitraum nicht durchgeführt und Stellungnahmefristen deutlich verlängert. Die im Anschluss fortgeführten Prüfungsverfahren erfolgten in enger Abstimmung mit den zu prüfenden Einrichtungen. Prüfungs-

*Veränderte
Prüfungs-
methodik –
Digitales
Prüfen*

⁵ Vgl. Ansicht 35, S. 100.

⁶ Vgl. <https://www.lrh.niedersachsen.de/download/157712>.

zeiträume wurden ggf. erneut verlängert bzw. örtliche Erhebungen reduziert. Die Prüfungstätigkeit fand im Wesentlichen nicht in Präsenz, sondern größtenteils digital statt. Die persönlichen Gespräche wurden durch Telefon- und Videokonferenzen ersetzt und prüfungsrelevante Unterlagen vermehrt digital zur Verfügung gestellt. An dieser Stelle gilt ein besonderer Dank den geprüften Einrichtungen, die sich – trotz der pandemiebedingten eigenen Belastungen im Arbeitsalltag – schnell und unbürokratisch auf die veränderten Bedingungen einstellten. Die anfänglichen – insbesondere technischen – Schwierigkeiten konnten im Verlauf des vergangenen Jahres deutlich reduziert werden, sodass die Erfahrungen des letzten Jahres auch eine Chance für die Zukunft bieten. So wird zukünftig das „digitale Prüfen“ – auch angesichts eines angemessenen Ressourceneinsatzes – das „klassische Prüfungsverfahren“ ergänzen. Auch die Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) bis Jahresende 2022 wird Einfluss auf diese Entwicklung haben.

2.4 Wirkungskontrolle

Umsetzung der Empfehlungen

Die in diesem Bericht insgesamt dokumentierten Prüfungsergebnisse bieten sowohl den geprüften als auch nicht geprüften Kommunen zahlreiche Anregungen und Vorschläge, ihr Verwaltungshandeln zu optimieren sowie Einsparpotenziale bei unterschiedlichsten Verwaltungsaufgaben zu nutzen.

Grundsätzlich zeigt sich die Wirksamkeit der Prüfungsempfehlungen der überörtlichen Kommunalprüfung erst in deren Umsetzung. Daher kündigte die überörtliche Kommunalprüfung bereits im Kommunalbericht 2020 an, die Wirkungskontrolle künftig verstärkt in den Blick zu nehmen. Es geht darum, gesicherte Erkenntnisse darüber zu gewinnen, welche Wirkung die überörtliche Kommunalprüfung mit ihren Prüfungsempfehlungen in der Praxis erzielt bzw. warum Empfehlungen nicht umgesetzt werden.

Anpassung von Rechtsvorschriften

Prüfungserkenntnisse und -empfehlungen der überörtlichen Kommunalprüfung werden im Rahmen von Gesetzesänderungen, Verordnungs- und Erlassänderungen berücksichtigt. So wurden konkrete Feststellungen aus der Prüfung „Fraktionszuwendungen“⁷ bei Aktualisierung des Erlasses „Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretung kommunaler Körperschaften“⁸ einbezogen. Ferner trugen die Prüfungsfeststellungen zur „Bestandsaufnahme zur Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage“⁹ im

⁷ Vgl. Kapitel 5.3, S. 76 ff.

⁸ RdErl. d. MI vom 24.08.2020, Az. 33.12-10005 „§ 57 – Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften“.

⁹ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landrechnungshofs, Kommunalbericht 2020, „Bestandsaufnahme zur Ermittlung und Festsetzung der Kreisumlage – Mehr Transparenz gewünscht“, S. 103 ff.

Wesentlichen dazu bei, dass vom MI eine „Handlungsempfehlung für das Verfahren zur Festsetzung des Hebesatzes für die Kreis-/Regionsumlage nach § 15 NFAG“ herausgegeben wurde. Diese Beispiele sind als Indiz für die Relevanz der Prüfungserkenntnisse zu werten.

Die überörtliche Kommunalprüfung erhält insbesondere auch im Rahmen von Stellungnahmeverfahren und Abschlussgesprächen Rückmeldungen zu durchgeführten Prüfungen und den daraus abgeleiteten Empfehlungen. Dennoch lassen sich differenzierte Erkenntnisse zur Umsetzung der Prüfungsempfehlungen aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung erst im Rahmen von Kontroll- und Wiederholungsprüfungen gewinnen. Zudem liefern diese zusätzlichen Informationen, die für eine stetige Weiterentwicklung der Arbeit der überörtlichen Kommunalprüfung notwendig sind. Die Erkenntnisse dienen u. a. dazu, die Praxisrelevanz der Empfehlungen zu überprüfen und ggf. zu verbessern. Dies soll die 2020 abgeschlossene Kontrollprüfung „Evaluation Gebührenprüfungen“ verdeutlichen.

Bereits seit 2011 prüft die überörtliche Kommunalprüfung im Rahmen einer Prüfungsreihe die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Benutzungsgebühren.¹⁰ In den Stellungnahmen erklärten die geprüften Einrichtungen vielfach, dass sie die auf den Prüfungsfeststellungen beruhenden Empfehlungen umsetzen werden oder dies zwischenzeitlich erfolgt sei. Aufgrund der Evaluationsprüfung sollten Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob und inwieweit die geprüften Einrichtungen die Empfehlungen inzwischen umgesetzt haben. Die Kontrollprüfung erfolgte nur bei geprüften Einrichtungen, für die eine Prüfungsmitteilung bis zum 31.12.2016 versandt war. Diese Begrenzung erfolgte, um nur die Einrichtungen erneut zu prüfen, die hinreichend Zeit hatten, die Empfehlungen tatsächlich umzusetzen.

*Evaluation
Gebühren-
prüfungen*

Die Evaluation umfasste vier Prüfungen mit insgesamt 35 geprüften Einrichtungen zum Thema Benutzungsgebühren in den Aufgabenbereichen Straßenreinigung, Abfallbeseitigung, Friedhöfe und Schmutzwasserbeseitigung.¹¹ Die überörtliche Kommunalprüfung erfragte bei den geprüften Einrichtungen den aktuellen Stand zur Umsetzung der insgesamt 348 Empfehlungen.

Auf Basis der Mitteilungen der überprüften Einrichtungen bewertete die überörtliche Kommunalprüfung den aktuellen Umsetzungsstand. Die Auswertungsergebnisse sind in

*Wirkungs-
grad*

¹⁰ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2019, „Gebührenkalkulation – Steht Gebührenstabilität über allem?“, S. 98 ff.

¹¹ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2015, „Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren – es gibt noch Optimierungspotenziale“, S. 34 ff.; „Kalkulation von Abfallgebühren – Rechtmäßigkeit vs. Praxistauglichkeit?“, S. 37 ff. und „Friedhofsgebühren – auch die letzte Ruhe hat ihren Preis“, S. 40 f. sowie Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2017, „Schmutzwassergebühren – Fehlerhafte Kalkulationen“, S. 51 ff.

der nachfolgenden Tabelle – differenziert nach den jeweiligen Prüfungen – dargestellt. Bei der Ermittlung des Wirkungsgrads wurden sowohl die bislang umgesetzten als auch die geplanten Maßnahmen berücksichtigt.

Danach zeigt sich folgendes Bild:

Prüfungen	Empfehlungen				Wirkungsgrad
	insgesamt	umgesetzt	geplant	nicht umgesetzt	
Gebührenerhebung und Strategien bei der Schmutzwasserbeseitigung	124	74	45	5	96 %
Erhebung von Gebühren für Friedhöfe und Märkte	161	100	26	35	78 %
Ausschöpfung des Gebührenpotenzials in der Abfallwirtschaft	28	24	0	4	86 %
Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren	35	16	4	15	57 %
Insgesamt	348	214	75	59	83 %

Tabelle 1: Wirkungsgrad – differenziert nach Prüfungen

Nach dem Auswertungsergebnis ergibt sich mit 83 % ein hoher Wirkungsgrad. Weit über die Hälfte (61 %) der Prüfungsempfehlungen wurden vollständig umgesetzt.

Allerdings blieben nach dem Ergebnis der Prüfung noch einige zentrale Empfehlungen offen. Sofern diese die Rechtmäßigkeit der Gebührensatzungen betrafen, forderte die überörtliche Kommunalprüfung die Kommunen erneut auf, die entsprechenden Empfehlungen zeitnah umzusetzen.

Fehlende Umsetzung

Auffallend ist jedoch, dass der Wirkungsgrad der einzelnen Prüfungen erheblich voneinander abweicht. Er variiert zwischen 57 % und 96 %. Die Prüfung „Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren“ wies mit 57 % den mit Abstand geringsten Wirkungsgrad auf. Die zentralen Empfehlungen betrafen dabei den aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung wichtigen Aspekt der sachgerechten Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren entsprechend des Kostendeckungsprinzips. Die Kommunen erheben als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen Benutzungsgebühren, soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird.¹² Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der jeweiligen Einrichtungen decken, jedoch nicht übersteigen. Die Kommunen können niedrigere Gebühren erheben oder von Gebühren absehen, soweit daran ein

¹² Vgl. § 5 Abs. 1 NKAG.

öffentliches Interesse besteht. Die Verpflichtung, alle betriebswirtschaftlichen Kosten in die Gebührenkalkulation einzubeziehen, besteht insbesondere für die Kommunen, die ihren Haushalt nicht ausgleichen können.¹³ Es war besonders auffällig, dass die Empfehlungen zur Einhaltung des Kostendeckungsprinzips (Berücksichtigung der Kosten für Winterdienstleistungen, der Gemeinkosten und der Kosten für Bereithaltung und Leerung von Abfallbehältern) überwiegend nicht umgesetzt wurden. Als Gründe wurden u. a. ein unverhältnismäßig hoher Aufwand zur Ermittlung der Kosten, zu geringe Auswirkungen auf den Gebührensatz sowie gegenteilige Beschlüsse der Vertretungen angegeben. Einige Einrichtungen berücksichtigten lediglich pauschale Kostenzuschläge, die nicht alle zu berücksichtigende Kosten beinhalteten. Sofern die geprüften Einrichtungen die aufgeführten Kosten weiterhin nicht in ihre Gebührenkalkulation einbezogen, wurden diese nochmals aufgefordert, die Gebühren im Hinblick auf das Kostendeckungsgebot erneut zu überprüfen.

Auch die Betrachtung einzelner Kommunen ergab ein differenzierteres Bild. Beispielsweise wurde im Rahmen der Evaluation „Gebührenerhebung und Strategien bei der Schmutzwasserbeseitigung“ festgestellt, dass eine geprüfte Einrichtung von 25 Empfehlungen keine einzige umsetzte. Sie verwies vielmehr darauf, dass aufgrund gravierender Personalengpässe die Prüfungsempfehlungen noch nicht umgesetzt werden konnten. Es werde jedoch beabsichtigt, alle Empfehlungen umzusetzen. Demgegenüber hatte eine andere geprüfte Einrichtung von 34 Empfehlungen bereits 31 umgesetzt. Dies spiegeln auch die in der Prüfung „Erhebung von Gebühren für Friedhöfe und Märkte“ getroffenen Feststellungen wider. Eine geprüfte Einrichtung setzte 28 von 31 Empfehlungen um, eine andere lediglich 3 von 22 Empfehlungen. Sie begründete es damit, dass politische Gründe einer Umsetzung entgegenstehen würden.

2.5 Fazit

Bereits die Wirkungsbetrachtung im Kommunalbericht 2020 ließ den Schluss zu, dass die überörtliche Kommunalprüfung als verlässliche und unterstützende Partnerin der Kommunen wahrgenommen wird. Der Wirkungsgrad kann als Indiz für die Akzeptanz der Empfehlungen bei den geprüften Einrichtungen gewertet werden. Auch der offene Dialog und Gedankenaustausch mit den Beschäftigten der geprüften Einrichtungen bestätigte dies.

¹³ BVerwG, Urteil vom 29.05.2019 – 10 C 1.18, <http://www.bverwg.de/de/290519U10C1.18.0>; zuletzt abgerufen am 27.08.2021.

Das Ergebnis der dargestellten Evaluationsprüfung verdeutlicht aber auch die Notwendigkeit von Kontroll- und Wiederholungsprüfungen. Aktuell führt die überörtliche Kommunalprüfung eine Kontrollprüfung zum Thema „Pflegekinder“ durch. Es ist beabsichtigt, im Kommunalbericht 2022 über das Ergebnis zu berichten.

Rückmeldungen von Kommunen zur Verwertbarkeit der Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen sind ausdrücklich erwünscht.



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

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.

*Haushalts-
wirtschaftliche Ord-
nungskriterien*

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)

*Laufende
Verwal-
tungstätig-
keit*

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)

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

*Investitions-
tätigkeit*

ähnlichen Entgelten¹⁴. Die Auszahlungen umfassen Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, den Erwerb von Vermögen, Baumaßnahmen sowie die Gewährung von Ausleihungen.

Finanzierungstätigkeit

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.

Verwendete Statistiken

Die Auswertungen beruhen auf den Daten der kommunalen Jahresrechnungsstatistiken bzw. Schuldenstatistiken des LSN für die Jahre 2015 bis 2019. Die Angaben für 2020 basieren auf der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik des LSN, weil die Jahresrechnungs- und die Schuldenstatistik 2020 erst nach Fertigstellung dieses Berichts veröffentlicht werden. Teilweise wurden die statistischen Daten durch eigene Berechnungen ergänzt.¹⁵

Die in den Tabellen und Ansichten des nachfolgenden Kapitels enthaltenen Daten für das Jahr 2019 weichen von den Daten der entsprechenden Tabellen und Ansichten des letzten Kommunalberichts ab. Bei Erstellung des Kommunalberichts 2020 lagen für das Jahr 2019 nur die Daten der vierteljährlichen Kassenstatistik vor. Der aktuelle Bericht berücksichtigt für 2019 nunmehr die Zahlen der vorliegenden Jahresrechnungsstatistik.

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

¹⁴ Z. B. Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch, Straßenausbaubeiträge.

¹⁵ Eventuelle Unstimmigkeiten begründen sich in Rundungsdifferenzen.

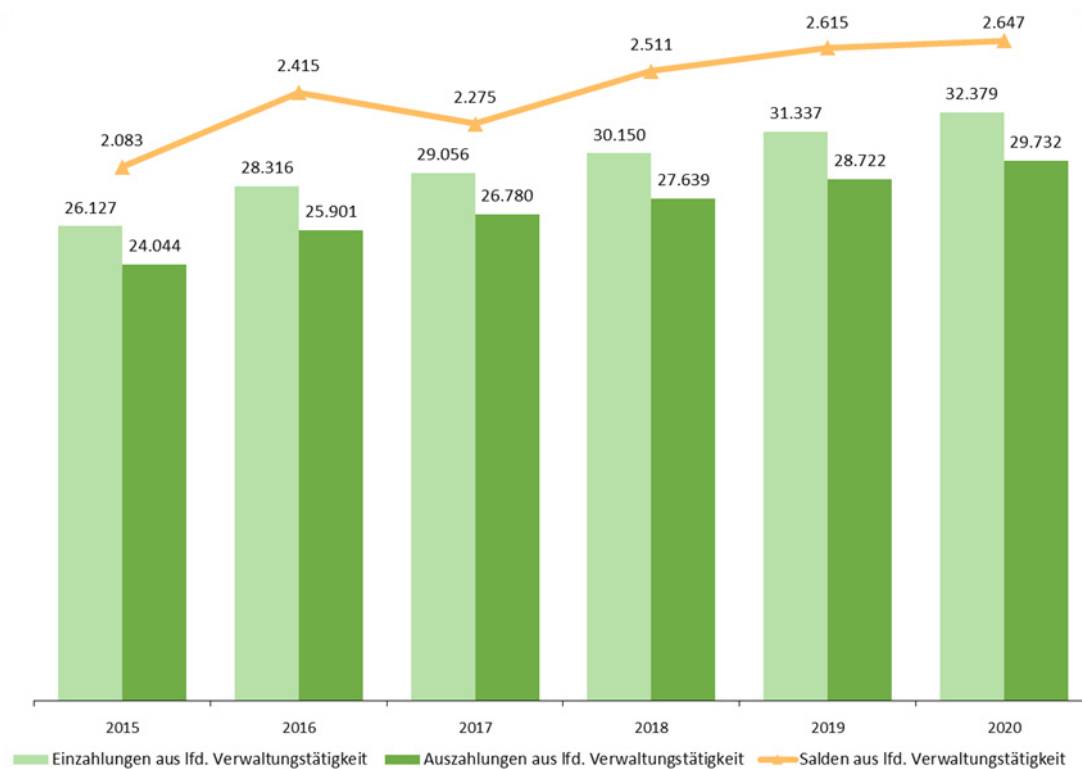
NUTS-Ebene 2	„Anpassungsschicht“	Kreisfreie Städte und Landkreisbereiche
Braunschweig	Ostniedersachsen	Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie Landkreise Gifhorn, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel
	Südniedersachsen	Landkreise Göttingen, Goslar und Northeim
Hannover	Hannover	Landeshauptstadt und Region Hannover
	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, Heidekreis, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, 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 2: Zuordnung Anpassungsschichten – NUTS-Ebene 2

4 Kommunal финанzen 2015 bis 2020

4.1 Ergebnisse aus laufender Verwaltungstätigkeit

Die Einzahlungen und Auszahlungen sowie die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit aller niedersächsischen Kommunen stellen sich für den Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 wie folgt dar:



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

Erhebliche Mehreinzahlungen und -auszahlungen, aber geringere Steigerungsraten

Die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhten sich 2020 im Vergleich zu 2019 um 1.042 Mio. €. Die Steigerungsrate betrug 3,3 % und fiel damit geringer aus als in den Vorjahren. In den Jahren 2018 und 2019 ergaben sich Steigerungsraten von 3,8 % bzw. 3,9 %.

Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhten sich 2020 um 1.010 Mio. €. Die Steigerungsrate von 3,5 % ging zwar gegenüber dem Vorjahr (+ 3,9 %) leicht zurück. Sie entspricht dennoch den hohen Quoten der Vorjahre und übersteigt nun – nach 2017 – wieder die Steigerungsrate der Einzahlungen (s. Tabelle 3).

Saldo erhöht sich leicht

Dennoch waren auch 2020 die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit insgesamt höher als die Auszahlungen. Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erhöhte sich gegenüber 2019 minimal um 32 Mio. € auf 2.647 Mio. € (+ 1,2 %).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)	26.127	28.316	29.056	30.150	31.337	32.379
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)	976	2.189	740	1.094	1.187	1.042
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)	3,9	8,4	2,6	3,8	3,9	3,3
Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)	24.044	25.901	26.780	27.639	28.722	29.732
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)	764	1.857	879	859	1.083	1.010
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)	3,3	7,7	3,4	3,2	3,9	3,5
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)	2.083	2.415	2.275	2.511	2.615	2.647
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)	213	332	- 140	236	104	32
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)	11,4	15,9	- 5,8	10,4	4,1	1,2

Tabelle 3: Entwicklung der laufenden Verwaltungstätigkeit

Obwohl die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit die Auszahlungen wiederholt um mehr als 2,5 Mrd. € überschritten, darf für das Haushaltsjahr 2020 nicht von einer unverändert stabilen Haushaltslage der Kommunen ausgegangen werden. Die finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zeigen sich in erheblichen Rückgängen bei den Steuereinzahlungen und gestiegenen Auszahlungen. Eine dramatische Verschlechterung der kommunalen Finanzen wurde mithilfe der verschiedenen Hilfsprogramme von Bund und Land verhindert. Da die kommunalen Haushaltsergebnisse 2020 insgesamt denen der Vorjahre entsprechen, kann angenommen werden, dass die vom Bund und Land ergriffenen Maßnahmen geeignet waren, die COVID-19 bedingten Einzahlungsausfälle und den erhöhten Auszahlungsbedarf zumindest im Haushaltsjahr 2020 ausreichend zu kompensieren.

Drastische Einbrüche bei den Steuereinzahlungen

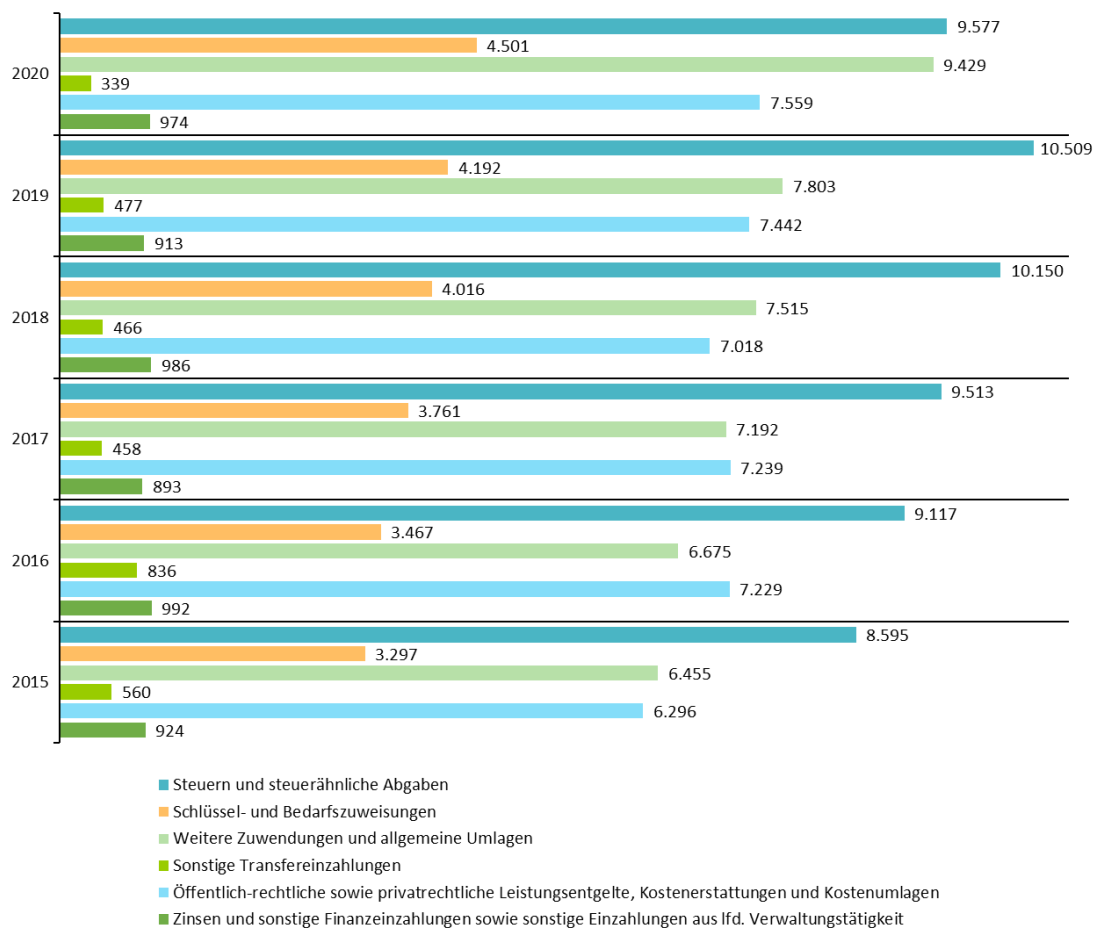
Darüber hinaus müssen die Kommunen aus den Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, die Auszahlungen für die ordentliche Tilgung von Investitionskrediten sowie die Rückzahlung innerer Darlehen und – soweit erforderlich – die Rückführung von Liquiditätskrediten finanzieren. Erst der nach Erfüllung dieser Verpflichtungen verbleibende Betrag steht den Kommunen für die Finanzierung von Investitions- und Investitionsförderungsmaßnahmen zur Verfügung.¹⁶ Hierdurch will das Land sicherstellen, dass Kommunen den Schuldendienst für aufgenommene Investitionskredite aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaften.

¹⁶ Vgl. § 17 Abs. 2 und 3 KomHKVO.

In der Gemeindekassenstatistik werden die Auszahlungen für die ordentliche Tilgung und die außerordentliche Tilgung einschließlich der Umschuldungen nicht getrennt voneinander erfasst. Damit kann die tatsächliche Höhe der ordentlichen Tilgungsleistungen für Investitionskredite nicht beziffert werden.

4.2 Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

Die nachfolgend dargestellten Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit umfassen die Einzahlungen, die die Kommunen zur Erfüllung ihrer Verwaltungs- und Dienstleistungsangebote erhalten:

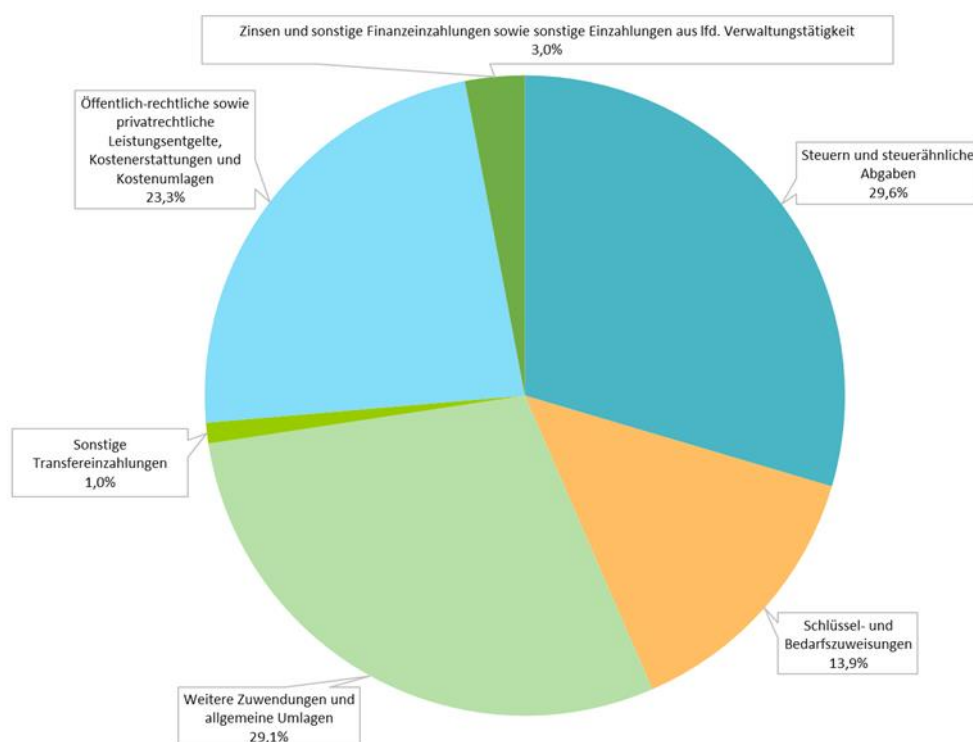


Ansicht 3: Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Die Höhe der Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit wird maßgeblich durch die Entwicklung der Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, Leistungsentgelten und Kostenerstattungen, Zuwendungen und allg. Umlagen bestimmt. Hierzu enthalten die Kapitel 4.2.1 bis 4.2.3 detailliertere Ausführungen.

Erhöhte Finanzmittel gleichen rückläufige Steuereinzahlungen aus

Insgesamt vereinnahmten die Kommunen in 2020 Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit von 32,4 Mrd. € und damit rd. 1 Mrd. € mehr als im Vorjahr (vgl. Ansicht 2). Diese Steigerung beruht vorrangig auf den um 1,6 Mrd. € (+ 20 %) erhöhten „Zuwendungen und allgemeinen Umlagen“ (ohne Schlüssel- und Bedarfszuweisungen), die die Zuweisungen aus den Hilfspaketen von Bund und Land zur Minderung der finanziellen Folgen der COVID-19-Pandemie umfassen. Die Steuereinzahlungen verringerten sich demgegenüber (überwiegend) pandemiebedingt um 932 Mio. €, davon entfielen fast 800 Mio. € auf Gewerbesteuerausfälle (brutto).¹⁷



Ansicht 4: Verhältnis der Einzahlungsarten aus laufender Verwaltungstätigkeit 2020

4.2.1 Öffentlich-rechtliche sowie privatrechtliche Leistungsentgelte, Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Die Einzahlungen aus öffentlich-rechtlichen sowie privatrechtlichen Leistungsentgelten, Kostenerstattungen und Kostenumlagen erhöhten sich 2020 gegenüber 2019 um 117 Mio. € auf 7,5 Mrd. € (+ 1,6 %). Die Einzahlungen aus öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten umfassen Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, wie Entgelte für die Inanspruchnahme von Einrichtungen der Müllabfuhr, Straßenreinigung und Abwasserbeseitigung sowie Beiträge für Kindertagesstätten und zweckgebundene Abgaben, bei-

¹⁷ Ohne Abzug der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage.

spielsweise Fremdenverkehrs- und Kurbeiträge. Beispiele für privatrechtliche Leistungsentgelte sind Eintrittsgelder für Sport- und Kultureinrichtungen, Verkaufserlöse sowie Mieten und Pachten. Obgleich ein Teil der kommunalen Einrichtungen, die u. a. über Gebühren und Entgelte mitfinanziert werden, pandemiebedingt gar nicht oder nur teilweise genutzt werden konnten, ergab sich im Jahresergebnis 2020 ein eher moderater Einzahlungsrückgang. Die öffentlich-rechtlichen Benutzungsgebühren verringerten sich um 0,5 % auf 1,17 Mrd. € und die sonstigen privatrechtlichen Leistungsentgelte um 1,5 % auf 270 Mio. €. Die Mieteinzahlungen gingen um 5,2 % auf 176 Mio. € zurück. Die Kur- und Fremdenverkehrsbeiträge verringerten sich deutlich auf 40,7 Mio. € (- 22,8 %).

Die Einzahlungen aus Kostenerstattungen und Kostenumlagen erreichten 2020 ein Finanzvolumen von annähernd 5,5 Mrd. €. Hiervon erfasst werden Erstattungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, die ein Verwaltungsträger für einen anderen erbringt. Diese Position zeichnet sich regelmäßig durch positive und negative Veränderungsrate aus. Gegenüber 2019 ergab sich eine Steigerungsrate von 4,2 %.

4.2.2 Weitere Zuwendungen und allgemeine Umlagen

Diese Einzahlungen umfassen die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und weitere, u. a. zweckgebundene Zuweisungen des Landes und des Bundes. Im Vergleich zu 2019 nahmen diese um insgesamt 1,9 Mrd. € (+ 16,1 %) zu und beliefen sich auf insgesamt 13,9 Mrd. €. Sie enthielten die nach dem N FAG für das Jahr 2020 vorgesehenen krisenbedingten Unterstützungsleistungen des Bundes und des Landes.¹⁸ Dazu zählen u. a. die Ausgleichszahlungen für Gewerbesteuer ausfälle i. H. v. 814 Mio. € sowie weitere 100 Mio. € zur Abgeltung krisenbedingter Mehraufwendungen. Darüber hinaus wurden die allgemeinen Finanzzuweisungen nach § 1 Abs. 1 S. 1 N FAG um 598 Mio. € erhöht, von denen 348 Mio. € auf die Finanzzuweisungen der Folgejahre angerechnet werden.

Zu den allgemeinen Umlagen zählen die von den Mitgliedsgemeinden an ihre Samtgemeinden zu leistende Samtgemeindeumlage und die von den kreisangehörigen Kommunen an die Landkreise zu zahlende Kreisumlage. Diese Einzahlungen erreichten 2020 ein Volumen von fast 4,5 Mrd. € (+ 3,0 %). Die Einzahlungen aus Umlagen sind von wesentlicher Bedeutung für die Finanzierung der Landkreis- und der Samtgemeindehaushalte. In der zusammengeführten Betrachtung aller kommunalen Haushaltser-

¹⁸ Vgl. §§ 14 g bis 14 i N FAG.

gebnisse wirken sie sich allerdings 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.

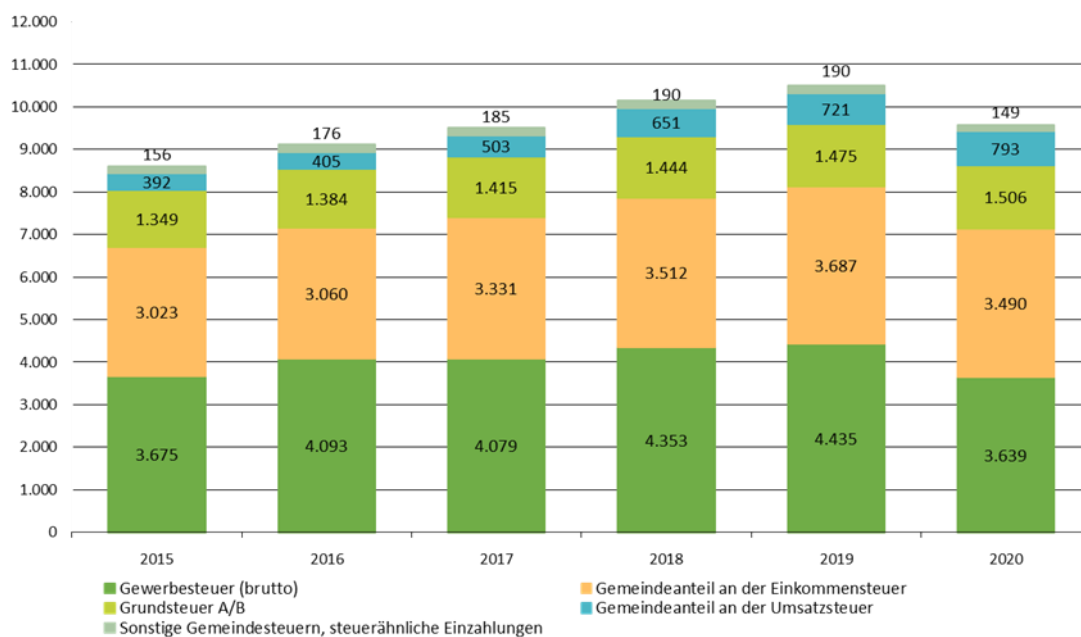
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Insgesamt	9.752	10.142	10.952	11.530	11.995	13.930
Ausgleichsleistungen und Zuweisungen vom Land	4.861	5.063	5.638	6.018	6.238	7.952
darunter Schlüsselzuweisungen	3.232	3.417	3.695	3.958	4.122	4.438
darunter Bedarfszuweisungen	65	50	66	57	71	63
Sonstige allgemeine Zuweisungen	462	468	483	509	528	1.416
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1.162	1.215	1.325	1.465	1.579	1.799
davon vom öffentlichen Bereich	1.137	1.185	1.297	1.437	1.547	1.773
darunter vom Bund	153	166	185	198	197	194
darunter vom Land	553	598	663	742	842	971
davon vom nicht-öffentlichen Bereich	25	31	28	28	32	26
Allgemeine Umlagen von Gemeinden	3.689	3.866	4.006	4.158	4.381	4.513
Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen des Bundes nach SGB II	999	1.005	1.235	1.240	1.178	1.559
Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen und Zuweisungen vom Bund	699	719	786	770	769	781

Tabelle 4: Zuwendungen und allgemeine Umlagen (in Mio. €)

4.2.3 Einzahlungen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben

Die Höhe der Einzahlungen aus den Grundsteuern A und B, der Gewerbesteuer sowie der den Gemeinden nach Art. 106 Abs. 5 und 5 a GG zustehenden Anteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer sind wesentliche Faktoren für die Finanzierung der kommunalen Haushalte. Insbesondere die hohen Steigerungsraten im Bereich der Gewerbesteuereinzahlungen und der Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer waren in den letzten Jahren mitursächlich für die positive Entwicklung der Kommunalfinanzen bis 2019.

Während die Einzahlungen aus der Grundsteuer A und B (+ 2,1 %) und dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer 2020 (+ 10,0 %) mit ähnlichen Steigerungsraten wie 2019 anwuchsen, verringerten sich die Einzahlungen aus der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer infolge der COVID-19-Pandemie erheblich.



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

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer rückläufig

Die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer gingen 2020 – nach überdurchschnittlich hohen Steigerungsraten in den Jahren 2017 bis 2019 – um 5,3 % auf rd. 3,5 Mrd. € zurück (- 197 Mio. €). Im Vergleichszeitraum 2015 bis 2020 lag das Aufkommen 2020 knapp unter dem des Jahres 2018.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (in Mio. €)	3.023	3.060	3.331	3.512	3.687	3.490
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)	178	37	271	181	175	- 197
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)	6,3	1,2	8,9	5,4	5,0	- 5,3

Tabelle 5: Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer

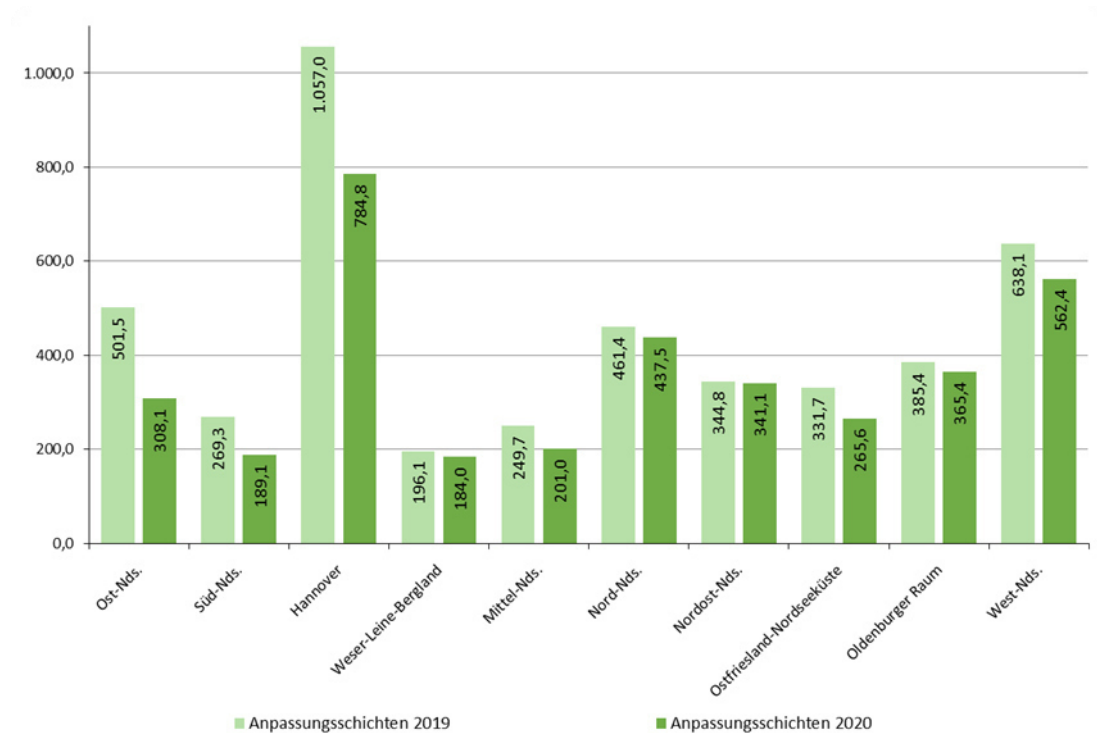
Einbrüche bei den Gewerbesteuereinzahlungen

Die Einzahlungen aus der Gewerbesteuer gingen 2020 deutlich zurück. Die Bruttoeinzahlungen verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 796 Mio. € (- 18,0 %) auf 3.639 Mio. €, dem niedrigsten Wert des gesamten Vergleichszeitraums (vgl. Tabelle 6). Nach Abzug der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage verblieben den Kommunen 3.338 Mio. € Gewerbesteuereinzahlungen. Die Netto-Einzahlungen gingen damit um 10,5 % zurück (- 392 Mio. €).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gewerbsteuer (brutto) (in Mio. €)	3.675	4.093	4.079	4.353	4.435	3.639
abzgl. Gewerbesteuerum- lage (in Mio. €)	648	684	703	726	705	301
Gewerbsteuer (netto) (in Mio. €)	3.027	3.409	3.376	3.627	3.730	3.338
Veränderung absolut (in Mio. € zum Vorjahr)	- 86	382	- 33	251	103	- 392
Veränderung prozentual (in % zum Vorjahr)	- 2,8	12,6	- 1,0	7,4	2,8	- 10,5

Tabelle 6: Entwicklung der Gewerbsteuer (netto)

Im Vergleich der Anpassungsschichten verteilen sich die Gewerbesteuereinzahlungen (brutto) wie folgt:



Ansicht 6: Einzahlungen aus Gewerbsteuer (brutto) nach differenzierter räumlicher Gliederung (in Mio. €)

Die Ansicht macht überaus deutlich, dass sich hohe Gewerbesteuerausfälle im statistischen Gebiet Braunschweig mit der Anpassungsschicht Ostniedersachsen und im statistischen Gebiet Hannover, hier in der Anpassungsschicht Hannover ergaben. In Ostniedersachsen verortet sich die Negativentwicklung hauptsächlich in den Gewerbesteuerausfällen der Stadt Wolfsburg, deren Gewerbesteueraufkommen allein um über 100 Mio. € zurückging.

*Ausgleichs-
zahlungen
von Bund
und Land in
Höhe von
814 Mio. €*

Dass sich infolge der aufgrund der COVID-19-Pandemie verfügten Lock-Downs erhebliche Ausfälle bei der Gewerbesteuer ergeben würden, war vorhersehbar. Bund und Land hatten daher in ihren Hilfspaketen zur Eindämmung der finanziellen Folgen der Pandemie beschlossen, die auf der Grundlage der Steuerschätzungen zu erwartenden Gewerbesteuerausfälle je zur Hälfte auszugleichen. Die im Vorfeld der Krise erfolgte Oktober-Steuerschätzung 2019 erwartete für 2020 Gewerbesteuereinzahlungen in Höhe von netto 3.862 Mio. € für Niedersachsen. Die Mai-Steuerschätzung 2020¹⁹ reduzierte diese Erwartungshaltung auf 3.048 Mio. € (netto). Auf Grundlage dieser Steuerschätzungen errechnete sich für 2020 eine Minderung der Gewerbesteuereinzahlungen in Höhe von 814 Mio. € netto. Die Bundesmittel flossen zunächst den Bundesländern zu und waren von diesen gemeinsam mit der hälftigen Gegenfinanzierung auf jeweils eigener landesgesetzlicher Grundlage an die Kommunen zu verteilen. Hierbei wählten die Bundesländer verschiedene Berechnungsmodalitäten, sodass ein bundesweiter Vergleich, sowohl hinsichtlich der Höhe der Leistungen als auch zur Frage einer etwaigen Überkompensation der Einzahlungsausfälle, nicht möglich ist.

Das Land Niedersachsen entschied sich, den Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle in Anlehnung an den kommunalen Finanzausgleich zu regeln und legte die Berechnungsgrundlagen im NFAG konkret fest.²⁰ Danach wird der Durchschnitt des Ist-Aufkommens der Gewerbesteuer in den kommunalen Finanzausgleichen 2018 bis 2020 dem Ist-Aufkommen der Gewerbesteuer im kommunalen Finanzausgleich 2021 gegenübergestellt. Sofern der für 2021 errechnete Wert geringer war als der Durchschnittsbetrag 2018 bis 2020, erhielt die jeweilige kreisfreie Stadt oder kreisangehörige Gemeinde eine Ausgleichszahlung einen Anteil vom Gesamtvolumen des Ausgleichsfonds, der dem Anteil ihrer Differenz zur Summe der Differenz aller Städte und Gemeinden entsprach.

Abschließend ist anzumerken, dass sich die jeweiligen Gewerbesteuerausfälle nicht gleichmäßig auf alle Städte und Gemeinden verteilten. In Niedersachsen verzeichneten insbesondere die großen Städte im Vergleich zum Vorjahr Mindereinzahlungen von rd. 30 %. Die 17 großen Städte erhielten 447 Mio. € als Ausgleich ihrer Gewerbesteuerausfälle und damit weit mehr als die Hälfte des zur Verfügung stehenden Gesamtbetrags von 814 Mio. €. Allerdings erzielten viele Gemeinden höhere Gewerbesteuereinzahlungen als 2019 und erhielten keine Ausgleichszahlungen.

¹⁹ Ergebnisse der 157. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 12. bis 14.05.2020.

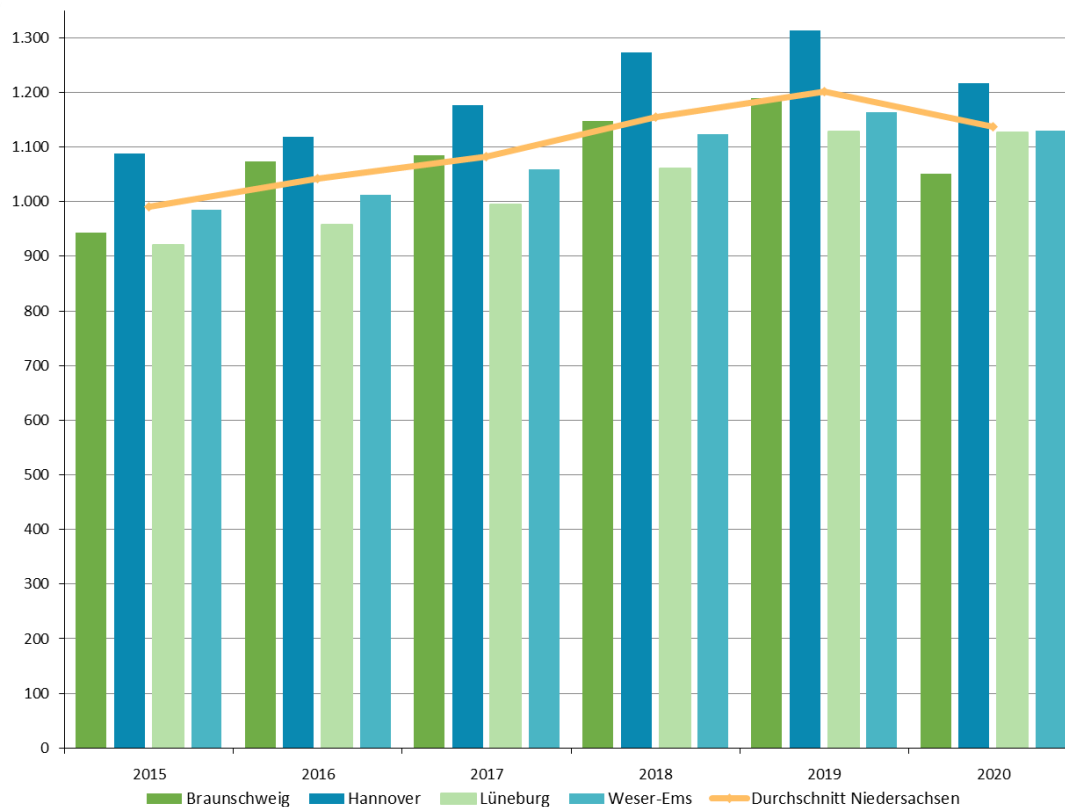
²⁰ Vgl. § 14 g NFAG.

4.2.4 Steuereinnahmekraft

Die Finanzkraft der Gemeinden wird maßgeblich durch die Höhe der eigenen Steuereinnahmen beeinflusst. Insofern ist die Steuereinnahmekraft²¹ ein wichtiger Indikator für die Beurteilung der Finanzkraft einer Kommune. Gleichzeitig ist die unterschiedliche Höhe der Steuereinnahmekraft ein Indiz für vorhandene Strukturunterschiede. Für die Berechnung der Steuereinnahmekraft wird ein landeseinheitlicher Durchschnittshebesatz verwendet, um die Unterschiede auszugleichen, die sich durch die Festsetzung individueller unter- oder überdurchschnittlicher Realsteuerhebesätze ergeben. Die in den kommunalen Haushalten ausgewiesenen tatsächlichen Steuereinzahlungen weichen insofern von dem in den anschließenden Vergleichen dargestellten Steueraufkommen ab.

Die nachstehende Darstellung gibt einen Überblick über die regionale Verteilung der Steuereinnahmekraft im Land Niedersachsen. Die Steuereinnahmekraft einer Gemeinde wird insbesondere durch das Aufkommen der wesentlichen Steuerquellen, wie die Einzahlungen aus der Gewerbesteuer sowie aus dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer, beeinflusst (vgl. Ansicht 5). Maßgeblich für die Steuereinnahmekraft sind somit in erster Linie die Anzahl der erwerbstätigen Einwohner sowie die Anzahl und Ertragskraft der Gewerbesteuerzahler.

²¹ 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 7: Steuereinnahmekraft in den Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2 (in € je Einwohner)

*Landes-
durchschnitt
der Steuer-
einnahme-
kraft vermin-
gerte sich*

Der Landesdurchschnitt der Steuereinnahmekraft je Einwohnerin und Einwohner verringerte sich um insgesamt 65 € von 1.201 € in 2019 auf 1.136 € in 2020 (- 5,4 %). Jedes der vier statistischen Gebiete des Landes verzeichnete eine negative Entwicklung der Steuereinnahmekraft – allerdings in sehr unterschiedlicher Ausprägung. In der statistischen Region Braunschweig ging die Steuereinnahmekraft am deutlichsten zurück, und zwar um 139 € je Einwohnerin und Einwohner (- 11,7 %). Mit 1.050 € je Einwohnerin und Einwohner ergibt sich im Vergleich der statistischen Gebiete für das statistische Gebiet Braunschweig die schwächste Steuereinnahmekraft des Landes. Im Vergleichszeitraum wies diese Region überwiegend die zweithöchste, teilweise über dem Landesdurchschnitt liegende Steuereinnahmekraft auf. Auch im statistischen Gebiet Hannover reduzierte sich die Steuereinnahmekraft erheblich um 97 € auf 1.216 € je Einwohnerin und Einwohner (- 7,4 %). Im statistischen Gebiet Weser-Ems nahm die Steuereinnahmekraft um 34 € auf 1.130 € je Einwohnerin und Einwohner ab (- 2,9 %). Im statistischen Gebiet Lüneburg verblieb sie mit 1.127 € je Einwohnerin und Einwohner auf dem Stand des Vorjahres (- 1,35 € je Einwohnerin und Einwohner, - 0,1 %). Im Ergebnis verfügten die statistischen Gebiete Lüneburg und Weser-Ems in 2020 über eine ähnliche, nur leicht

unter dem Landesdurchschnitt liegende Steuereinnahmekraft. Nur die Steuereinnahmekraft des Gebietes Hannover liegt weiterhin und zudem deutlich über dem Landesdurchschnitt.

4.2.5 Detaillierte Verteilung der Steuereinnahmekraft

Im Vergleich der zusammengefassten Steuereinnahmekraft der statistischen Gebiete nivelliert die überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft einiger Kommunen die schwächere Steuereinnahmekraft anderer Kommunen. Die detaillierte Betrachtung der Steuereinnahmekraft je Einwohnerin und Einwohner in den Anpassungsschichten (vgl. Ansicht 8) zeigt, dass die Steuereinnahmekraft je Einwohnerin und Einwohner in den städtisch geprägten Anpassungsschichten Hannover (- 9,7 %) und Ostniedersachsen mit den Städten Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter (- 13,1 %) im Vergleich zum Vorjahr 2019 deutlich zurückgingen. In der Anpassungsschicht Südniedersachsen mit der Stadt Göttingen, die ohnehin regelmäßig eine unterdurchschnittliche Steuereinnahmekraft aufweist, verminderte sich die Steuereinnahmekraft um 9 %. In den Anpassungsschichten Mittelniedersachsen und Ostfriesland-Nordseeküste ließ die Steuereinnahmekraft je Einwohnerin und Einwohner um jeweils - 6,3 % und in der Anpassungsschicht Westniedersachsen um - 2,8 % nach. In den übrigen Anpassungsschichten verblieb die Steuereinnahmekraft in etwa auf dem Stand des Vorjahres. Der Abweichungsgrad der Steuereinnahmekraft je Einwohnerin und Einwohner zum Vorjahr betrug hier unter 1 %.

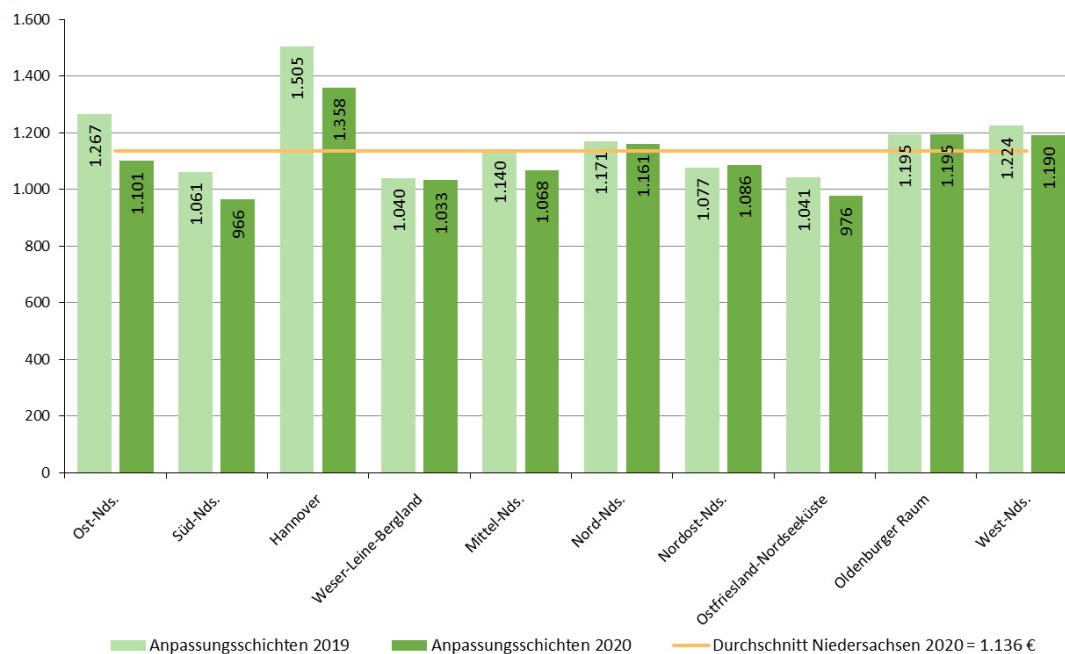
Rückgang der Steuereinnahmekraft regional unterschiedlich

Im landesweiten Vergleich der Steuereinnahmekraft nach Landkreisbereichen²² – ohne Berücksichtigung der ihnen grundsätzlich auch zuzurechnenden großen selbständigen Städte und Städte mit Sonderstatus – ergibt sich eine erhebliche Abweichung in der Steuereinnahmekraft von bis zu 720 € je Einwohnerin und Einwohner. Die niedrigste Steuereinnahmekraft von 753 € je Einwohnerin und Einwohner findet sich im Landkreisbereich Lüchow-Dannenberg. Über die in diesem Vergleich höchste Steuereinnahmekraft von 1473 € je Einwohnerin und Einwohner verfügen die Kommunen im Landkreisbereich Vechta (195 %).

Erhebliche Disparitäten

Im Vergleich der Steuereinnahmekraft der kreisfreien und großen selbständigen Städte sowie der Städte mit Sonderstatus zeigt sich erwartungsgemäß die höchste Steuereinnahmekraft bei der Landeshauptstadt (1.615 € je Einwohnerin und Einwohner), die die niedrige Steuereinnahmekraft der Stadt Delmenhorst (833 € je Einwohnerin und Einwohner) um 782 € übersteigt (Abweichungsgrad 194 %).

²² Nach Zugehörigkeit zu ihren Landkreisen zusammengefasste Einheits- und Samtgemeinden.



Ansicht 8: Steuereinnahmekraft nach differenzierter räumlicher Gliederung (in € je Einwohner)

Nachdem 2020 im Vergleich der statistischen Gebiete lediglich Hannover eine überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft aufwies, verfügten im Vergleich der Anpassungsschichten immerhin vier der zehn Anpassungsschichten über eine über dem Landesdurchschnitt liegende Steuereinnahmekraft. In den vier Anpassungsschichten Hannover, Nordniedersachsen, Oldenburger Raum und Westniedersachsen wohnen rd. 3,9 Mio. der fast 8 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner Niedersachsens.

Die Übersicht (Ansicht 8) bestätigt, dass die Steuereinnahmekraft in der Anpassungsschicht Hannover, bestehend aus der Landeshauptstadt und der Region Hannover, auch 2020 deutlich höher ausfiel als in den anderen Anpassungsschichten. Dies ist auf die hohe Steuereinnahmekraft (1.615 € je Einwohnerin und Einwohner) und die hohe Einwohnerzahl der Landeshauptstadt zurückzuführen. Diese Kombination bewirkt, dass die Steuereinnahmekraft der Landeshauptstadt nicht nur die Steuereinnahmekraft der Anpassungsschicht Hannover, sondern auch die Steuereinnahmekraft des gesamten statistischen Gebiets Hannover deutlich über den Landesdurchschnitt hebt. Gleichzeitig erhöht die starke Steuereinnahmekraft des statistischen Gebiets Hannover die durchschnittliche kommunale Steuereinnahmekraft des Landes Niedersachsen.

Weit überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft im Gebiet Hannover

4.2.6 Detaillierte Verteilung der Steuereinnahmekraft ohne Berücksichtigung der Landeshauptstadt Hannover

Auch die nachfolgende Darstellung bildet die Steuereinnahmekraftzahlen der verschiedenen Anpassungsschichten ab. Allerdings wurde für diesen Vergleich die Steuereinnahmekraft der Anpassungsschicht Hannover ohne die Steuereinnahmekraft der Landeshauptstadt berechnet. Die Zahlen bestätigen den Einfluss der Steuereinnahmekraft der Landeshauptstadt auf die Höhe des Landesdurchschnitts, der nach der fiktiven Berechnung um immerhin 34 € je Einwohnerin und Einwohner sinkt. Im Vergleich der Anpassungsschichten ergibt sich nunmehr eine relativ gleichmäßige Verteilung der Steuereinnahmekraft, die sich zumeist im Bereich des fiktiv ermittelten Landesdurchschnitts bewegt. Lediglich die Steuereinnahmekraft der Anpassungsschichten Südniedersachsen, Weser-Leine-Bergland und Ostfriesland-Nordseeküste verbleibt deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Angesichts der Bedeutung der Steuereinnahmekraft als Indikator für die Finanzkraft einer Kommune sind diese Anpassungsschichten als besonders finanzschwache Gebiete einzuordnen.

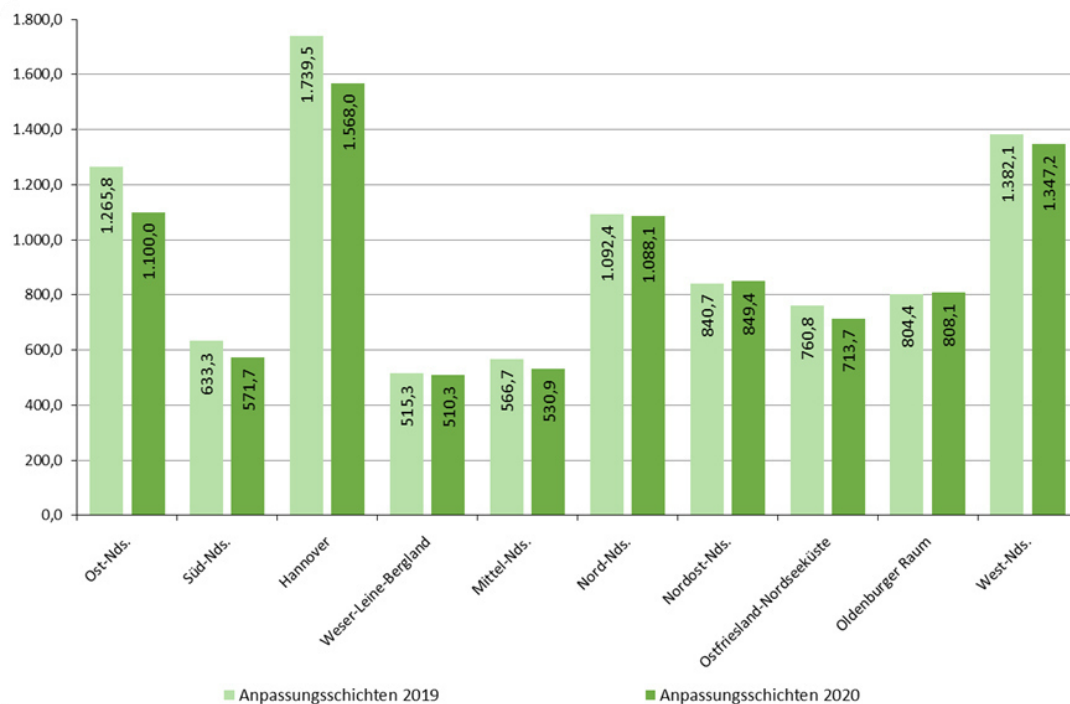
Landesweit gleichmäßige Verteilung der Steuereinnahmekraft ohne die Einflüsse der Landeshauptstadt



Ansicht 9: Steuereinnahmekraft nach differenzierter räumlicher Gliederung – ohne Landeshauptstadt Hannover (in € je Einwohner)

4.2.7 Steuereinzahlungen nach differenzierter räumlicher Gliederung

Die nachstehende Darstellung gibt einen Überblick über die absolute Höhe der Steuereinnahmen der niedersächsischen Kommunen – differenziert nach Vorjahresergebnissen und Anpassungsschichten.

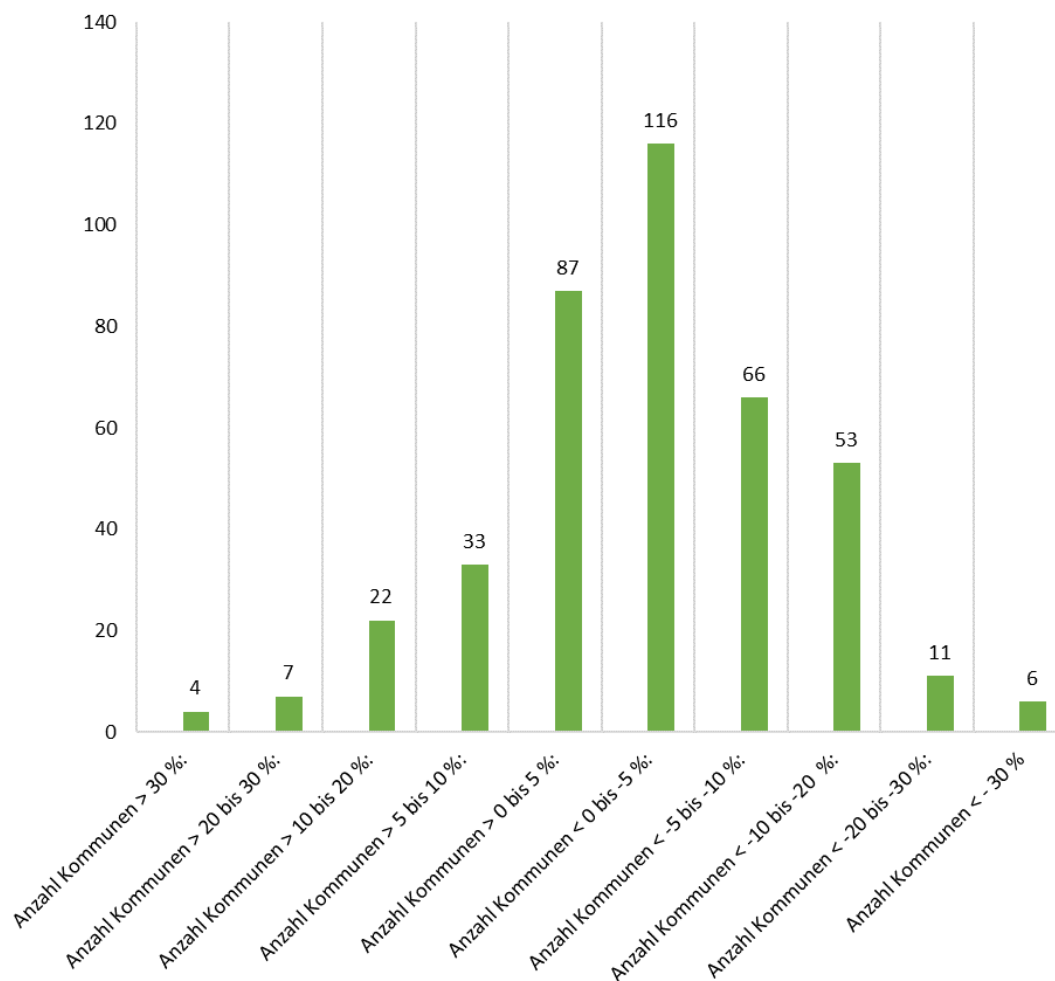


Ansicht 10: Steuereinzahlungen nach differenzierter räumlicher Gliederung (in Mio. €)

Steuereintrübe von bis zu 811 € je Einwohnerin und Einwohner

Das Aufkommen auf Basis der Steuereinnahmekraftberechnung der niedersächsischen Kommunen verringerte sich 2020 um insgesamt 513 Mio. € (- 5,3 %), - 65 € je Einwohnerin und Einwohner. Davon waren 337 Mio. € und damit 66 % des Minderaufkommens den Anpassungsschichten Ostniedersachsen (- 13,1 %) und Hannover (- 9,9 %) zuzurechnen. Die höchsten Einzelbeträge entfielen auf die Landeshauptstadt Hannover (- 150 Mio. €) und die Stadt Wolfsburg (- 101 Mio. €), die nominell fast die Hälfte der verringerten Steuereinzahlungen aller niedersächsischen Kommunen auf sich vereinigten. In der einwohnerbezogenen Betrachtung ergab sich für die Landeshauptstadt Hannover ein Rückgang von 274 € je Einwohnerin und Einwohner (- 14,5 %) und für die Stadt Wolfsburg ein Rückgang von 811 € je Einwohnerin und Einwohner (- 34,8 %), dem höchsten Wert der kreisfreien Städte in Niedersachsen. In nur sechs Kommunen unterschied sich die Steuereinnahmekraft je Einwohnerin und Einwohner um mehr als - 30 % vom Vorjahr.²³

²³ Städte Herzberg am Harz, Langelsheim und Wolfsburg, Gemeinden Böse und Stadland sowie Flecken Steyerberg.



Ansicht 11: Abweichung der Steuereinnahmekraft 2020 zu 2019 – Anzahl der Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche

Insgesamt ist für 2020 zu vermerken, dass 252 der 405 Einheitsgemeinden und Samtgemeindebereiche eine negative Entwicklung der Steuereinnahmekraft verzeichnen mussten. In immerhin 153 dieser Kommunen nahm die Steuereinnahmekraft zu. In wiederum 116 der Kommunen mit einer negativen Entwicklung der Steuereinnahmekraft lag der Abweichungsgrad zum Vorjahr zwischen - 0,1 % und - 5 %. Mit einer Veränderung der Steuereinzahlungen in dieser Größenordnung wissen Kommunen grundsätzlich umzugehen – diese sind keine Seltenheit. Während der Finanzkrise gingen die Steuereinzahlungen beispielsweise landesweit um 11,3 % zurück. Dennoch werden die Steuer-einbrüche des Jahres 2020 schwerer wiegen, weil die finanziellen Folgen der COVID-19-Pandemie auch die Haushalte 2021 erheblich in Anspruch nehmen werden und somit eine kurzfristige Erholung der öffentlichen Haushalte nur schwer gelingen wird.

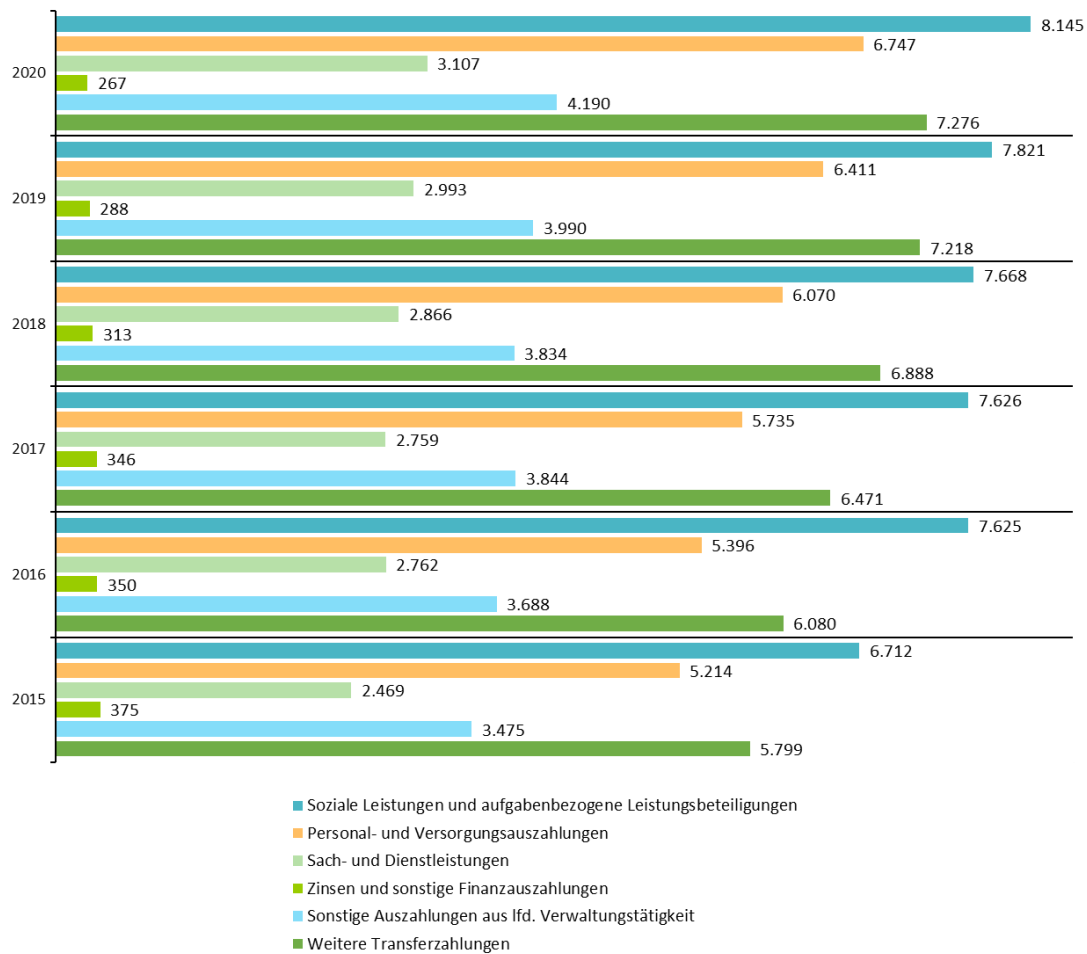
*Immerhin
153 Kom-
munen mit
positiver
Entwicklung
der Steuer-
einnahme-
kraft*

Einwohner	Anzahl Gemeinden	Mehr als - 30 %	Zwischen - 20,1 und - 30 %	Zwischen - 10,1 und - 20 %	Zwischen - 5,1 und - 10 %	Zwischen - 0,1 und - 5 %	Zwischen 0,1 und 5 %	Zwischen 5,1 und 10 %	Zwischen 10,1 und 20 %	Zwischen 20,1 und 30 %	Mehr als 30 %
unter 10.000	135	3	5	18	14	38	30	16	7	2	2
unter 20.000	167	2	3	20	28	51	38	12	11	2	0
unter 50.000	83	0	3	10	19	22	16	5	4	2	2
unter 100.000	12	0	0	2	3	3	3	0	0	1	0
unter 200.000	6	1	0	2	1	2	0	0	0	0	0
über 200.000	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Summe	405	6	11	53	66	116	87	33	22	7	4
	prozentual	1,5	2,7	13,1	16,3	28,6	21,5	8,2	5,4	1,7	1,0
	Anzahl negativ		252				153				

Tabelle 7: Abweichung der Steuereinnahmekraft 2020 zu 2019 nach Gemeindegrößenklassen

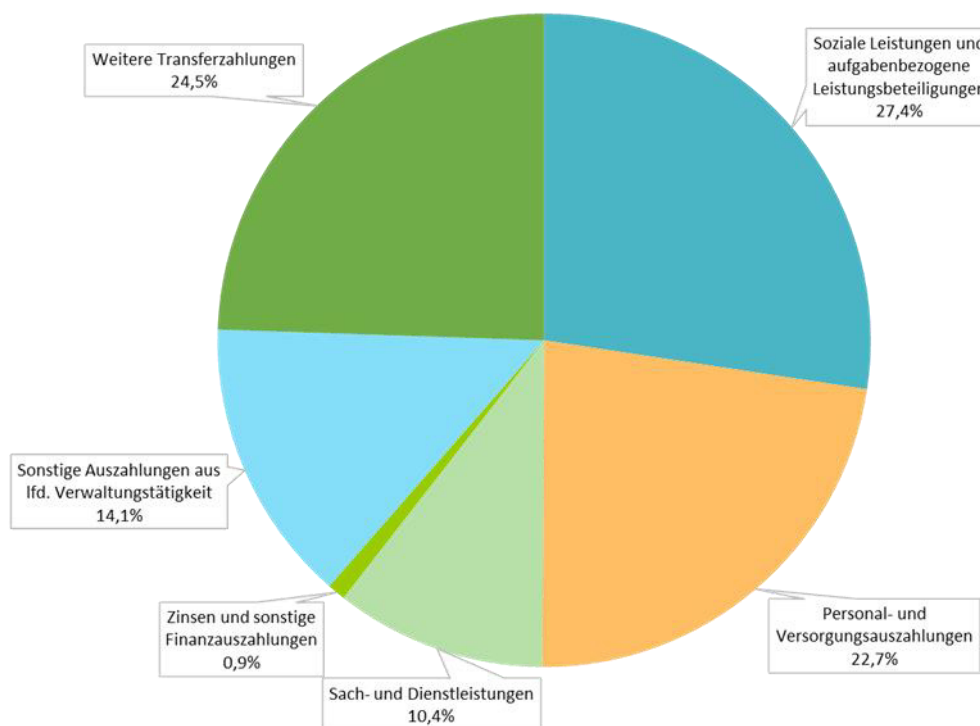
4.3 Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit

Die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit umfassen die von einer Kommune für die Erfüllung ihrer Verwaltungs- und Dienstleistungsaufgaben zu leistenden Auszahlungen. 2020 wandten die Kommunen hierfür insgesamt 29,7 Mrd. € auf, eine Milliarde Euro mehr als im Vorjahr (vgl. Ansicht 2). Dabei ergaben sich für die verschiedenen Auszahlungsbereiche unterschiedliche Steigerungsraten. Im Einzelnen stellten sich die Auszahlungen in den Jahren 2015 bis 2020 wie folgt dar:



Ansicht 12: Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (in Mio. €)

Die Auszahlungsbereiche „Soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen“ sowie „Weitere Transferzahlungen“ umfassen die meisten Dienstleistungsaufgaben, die eine Kommune für ihre Einwohnerinnen und Einwohner erbringt. Im Jahr 2020 entfiel mehr als die Hälfte der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit auf diese Bereiche (s. Ansicht 13). Die Kommunen wandten 8,1 Mrd. € (27,4 %) für soziale Leistungen und 7,3 Mrd. € (24,5 %) für „Weitere Transferzahlungen“ auf. Auf die Personal- und Versorgungsauszahlungen – die höchste Position der Auszahlungen für den Verwaltungsbetrieb – entfielen im Jahr 2020 insgesamt 6,7 Mrd. € (22,7 %).



Ansicht 13: Verhältnis der Auszahlungsarten 2020

4.3.1 Soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen

Auszahlungen für soziale Leistungen deutlich gesteigert

Die Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 324 Mio. €. Der Anstieg um 4,1 % liegt 2020 über der Steigerungsrate der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit insgesamt. Seit 2017 erhöhten sich die Auszahlungen für soziale Leistungen in einem deutlich geringeren Umfang. Die in dieser Position zusammengefassten Auszahlungen entwickelten sich in den verschiedenen Aufgabenbereichen sehr unterschiedlich:

Die Auszahlungen für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II blieben gegenüber 2019 nahezu unverändert (- 0,2 %).

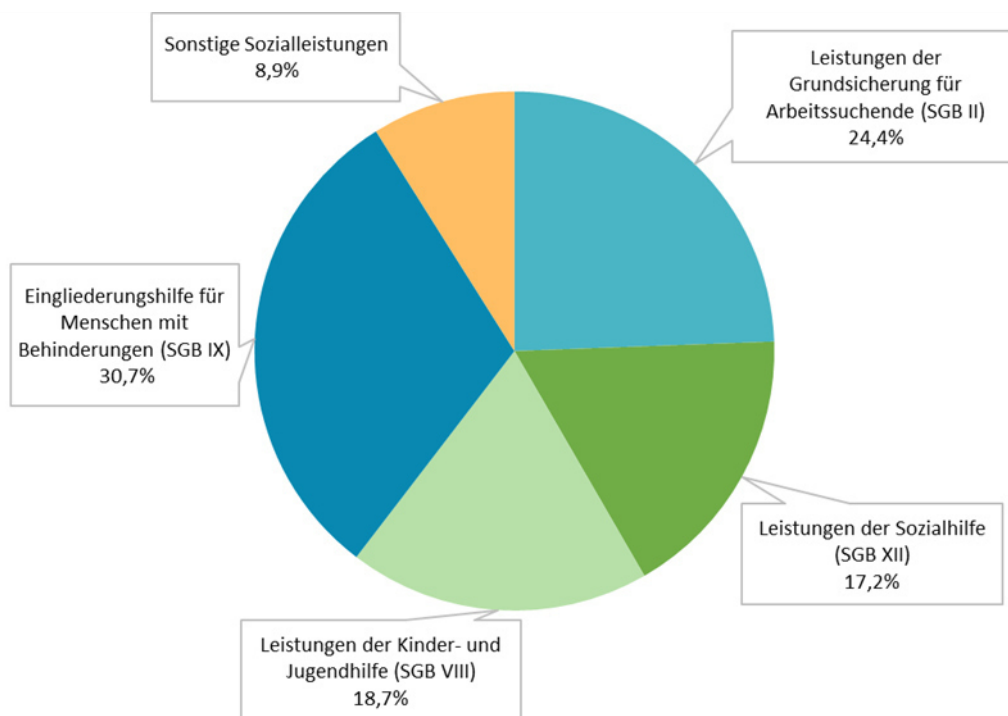
Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII stiegen um 52 Mio. € (+ 3,4 %). 2019 hatten sie sich noch um 56 Mio. € (+ 3,8 %) erhöht.

Die sonstigen Sozialleistungen – einschließlich der Hilfen für Asylbewerber – stiegen um 49 Mio. € (+ 7,2 %). Im Vergleich des Jahres 2019 zu 2018 entwickelten sie sich noch rückläufig (- 25 Mio. €, - 3,6 %).

Ab 2020 wurde die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in das SGB IX überführt. Die Fachleistungen der Eingliederungshilfe werden nunmehr von den Leistungen zum Lebensunterhalt isoliert betrachtet und dementsprechend in der Statistik nicht mehr

gemeinsam erfasst. Nach dem Vergleich der summierten Auszahlungen dieser beiden Leistungsbereiche ergibt sich gegenüber dem Vorjahr 2019 eine Steigerung von 6 %.

Von den Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen (8,1 Mrd. €) entfielen landesweit 30,7 % auf die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (SGB IX), 24,4 % auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), 18,7 % auf Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) und 17,2 % auf die Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII. Für die sonstigen Sozialleistungen wandten die Kommunen 8,9 % ihrer Auszahlungen für soziale Leistungen auf.



Ansicht 14: Verhältnis der einzelnen Leistungen an den Auszahlungen für soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen 2020

4.3.2 Sozialauszahlungen in den statistischen Gebieten

Das Verhältnis der einzelnen Sozialleistungen zu den Gesamtauszahlungen für soziale Leistungen weicht in den vier statistischen Gebieten Braunschweig, Hannover, Weser-Ems und Lüneburg nur geringfügig von der landesweiten Auswertung in Ansicht 14 ab. Deutlichere Unterschiede ergeben sich zwischen den statistischen Gebieten und den Anpassungsschichten, wie folgender Vergleich der Auszahlungsbeträge je Einwohnerin und Einwohner verdeutlicht:

	Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)		Sozialhilfe (SGB XII)	Eingliederungshilfe - (SGB IX)	SGB IX und SGB XII (s. Fußnote)		Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)		Sonstige Sozialleistungen		Summe	
	Je Einw. (€)	Zu 2019 (%)			Je Einw. (€)	Je Einw. (€)	Zu 2019 (%)	Je Einw. (€)	Zu 2019 (%)	Je Einw. (€)	Zu 2019 (%)	Je Einw. (€)
Ost-Nds.	225	- 2,3	166	295	9,0	165	1,1	76	- 6,8	927	3,2	
Süd-Nds.	325	2,8	221	377	14,5	227	2,9	178	107,3	1.329	16,0	
BRAUN-SCHWEIG	262	- 0,1	186	326	11,3	188	1,9	114	37,0	1.076	8,7	
Hannover	281	4,3	239	264	0,6	197	9,0	112	0,2	1.094	2,9	
Weser-Leine-Bergland	171	- 7,4	190	398	13,4	234	6,6	100	14,9	1.093	8,3	
Mittel-Nds.	214	- 6,7	173	342	10,0	193	0,0	88	- 6,0	1.011	2,6	
HANNOVER	240	- 0,2	213	313	5,7	205	6,3	104	1,8	1.074	4,1	
Nord-Nds.	173	- 0,2	133	282	7,5	155	-0,2	94	- 1,0	838	3,3	
Nordost-Nds.	244	1,3	171	281	- 0,5	203	2,3	68	- 1,1	966	0,5	
LÜNEBURG	206	0,6	150	281	3,5	177	1,0	83	- 1,0	896	1,9	
Ostfriesland-Nordseeküste	353	- 1,5	167	355	7,3	208	2,6	90	1,3	1.173	3,2	
Oldenburger Raum	268	1,2	154	270	5,1	194	5,6	58	- 9,7	943	3,0	
West-Nds.	233	- 0,7	148	336	2,7	178	2,8	68	0,9	963	1,8	
WESER-EMS	277	- 0,5	155	324	4,7	191	3,5	72	- 1,5	1.018	2,5	
Gesamt	249	- 0,2	176	312	6,0	191	3,4	91	7,2	1.019	4,1	

Tabelle 8: Soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen 2020 nach differenzierter räumlicher Gliederung²⁴

Unterdurchschnittliche Auszahlungen für soziale Leistungen in den statistischen Gebieten Lüneburg und Weser-Ems

Im Jahr 2020 waren in beiden Anpassungsschichten des statistischen Gebiets Lüneburg bei fast allen Leistungsarten im Vergleich zum Landesdurchschnitt unterdurchschnittliche Auszahlungen festzustellen. Im statistischen Gebiet Braunschweig, hier geprägt von den Ergebnissen der Anpassungsschicht Südniedersachsen, ergaben sich demgegenüber bei fast allen Leistungsarten überdurchschnittliche Auszahlungen. Im statistischen Gebiet Hannover lagen die Auszahlungen für die verschiedenen Leistungsarten in den Anpassungsschichten Weser-Leine-Bergland und Mittelniedersachsen überwiegend oberhalb des Landesdurchschnitts. Es fällt auf, dass in der Anpassungsschicht Hannover landesweit die niedrigsten Auszahlungen je Einwohnerin und Einwohner bei der Ein-

²⁴ Am 01.01.2020 wurde durch das BTHG die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen als Teil 2 in das SGB IX überführt und damit klar von den Leistungen zum Lebensunterhalt (SGB XII) abgegrenzt. Dies bildet die Statistik ab. Um den Vergleich zu ermöglichen, werden in diesem Kommunalbericht einmalig für die Berechnung der prozentualen Veränderung zum Vorjahr die Leistungen nach dem SGB IX und SGB XII zusammengefasst.

gliederungshilfe für behinderte Menschen anfielen. Insgesamt weichen die Auszahlungsbeträge für soziale Leistungen in den Anpassungsschichten teilweise erheblich voneinander ab. So betragen die Differenzen je Einwohnerin und Einwohner

- 182 € bei den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (+ 106 %),
- 106 € bei den Leistungen der Sozialhilfe (+ 80 %),
- 128 € bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (+ 47 %),
- 79 € bei den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (+ 51 %) sowie
- 120 € bei den sonstigen sozialen Leistungen (+ 208 %).

Die höchsten Auszahlungen für soziale Leistungen insgesamt betragen in der Anpassungsschicht Südniedersachsen 1.329 € je Einwohnerin und Einwohner, die geringsten in der Anpassungsschicht Nordniedersachsen mit 838 € je Einwohnerin und Einwohner. Damit ergibt sich ein Unterschiedsbetrag von immerhin 491 € je Einwohnerin und Einwohner (+ 37 %).

4.3.3 Personalauszahlungen

Die Personalauszahlungen (ohne Versorgungsauszahlungen) erhöhten sich im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 339 Mio. € auf 6,6 Mrd. €. Die Steigerungsrate von 5,4 % fiel jedoch geringer aus als im Vergleich der Jahre 2018 und 2019 (+ 5,6 %). Maßgeblich für die Steigerung der Personalauszahlungen sind die regelmäßig zunehmenden Auszahlungen der Dienstbezüge für Beschäftigte, für die die Kommunen im Landesdurchschnitt 76 % ihrer gesamten Personalauszahlungen aufwandten. Dabei ist der prozentuale Anstieg der Auszahlungen für die Dienstbezüge höher als die sich aus den regelmäßigen Tarif- und Besoldungserhöhungen ergebende Steigerungsrate. Die darüberhinausgehenden Auszahlungen lassen auf einen höheren Personaleinsatz schließen – möglicherweise für die Bewältigung der COVID-19-Krise.

*Erneute
Steigerung
der
Personal-
auszahlun-
gen*

4.3.4 Personalauszahlungen in den statistischen Gebieten

Bei der detaillierten Betrachtung der Personalauszahlungen in den verschiedenen Anpassungsschichten zeigen sich deutliche Unterschiede. In den statistischen Gebieten Braunschweig und Hannover liegen die Personalauszahlungen über dem Landesdurchschnitt und weisen zudem überdurchschnittliche Steigerungsraten auf. Auch der Anteil der Auszahlungen für Dienstbezüge an den Personalauszahlungen insgesamt liegt mit 77 % über den statistischen Gebieten Lüneburg (75 %) und Weser-Ems (76 %). Die höchsten Personalauszahlungen je Einwohnerin und Einwohner sind in der Anpassungsschicht Hannover festzustellen. Sie betragen 1.031 € je Einwohnerin und Einwoh-

ner, während hierauf in der Anpassungsschicht Westniedersachsen – mit dem niedrigsten Wert – nur 612 € je Einwohnerin und Einwohner entfallen. Die Differenz von 419 € je Einwohnerin und Einwohner entspricht einem Mehrbedarf von 68 %.

	Personalauszahlungen				davon Dienstbezüge für Beschäftigte		
	Insgesamt (in Mio. €)	Je Einw. (in €)	Veränd. Vorjahr (in Mio. €)	Veränd. Vorjahr (in %)	Insgesamt (in Mio. €)	Anteil an Personalaus- zahlungen (in %)	Je Einw. (in €)
Ost-Nds.	855,9	856	49,9	6,2	669,7	78,3	670
Süd-Nds.	518,1	875	23,6	4,8	390,9	75,4	660
BRAUNSCHWEIG	1.374,0	863	73,6	5,7	1.060,6	77,2	666
Hannover	1.190,6	1.031	67,7	6,0	930,1	78,1	806
Weser-Leine- Bergland	397,0	803	19,2	5,1	300,4	75,7	608
Mittel-Nds.	437,0	879	18,4	4,4	327,9	75,0	660
HANNOVER	2.024,6	944	105,4	5,5	1.558,4	77,0	726
Nord-Nds.	705,1	752	40,2	6,1	532,3	75,5	568
Nordost-Nds.	672,2	859	34,5	5,4	505,6	75,2	646
LÜNEBURG	1.377,3	801	74,7	5,7	1.037,9	75,4	604
Ostfriesland- Nordseeküste	623,5	853	32,6	5,5	467,4	75,0	639
Oldenburger Raum	497,4	736	27,2	5,8	373,5	75,1	552
West-Nds.	692,3	612	25,4	3,8	530,6	76,6	469
WESER-EMS	1.813,2	714	85,2	4,9	1.371,6	75,6	540
Gesamt	6.589,1	824	338,8	5,4	5.028,6	76,3	629

Tabelle 9: Personalauszahlungen 2020 nach differenzierter räumlicher Gliederung

4.3.5 Sach- und Dienstleistungen

Auf die Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen in den kommunalen Kernhaushalten entfielen 2020 ca. 10 % der gesamten Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Mit einer Steigerungsrate von 3,8 % erhöhten sich diese gegenüber 2019 um 114 Mio. € auf 3,1 Mrd. €. Mehr als die Hälfte der Auszahlungen betreffen die Bauunterhaltung und die Bewirtschaftung von unbeweglichen Vermögen.

4.3.6 Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen in den statistischen Gebieten

Der nachfolgende Vergleich – Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen zwischen den statistischen Gebieten oder Anpassungsschichten – bezieht sich ausschließlich auf die in den Kernhaushalten ausgewiesenen Auszahlungen. Weitere Auszahlungen, wie Zuschüsse an kommunale Immobilienunternehmen u. Ä., bleiben im Folgenden unberücksichtigt. Da die Kommunen auch im Bereich der Immobilienbewirtschaftung sehr un-

Mehr als 50 % der Sach- und Dienstleistungen für die Bauunterhaltung

terschiedliche Organisationsformen mit entsprechenden Auswirkungen auf die kommunalen Kernhaushalte wählen können, sind die in der nachstehenden Tabelle zusammengefassten Werte nicht in Gänze vergleichbar. Dennoch sind die großen Unterschiede bei den Auszahlungsbeträgen je Einwohnerin und Einwohner auffällig. So weichen diese bei den Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen um immerhin bis zu 143 € je Einwohnerin und Einwohner und bei den Auszahlungen für Bauunterhaltung um bis zu 77 € je Einwohnerin und Einwohner voneinander ab. Dabei ist beachtlich, dass sich hohe Auszahlungsbeträge je Einwohnerin und Einwohner sowohl in finanzschwachen als auch in finanzstarken Regionen ergeben. Besonders auffällig sind jedoch die Differenzen im Hinblick auf die Veränderung der Auszahlungen im Vergleich der Jahre 2019 und 2020. Während in einigen – durchweg finanzstärkeren – Gebieten die Auszahlungen reduziert werden konnten, ergeben sich für andere Bereiche weit über dem Landesdurchschnitt liegende Steigerungsraten.

	Insgesamt (in Mio. €)	Veränd. Vorjahr (in %)	Je Einw. (in €)	Davon Bauunterhaltung und Bewirtschaftung von unbeweglichen Vermögen (in € je Einw.)	Anteil Bauunterhaltung und Bewirtschaftung von unbeweglichen Vermögen an Sach- und Dienstleistungen (in %)
Ost-Nds.	339,2	- 0,3	339	198	58,5
Süd-Nds.	273,0	4,9	461	248	53,7
BRAUNSCHWEIG	612,2	2,0	385	217	56,3
Hannover	548,1	8,8	475	276	58,1
Weser-Leine-Bergland	189,8	6,1	384	233	60,8
Mittel-Nds.	202,6	4,1	408	241	59,1
HANNOVER	940,6	7,2	438	258	58,8
Nord-Nds.	319,2	- 0,9	341	206	60,4
Nordost-Nds.	326,9	4,8	418	200	48,0
LÜNEBURG	646,2	1,9	376	203	54,1
Ostfriesland-Nordseeküste	242,6	5,7	332	190	57,2
Oldenburger Raum	254,9	5,9	377	183	48,7
West-Nds.	410,4	- 0,2	363	186	51,4
WESER-EMS	907,9	3,0	358	187	52,2
Gesamt	3.106,9	3,8	389	215	55,4

Tabelle 10: Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen 2020 nach differenzierter räumlicher Gliederung

4.3.7 Weitere Transferzahlungen

*2,5 Mrd. €
an ausge-
gliederte
Bereiche*

Zu den weiteren Transferzahlungen – ohne soziale Leistungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen – zählen allgemeine Zuweisungen, Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche und nicht-öffentliche Unternehmen sowie die Umlagezahlungen im öffentlichen Bereich. Im Jahr 2020 betrug der Anteil der übrigen Transferzahlungen an den gesamten Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit 24,5 %. Sie erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr 2019 nur geringfügig um 56 Mio. € auf insgesamt annähernd 7,3 Mrd. € (+ 0,8 %). Davon entfielen 2,5 Mrd. € auf Zuschüsse für laufende Zwecke an ausgegliederte Bereiche, beispielsweise Betriebskostenzuschüsse und Verlustabdeckungen. Außerdem umfassen die übrigen Transferzahlungen die Zahlungsströme für die Kreis- und Samtgemeindeumlage in Höhe von 4,5 Mrd. €, die sowohl auf der Einzahlungs- als auch der Auszahlungsseite ausgewiesen werden. Für die nachfolgende Auswertung wurden die Transferzahlungen um diese Umlagezahlungen bereinigt.

4.3.8 Transferzahlungen in den statistischen Gebieten

Für die weiteren Transferzahlungen an Dritte wandten die Kommunen im Landesdurchschnitt 319 € je Einwohnerin und Einwohner auf und damit 31 € je Einwohnerin und Einwohner weniger als 2019. Die im Vergleich der Anpassungsschichten auffallenden Abweichungen von bis zu 241 € je Einwohnerin und Einwohner beruhen darauf, dass Kommunen die Aufgaben in einem unterschiedlichen Umfang ausgliedern und die daraus resultierenden Zuschüsse aus den Kernhaushalten an die Unternehmen und Einrichtungen entsprechend abweichen.

	Insgesamt (in Mio. €)	Anteil an den Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (in %)	Je Einw. (in €)
Ost-Nds.	390,3	12,6	391
Süd-Nds.	157,6	7,6	266
BRAUNSCHWEIG	547,9	10,6	344
Hannover	485,5	10,2	421
Weser-Leine-Bergland	129,2	8,1	261
Mittel-Nds.	89,4	6,2	180
HANNOVER	704,1	9,0	328
Nord-Nds.	282,9	11,0	302
Nordost-Nds.	217,5	9,2	278
LÜNEBURG	500,4	10,1	291
Ostfriesland-Nordseeküste	202,3	8,9	277
Oldenburger Raum	186,7	9,8	276
West-Nds.	407,7	13,2	360
WESER-EMS	796,7	10,9	314
Gesamt	2.549,0	10,1	319

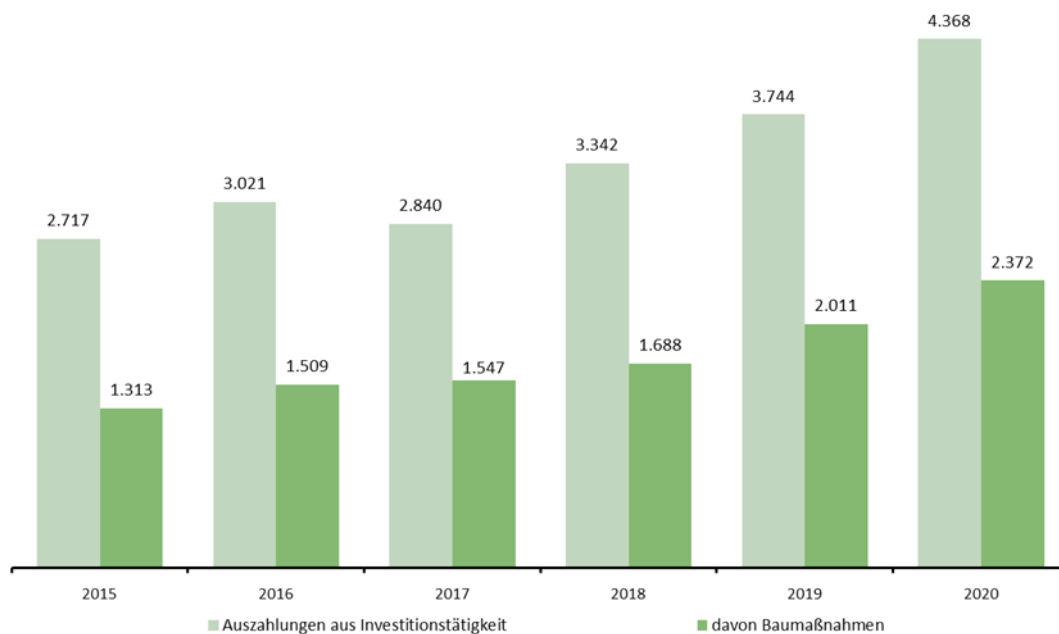
Tabelle 11: Weitere Transferzahlungen 2020 nach differenzierter räumlicher Gliederung

4.4 Investitionen und Verschuldung

4.4.1 Auszahlungen aus Investitionstätigkeit

Im Jahr 2020 erhöhten sich die Investitionsauszahlungen in den kommunalen Kernhaushalten um 16,7 % und damit erneut erheblich. Nach 2018 (+ 502 Mio. €) und 2019 (+ 402 Mio. €) investierten die Kommunen 2020 sogar 624 Mio. € mehr als im Vorjahr. Das Investitionsvolumen betrug fast 4,4 Mrd. €. Davon entfielen 2,4 Mrd. € auf Baumaßnahmen. Die Investitionsauszahlungen verteilten sich in Höhe von 54,3 % auf Baumaßnahmen und in Höhe von 45,7 % auf Investitionszuweisungen und -zuschüsse sowie den Vermögenserwerb.

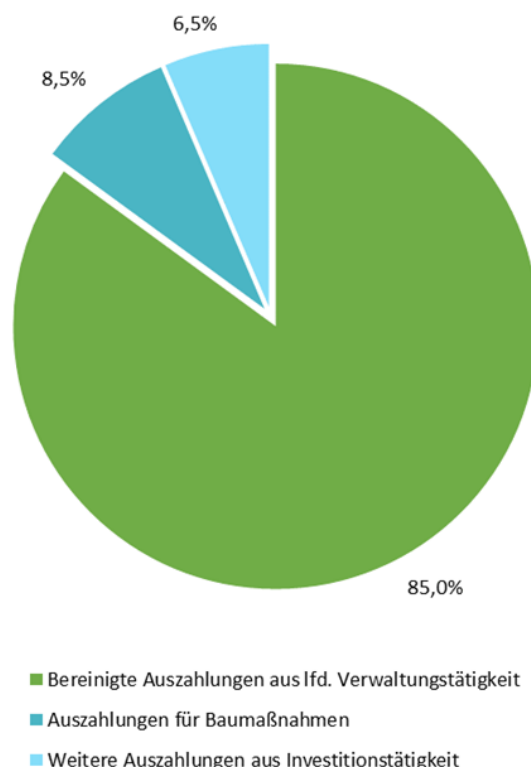
Investitionsauszahlungen nahmen erneut zu



Ansicht 15: Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (in Mio. €)

Die Höhe der gesamten Auszahlungen für Investitionstätigkeit 2020 entsprach 15 % der bereinigten Auszahlungen²⁵ aller Kommunen, 2019 waren es 13,5 %. Im Ergebnis wandten die Kommunen 2020 damit 8,5 % ihrer bereinigten Auszahlungen für Baumaßnahmen auf – im Vorjahr lediglich 7,6 %.

²⁵ Ohne Zahlungen von gleicher Ebene und Auszahlungen für Finanzierungstätigkeit.



Ansicht 16: Anteil der bereinigten Auszahlungen aus Investitionstätigkeit an den gesamten bereinigten Auszahlungen 2020

4.4.2 Investitionsauszahlungen in den statistischen Gebieten

Im Jahr 2020 betragen die Investitionsauszahlungen aller Kommunen im Durchschnitt 546 € je Einwohnerin und Einwohner. Im Vergleich der statistischen Gebiete ergaben sich Abweichungen von bis zu 102 € je Einwohnerin und Einwohner. Die höchsten Auszahlungen je Einwohnerin und Einwohner entfielen auf die Kommunen im statistischen Gebiet Weser-Ems, die niedrigsten auf das statistische Gebiet Braunschweig.

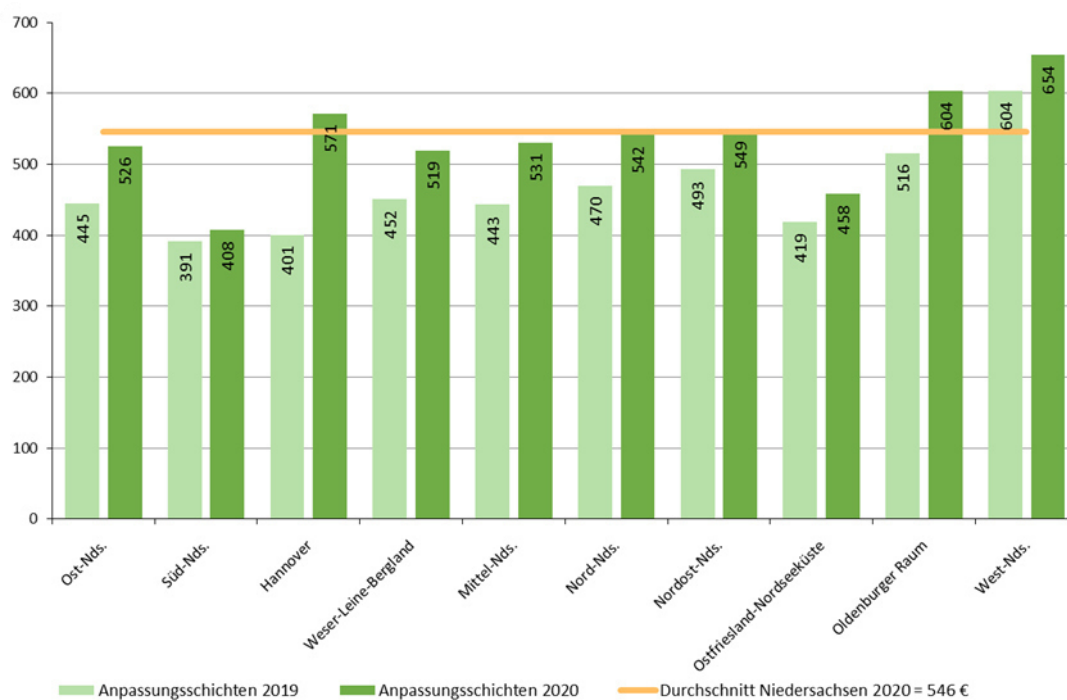
Hohe Investitionsauszahlungen im Gebiet Weser-Ems

	Braunschweig	Hannover	Lüneburg	Weser-Ems	Insgesamt
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit					
Absolut (in Mio. €)	766,7	1.179,9	937,2	1.484,0	4.367,8
je Einwohner (in €)	482	550	545	584	546
Anteil Nds. gesamt (in %)	17,6	27,0	21,5	34,0	100,0
davon Auszahlungen für Baumaßnahmen					
Absolut (in Mio. €)	408,9	669,9	568,4	724,8	2.372,0
je Einwohner (in €)	257	312	331	285	297
Anteil Nds. gesamt (in %)	17,2	28,2	24,0	30,6	100,0
Anteil an Investitionsauszahlungen (in %)	53,3	56,8	60,7	48,8	54,3

Tabelle 12: Auszahlungen aus Investitionstätigkeit 2020 in den Gebietseinheiten der NUTS-Ebene 2

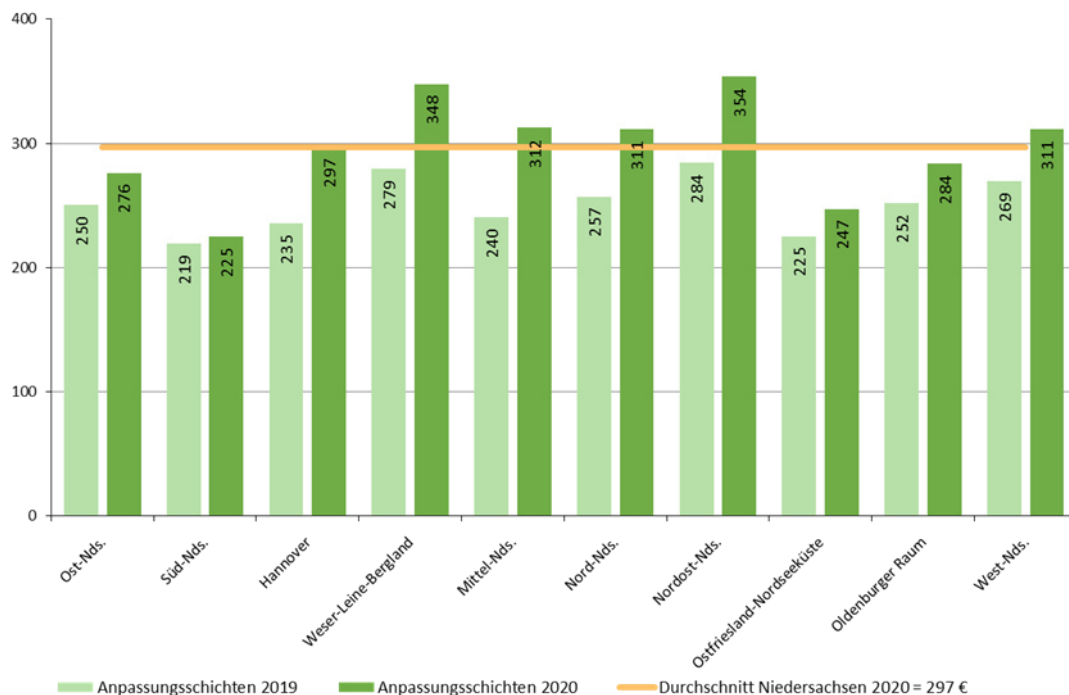
In der differenzierteren Betrachtung nach Anpassungsschichten werden die Unterschiede noch deutlicher. So ergibt sich zwischen dem höchsten Wert in der Anpassungsschicht Westniedersachsen (statistisches Gebiet Weser-Ems) und dem niedrigsten in der Anpassungsschicht Südniedersachsen (statistisches Gebiet Braunschweig) eine Abweichung von immerhin 246 € je Einwohnerin und Einwohner, mithin von 37,6 %.

Auffällig sind darüber hinaus weitere Differenzen innerhalb der statistischen Gebiete: Im Gebiet Weser-Ems beträgt die Differenz der Investitionsauszahlungen zwischen den Anpassungsschichten 196 € je Einwohnerin und Einwohner und im Gebiet Braunschweig 118 €. Im statistischen Gebiet Hannover unterscheiden sich die Auszahlungen mit 52 € je Einwohnerin und Einwohner nur geringfügig. Im statistischen Gebiet Lüneburg sind die Abweichungen zwischen den Anpassungsschichten marginal.



Ansicht 17: Auszahlungen aus Investitionstätigkeit nach differenzierter räumlicher Gliederung (in € je Einwohner)

Im statistischen Gebiet Braunschweig liegen die Auszahlungen sowohl für Investitionstätigkeit insgesamt als auch für Baumaßnahmen in beiden Anpassungsschichten unter dem Landesdurchschnitt. In der Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland liegen demgegenüber die Auszahlungen für Baumaßnahmen je Einwohnerin und Einwohner deutlich über dem Landesdurchschnitt, während die Investitionsauszahlungen insgesamt unterdurchschnittlich sind.



Ansicht 18: Auszahlungen für Baumaßnahmen nach differenzierter räumlicher Gliederung (in € je Einwohner)

4.4.3 Investitionsrückstände

Nach den im aktuellen Kommunalpanel 2021²⁶ zusammengefassten Erhebungen und Hochrechnungen der KfW erhöhte sich der Investitionsstau der Kommunen in den 13 Flächenländern im Jahr 2020 um 2 Mrd. € auf bundesweit insgesamt 149 Mrd. €. Davon entfielen mehr als die Hälfte auf die Infrastrukturbereiche Straßen und Schulen.

Bezogen auf die Einwohnerinnen und Einwohner errechnet sich für die Flächenländer ein Investitionsrückstand von durchschnittlich 1.938 €²⁷. Die in Kapitel 4.5 zusammengefassten Ergebnisse der Erhebung der überörtlichen Kommunalprüfung zur Höhe der Investitionsrückstände der niedersächsischen Kommunen ergibt ein weit aus dramatischeres Bild. Danach beziffern sich für Niedersachsen Investitionsrückstände von 2.586 € je Einwohnerin und Einwohner. Im Vergleich hierzu betragen im Haushaltsjahr 2020 die Auszahlungen für Baumaßnahmen 297 € je Einwohnerin und Einwohner. (vgl. Ansicht 18).

Investitionsrückstände wachsen an

²⁶ KfW-Kommunalpanel 2021, Hrsg. KfW-Bankengruppe, Frankfurt am Main, im Mai 2021.

²⁷ Grundlage für die einwohnerbezogene Berechnung vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1631004213981&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werte-abruf&code=12411-0010&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb>, zuletzt abgerufen am 27.08.2021.

Im bundesweiten Vergleich unterschreiten die Auszahlungen für Baumaßnahmen der niedersächsischen Kommunen die durchschnittlichen Auszahlungen für Baumaßnahmen aller Kommunen in den 13 Flächenländern deutlich. Niedersachsen liegt mit Mecklenburg-Vorpommern auf Rang 7.²⁸

Rang	Flächenländer	Auszahlungen für Baumaßnahmen
1	Bayern	578
2	Baden-Württemberg	395
	Flächenländer insgesamt	342
3	Sachsen	341
3	Thüringen	341
5	Schleswig-Holstein	318
6	Sachsen-Anhalt	314
7	Mecklenburg-Vorpommern	297
7	Niedersachsen	297
9	Brandenburg	294
10	Heesen	282
11	Rheinland-Pfalz	261
12	Nordrhein-Westfalen	225
13	Saarland	157

Tabelle 13: Auszahlungen der Flächenländer für Baumaßnahmen 2020 (in € je Einwohner)

Einerseits müssten die Investitionsauszahlungen deutlich erhöht werden, um ein weiteres Anwachsen der kommunalen Investitionsrückstände in Niedersachsen zu verhindern. Andererseits verdeutlichen aber die in Kapitel 4.4.4 dargestellten Ergebnisse zur Gesamtverschuldung der niedersächsischen Kommunen, dass die 2020 durchgeführten Investitionen zu einem hohen Anteil mit Investitionskrediten finanziert wurden. In der Folge führten die gestiegenen Auszahlungen aus Investitionstätigkeit – wie in den Vorjahren – zu einer Neuverschuldung aus Investitionskrediten. Der dafür anfallende Schuldendienst belastet die kommunalen Haushalte auf Jahre hinaus.

²⁸ Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), Fachserie 14 Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1. - 4. Vierteljahr, erschienen am 09.04.2021.

4.4.4 Verschuldung – Gesamtverschuldung

Wegen eines Methodenwechsels bei den Erhebungen für die Schuldenstatistik ab 2018 ist auf ihrer Basis eine Beurteilung der Entwicklung der Verschuldung²⁹ aktuell nicht ohne weiteres möglich. Die nachstehenden Ausführungen und Ansichten für die Jahre 2015 bis 2020 basieren daher auf den Angaben der kommunalen vierteljährlichen Kassenstatistik.

Die Kassenstatistik enthält im Gegensatz zur Schuldenstatistik keine Informationen über die kommunalen Extrahaushalte³⁰. Für einen Zeitreihenvergleich stellt die nachfolgende Ansicht daher auf die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte ab.



Ansicht 19: Entwicklung der Verschuldung in den Kernhaushalten (in Mio. €)

Ende 2020 betrug die Verschuldung³¹ der kommunalen Kernhaushalte aus Investitions- und Liquiditätskrediten 13,7 Mrd. €. Der seit 2017 zu verzeichnende stetige, aber moderate Anstieg der Gesamtverschuldung hat sich damit erheblich verschärft. Die Steigerung gegenüber 2019 beträgt über 1,5 Mrd. €. Zur Verdeutlichung: Die Gesamtverschuldung nahm 2018 um 61 Mio. € und 2019 um nur 16 Mio. € zu. Außerdem ist im Unterschied zu den Vorjahren der Schuldenanstieg nicht nur auf die erhebliche Steigerung

Erhebliche Ausweitung der Gesamtverschuldung

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ Erfasst die Verschuldung beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich.

der Investitionskredite zurückzuführen. Vielmehr nahm die Verschuldung aus Liquiditätskrediten nach den statistischen Daten um 669 Mio. € zu.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Investitionskredite	9.222	9.691	10.044	10.231	10.614	11.464
Veränderung absolut	224	469	353	187	383	850
Liquiditätskredite	2.927	2.320	2.046	1.920	1.554	2.223
Veränderung absolut	- 419	- 607	- 274	- 126	- 366	669
Schulden insgesamt	12.149	12.011	12.091	12.152	12.168	13.687
Veränderung absolut	- 195	- 138	80	61	16	1.519

Tabelle 14: Verschuldung beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich (in Mio. €)

Allerdings enthält der dargestellte Gesamtbetrag der Verschuldung aus Liquiditätskrediten die sog. Liquiditätskredite aus „Cash-Pooling“. Sie erreichten im Haushaltsjahr 2020 mit 748 Mio. € erstmalig ein Ausmaß, das die Höhe der Gesamtverschuldung maßgeblich mitbeeinflusst. Im Haushaltsjahr 2019 betrugen die Liquiditätskredite aus Cash-Pooling 148 Mio. €, im Haushaltsjahr 2018 waren es 131 Mio. €. Dabei unterscheidet die vierteljährliche Gemeindegassenstatistik nicht zwischen den Liquiditätskrediten, die eine Kommune als Cash-Pool-Führer lediglich verwaltet, und den Liquiditätskrediten, die tatsächlich von Kommunen aus dem Cash-Pool in Anspruch genommen werden.³² Das Ergebnis der Gesamtverschuldung aus Liquiditätskrediten ist deswegen möglicherweise zu hoch.

Zum Vergleich stellt die nachstehende Tabelle die kommunale Gesamtverschuldung aus Liquiditätskrediten ausschließlich beim nicht-öffentlichen Bereich dar. Die Inanspruchnahme von Cash-Pooling-Krediten ist in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Investitionskredite	8.924	9.411	9.778	9.962	10.338	11.169
Veränderung absolut	-	487	367	184	376	831
Liquiditätskredite	2.794	2.199	1.865	1.714	1.336	1.366
Veränderung absolut	-	- 595	- 334	- 151	- 378	30
Schulden insgesamt	11.719	11.610	11.643	11.676	11.674	12.535
Veränderung absolut	-	- 109	33	33	- 2	861

Tabelle 15: Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich (in Mio. €)

³² Zusätzlich sind Doppelbuchungen in den Fällen nicht ausgeschlossen, in denen eine Samtgemeinde für ihre Mitgliedsgemeinden Liquiditätskredite am Kreditmarkt aufnimmt.

Danach nahm die Gesamtverschuldung aus Liquiditätskrediten im Jahr 2020 um 30 Mio. € zu. Der geringe Anstieg gegenüber 2019 kann darüber hinwegtäuschen, dass den Kommunen in den Vorjahren regelmäßig eine erhebliche Rückführung der Liquiditätskredite möglich war. In den Jahren 2016 bis 2019 wurde die Gesamtverschuldung aus Liquiditätskrediten um immerhin fast 1,5 Mrd. € reduziert. Die Trendumkehr deutet auf eine angespanntere Haushalts- und Finanzlage der niedersächsischen Kommunen hin.

Weiterhin fällt negativ auf, dass die Zunahme der Verschuldung aus Investitionskrediten (+ 831 Mio. €) höher ausfällt, als der Anstieg der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (+ 624 Mio. €). Diese Entwicklung belegt einen hohen Fremdfinanzierungsbedarf bei der Durchführung von Investitionen und stützt die Annahme der überwiegenden Anzahl der niedersächsischen Kommunen, die Investitionsrückstände in den nächsten Jahren nicht abbauen zu können (vgl. Kapitel 4.5.9).

4.5 Landesweite Erhebung von Investitionsrückständen bei niedersächsischen Kommunen

Anlass der
Prüfung

In den letzten Kommunalberichten wies die überörtliche Kommunalprüfung wiederholt darauf hin, dass Kommunen ihre hohen Einzahlungszuwächse der vergangenen Jahre und die daraus resultierenden positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit verstärkt dazu nutzen sollten, den Eigenmittelanteil bei der Finanzierung notwendiger Investitionen zu erhöhen. Dies vor allem, um der stetig anwachsenden Gesamtverschuldung aus Investitionskrediten entgegenzuwirken.³³

Im Kommunalbericht 2020 hob die überörtliche Kommunalprüfung zudem hervor, dass nach den Erhebungen der KfW³⁴ die Investitionsrückstände in den Flächenländern bundesweit ein Finanzvolumen von 147 Mrd. € erreicht hatten. Dies entsprach im Bundesdurchschnitt einem Finanzvolumen von 1.930 € je Einwohnerin und Einwohner. Darüber hinaus sei nach Einschätzung der KfW tendenziell von steigenden Investitionsrückständen auszugehen. Dies bestätigen die Ergebnisse im aktuellen KfW-Kommunalpanel 2021.³⁵ Danach erhöhten sich die Investitionsrückstände der Flächenländer bundesweit auf 149,2 Mrd. € (1.938 € je Einwohnerin und Einwohner³⁶).

Mit Blick auf die zunehmende Gesamtverschuldung der niedersächsischen Kommunen und der noch nicht abschätzbaren finanziellen Folgen der COVID-19-Pandemie stellt diese Entwicklung nach Ansicht der überörtlichen Kommunalprüfung für die kommunalen Haushalte eine hohe Belastung sowie ein zunehmendes finanzielles Risiko dar. Bereits im Jahr 2020 belegte Niedersachsen im bundesweiten Vergleich der 13 Flächenländer hinsichtlich der Verschuldung aus Investitionskrediten Rang 10.³⁷ Die Verschuldung der niedersächsischen Kommunen überstieg den Bundesdurchschnitt von 1.082 € je Einwohnerin und Einwohner um 310 € je Einwohnerin und Einwohner.

Dies nahm die überörtliche Kommunalprüfung zum Anlass, die bundesweiten Hochrechnungen der KfW durch eine detaillierte Abfrage³⁸ der Investitionsrückstände bei allen niedersächsischen Kommunen zu konkretisieren. Vorrangiges Ziel dieser Bestandserhebung war es, erstmalig für Niedersachsen einen genauen Überblick über die Höhe der kommunalen Investitionsrückstände, die möglichen Ursachen sowie die regionalen Ausprägungen zu erhalten. Eine weitergehende Analyse war jedoch nicht Gegenstand der

³³ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2018, S. 30, 31; Kommunalbericht 2019, S. 33, 35, 36 sowie Kommunalbericht 2020, S. 64.

³⁴ KfW-Kommunalpanel 2020, Hrsg. KfW-Bankengruppe, Frankfurt am Main, im Juni 2020.

³⁵ KfW-Kommunalpanel 2021, Hrsg. KfW-Bankengruppe, Frankfurt am Main, im Mai 2021.

³⁶ Im Bundesdurchschnitt der Flächenländer.

³⁷ Eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamts (Destatis), 2021, Fachserie 14, Reihe 5.2, Vorläufiger Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts, 4. Vierteljahr 2020.

³⁸ Die Abfrage der Investitionsrückstände erfolgte in Anlehnung an die Systematik des KfW-Kommunalpanels.

Prüfung. Eine Bewertung des Handelns einzelner Kommunen bzw. der kommunalen Haushalte nahm die überörtliche Kommunalprüfung nicht vor.

4.5.1 Durchführung der Umfrage

Die überörtliche Kommunalprüfung führte im 4. Quartal 2020 eine Online-Befragung bei allen 1.097 niedersächsischen Kommunen durch. Im Rahmen dieser Umfrage wurden die Kommunen aufgefordert, u. a. Angaben zur Höhe der Investitionsrückstände im Jahr 2020, zu deren Ursachen sowie zu der künftigen Entwicklung zu machen.

Methodik

Die landesweite Online-Befragung umfasste folgende Infrastrukturbereiche:

- Straßen (Straßen und Verkehrsinfrastruktur – ohne ÖPNV –)
- Schulen (einschl. Erwachsenenbildung)
- Brandschutz (Brand- und Katastrophenschutz – einschl. Hochwasserschutz, Regenrückhaltebecken –)
- Sport (Sportstätten und Bäder)
- Verwaltungsgebäude (öffentliche Verwaltungsgebäude – Hochbau –)
- Abfallwirtschaft
- Energiewirtschaft (Energieerzeugung und -versorgung)
- Gesundheit (einschl. Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen)
- ÖPNV
- Wasser (Wasserversorgung und Abwasserentsorgung)
- IuK (Informations- und Kommunikationsinfrastruktur)
- Kinderbetreuung
- Kultur (einschl. Bibliotheken und Begegnungsstätten)
- Wohnungswirtschaft
- Übrige Bereiche³⁹

In den nachfolgenden Auswertungen werden die Infrastrukturbereiche „Abfallwirtschaft“, „Energiewirtschaft“, „Gesundheit“, „ÖPNV“ sowie „Wasser“ unter der Rubrik „Ausgegliche-

³⁹ Die Abfrage stellte es den Kommunen frei, zusätzliche Bereiche mit Investitionsrückständen zu benennen.

derte Bereiche“ zusammengefasst betrachtet: Aufgrund des hohen Ausgliederungsgrades von jeweils mehr als 60%⁴⁰ lässt sich die tatsächliche Höhe der Investitionsrückstände für diese Bereiche nicht unmittelbar aus den kommunalen Haushalten herleiten. Für die Infrastrukturbereiche „luK“ und „Wohnungswirtschaft“, für die die Kommunen Ausgliederungsgrade von rd. 50 % meldeten, sind die Ergebnisse nachfolgend gesondert ausgewiesen.

Mit Stand vom 01.03.2021 beantworteten 941 von insgesamt 1.097 Kommunen die Umfrage – dies entspricht einer Beteiligungsquote von 85,8 %, bei einigen Gemeindearten beträgt sie sogar 100 %.⁴¹ Insgesamt umfassten die Meldungen der Kommunen – im Vergleich zu den amtlichen Einwohnerzahlen des Jahres 2020 (Stichtag 30.06.2020) – annähernd 97 % der Einwohnerrinnen und Einwohner Niedersachsens. Für den fehlenden Anteil von rd. 3 % erfolgte eine Hochrechnung.⁴²

Angesichts der besonderen Belastungen der Kommunen bei der Bewältigung der COVID-19-Pandemie verzichtete die überörtliche Kommunalprüfung darauf, die fehlenden Rückmeldungen nachzufordern.

4.5.2 Höhe der Investitionsrückstände

Im Rahmen der landesweiten Bestandserhebung meldeten die Kommunen im Jahr 2020 Investitionsrückstände von insgesamt 20,059 Mrd. €. Nach der Hochrechnung ergaben sich Investitionsrückstände von insgesamt 20,671 Mrd. €, dies entspricht 2.586 € je Einwohnerin und Einwohner.⁴³ Die Investitionsrückstände liegen damit um 648 € je Einwohnerin und Einwohner höher als der – nach dem aktuellen KfW-Kommunalpanel 2021 – ermittelte Bundesdurchschnitt der Flächenländer.

Über
20 Mrd. €
Investitions-
rückstände

⁴⁰ Die Aufgaben in den angeführten Infrastrukturbereichen werden überwiegend in rechtlich selbständigen Unternehmen und Einrichtungen wahrgenommen (Ausgliederung). Nach der Umfrage ergaben sich für diese Infrastrukturbereiche folgende Ausgliederungsgrade: Abfallwirtschaft = 89,8 %, Energieerzeugung und -versorgung = 98,8 %, Gesundheit = 88,5 %, ÖPNV = 65 %, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung 66,1 %.

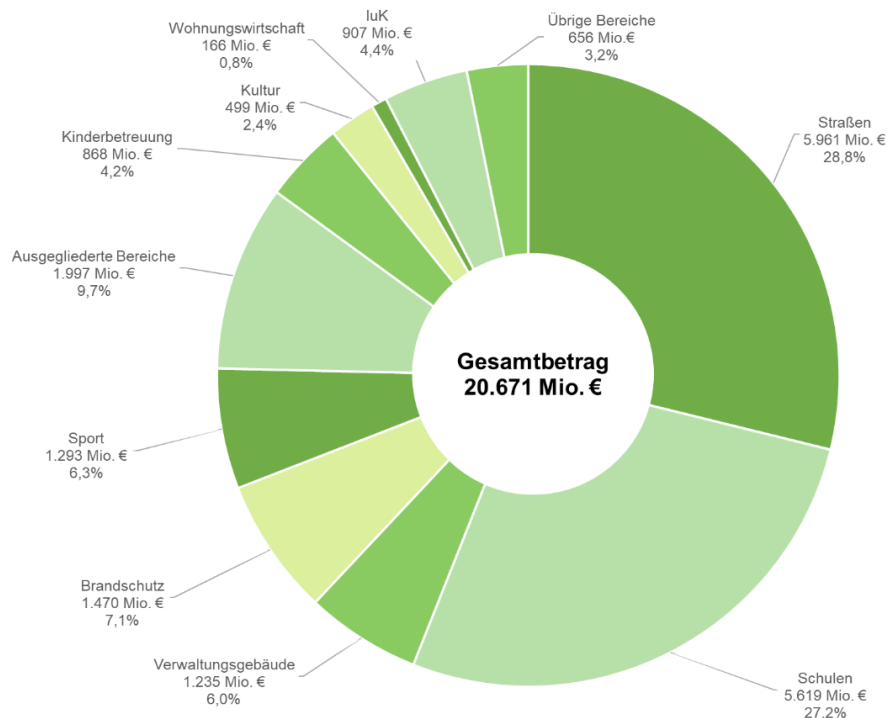
⁴¹ Eine Rücklaufquote von 100% war bei den kreisfreien Städten, den Landkreisen, den Städten mit Sonderstatus und den großen selbständigen Städten zu verzeichnen. Die Rücklaufquote betrug bei den Einheitsgemeinden 96 %, bei den Samtgemeinden 92 % und bei den Mitgliedsgemeinden 79 %.

⁴² Die Hochrechnung erfolgte auf Basis der Einwohnerzahlen der Einheitsgemeinden (ohne Städte mit Sonderstatus und große selbständige Städte), Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden in ihren Anpassungsschichten.

⁴³ Sofern nicht ausdrücklich benannt, bildet das Ergebnis der Hochrechnung die Grundlage für die weiteren Ausführungen und Darstellungen zur Höhe der Investitionsrückstände.

4.5.3 Investitionsrückstände nach Infrastrukturbereichen

Die Kommunen ordneten ihre Investitionsrückstände den Infrastrukturbereichen wie folgt zu:



Ansicht 20: Investitionsrückstände insgesamt – differenziert nach Infrastrukturbereichen

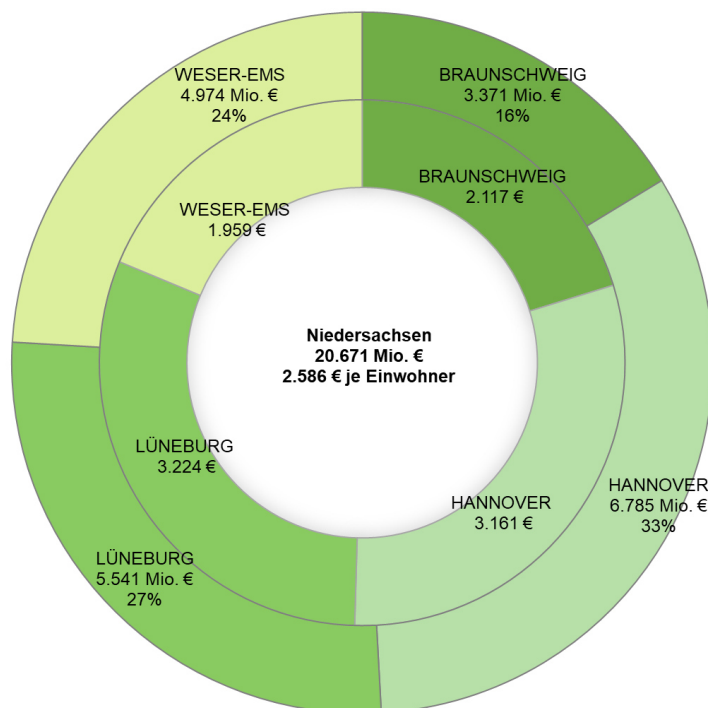
Danach entfielen mehr als die Hälfte der Investitionsrückstände auf die Bereiche „Straßen“ (28,8 %) und „Schulen“ (27,2 %). Alle Gemeindearten meldeten hohe Investitionsrückstände in mindestens einem dieser Infrastrukturbereiche. Darüber hinaus bezifferten die Kommunen Investitionsrückstände von jeweils mehr als einer Milliarde Euro in den Bereichen „Brandschutz“, „Sport“ sowie „Verwaltungsgebäude“.

Mehr als 50 % der Investitionsrückstände in den Bereichen Straßen und Schulen

4.5.4 Regionale Unterschiede

Nach Auswertung der Investitionsrückstände unter regionalen Aspekten ergeben sich deutliche Unterschiede. Dies belegen die Ergebnisse der vier statistischen Gebiete Braunschweig, Hannover, Lüneburg, und Weser-Ems:

Deutliche regionale Unterschiede



Ansicht 21: Investitionsrückstände in den statistischen Gebieten – differenziert nach Gesamtsumme und Höhe je Einwohner

Hinsichtlich der Höhe der Investitionsrückstände insgesamt weist das statistische Gebiet Hannover die höchsten Rückstände auf. Nach einer einwohnerbezogenen Betrachtung entfallen die höchsten Investitionsrückstände auf das statistische Gebiet Lüneburg.

Zudem verdeutlicht ein Vergleich der Anpassungsschichten⁴⁴, dass die Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner – auch innerhalb der statistischen Gebiete – gravierend voneinander abweichen.

In nachfolgender Tabelle sind die Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner⁴⁵ – weiter differenziert nach statistischen Gebieten, Anpassungsschichten und Infrastrukturbereichen dargestellt:

⁴⁴ Vgl. Tabelle 2, S. 19.

⁴⁵ Die Auswertung berücksichtigt nur die Investitionsrückstände und Einwohnerinnen und Einwohner derjenigen Kommunen, die sich an der Umfrage beteiligten.

	Straßen	Schulen	Brand- schutz	Sport	Verwal- tungsge- bäude	Kinder- betreu- ung	IuK	Kultur	Summe*
Ost-Nds.	455	580	176	87	99	86	10	31	1.696
Süd-Nds.	971	473	308	159	203	110	16	202	2.830
BRAUNSCHWEIG	647	540	225	114	138	95	12	94	2.117
Hannover	231	1.780	154	175	303	67	36	104	3.253
Weser-Leine-Bergland	1.616	897	320	265	216	188	12	87	4.106
Mittel-Nds.	645	346	257	182	112	138	47	37	2.008
HANNOVER	646	1.245	216	197	239	111	33	85	3.161
Nord-Nds.	1.274	828	193	187	132	141	393	59	3.513
Nordost Nds.	1.442	450	196	104	46	104	40	28	2.873
LÜNEBURG	1.351	656	194	149	93	125	233	45	3.224
Ostfriesland-Nordsee- küste	732	193	162	84	155	101	29	37	1.968
Oldenburger Raum	190	354	57	242	74	61	327	37	1.510
West-Nds.	494	513	139	183	159	130	154	33	2.225
WESER-EMS	481	378	124	170	135	103	164	35	1.959
Durchschnitt Nds.	746	703	184	162	154	108	113	62	2.586

*) Summe aller Investitionsrückstände einschl. Wohnungswirtschaft, Übrige und Ausgegliederte Bereiche (vgl. Tabelle 17)

Tabelle 16: Investitionsrückstände nach differenzierterer räumlicher Gliederung (in € je Einwohner)

Die Investitionsrückstände variieren in den zehn Anpassungsschichten von 1.510 € je Einwohnerin und Einwohner in der Anpassungsschicht Oldenburger Raum bis zu 4.106 € je Einwohnerin und Einwohner in der Anpassungsschicht Weser-Leine-Bergland.

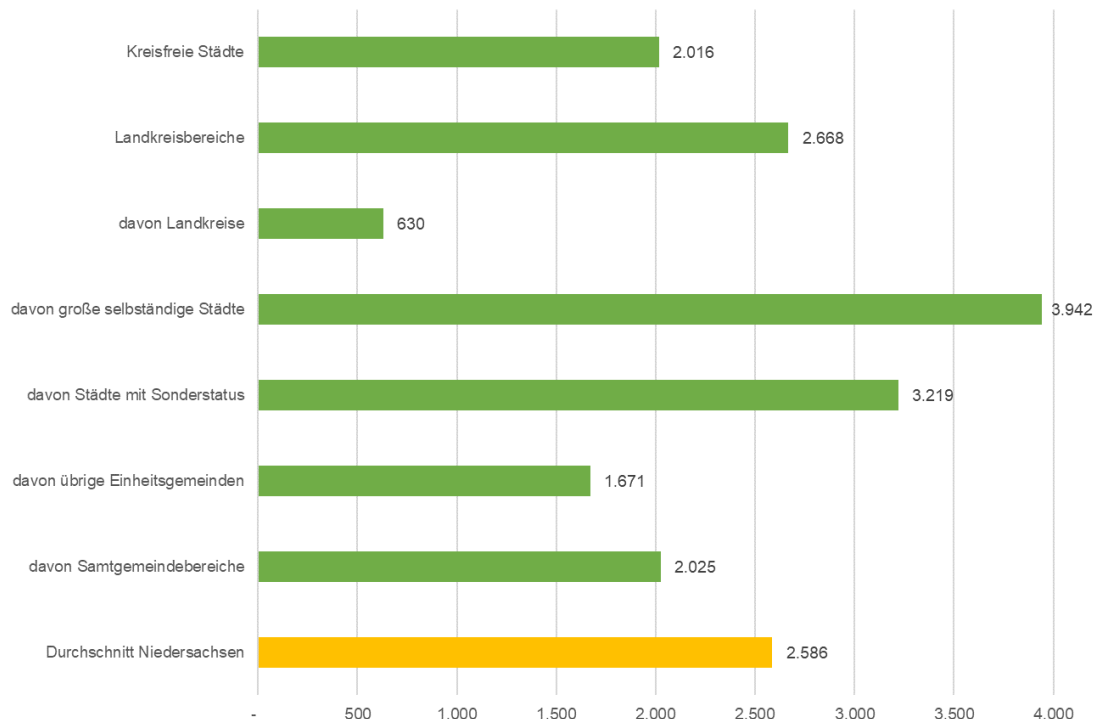
Die Kommunen in den Anpassungsschichten Ostniedersachsen, Mittelniedersachsen, Ostfriesland-Nordseeküste, Oldenburger Raum und Westniedersachsen meldeten unterdurchschnittliche Investitionsrückstände. Überdurchschnittliche Investitionsrückstände waren in den Anpassungsschichten Südniedersachsen, Hannover, Weser-Leine-Bergland, Nordniedersachsen und Nordostniedersachsen festzustellen.

Auch nach der detaillierten Betrachtung je Einwohnerin und Einwohner entfallen in allen Anpassungsschichten die größten Investitionsrückstände auf die Infrastrukturbereiche „Straßen“ und „Schulen“.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass im statistischen Gebiet Weser-Ems alle Anpassungsschichten einen unterdurchschnittlichen Investitionsrückstand aufweisen.

4.5.5 Investitionsrückstände der kommunalen Ebenen

Die folgende Abbildung zeigt die Verteilung der Investitionsrückstände je Einwohnerin und Einwohner – differenziert nach kommunalen Ebenen:



Ansicht 22: Investitionsrückstände – differenziert nach kommunalen Ebenen (in € je Einwohner)

Deutliche Unterschiede in der Höhe der Investitionsrückstände bei den Gemeindearten

Die kreisfreien Städte erfüllen grundsätzlich neben ihren Aufgaben als Gemeinden alle Aufgaben der Landkreise⁴⁶. Ihre Investitionsrückstände mit 2.016 € je Einwohnerin und Einwohner liegen unter dem ermittelten Landesdurchschnitt von 2.586 €.

Die auf die Kreiseinwohnerinnen und Kreiseinwohner entfallenden Investitionsrückstände der Landkreise einschließlich der kreisangehörigen Gemeinden und Samtgemeinden (Landkreisbereiche) in Höhe von 2.668 € je Einwohnerin und Einwohner überschreiten den Landesdurchschnitt.

Deutliche Unterschiede zeigen sich in der Höhe der Investitionsrückstände der übrigen Einheitsgemeinden⁴⁷ (1.671 € je Einwohnerin und Einwohner) und der Samtgemeindebereiche⁴⁸ (2.025 € je Einwohnerin und Einwohner). Nach Ansicht der überörtlichen Kommunalprüfung könnte die Differenz von 354 € je Einwohnerin und Einwohner auf größere Finanzierungs- oder Abstimmungsprobleme aufgrund der geteilten Aufgabewahrnehmung⁴⁹ bei den Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden hinweisen.⁵⁰

⁴⁶ Einschließlich Region Hannover.

⁴⁷ Ohne große selbständige Städte und Städte mit Sonderstatus.

⁴⁸ Samtgemeinden und Mitgliedsgemeinden.

⁴⁹ Vgl. § 98 NKomVG.

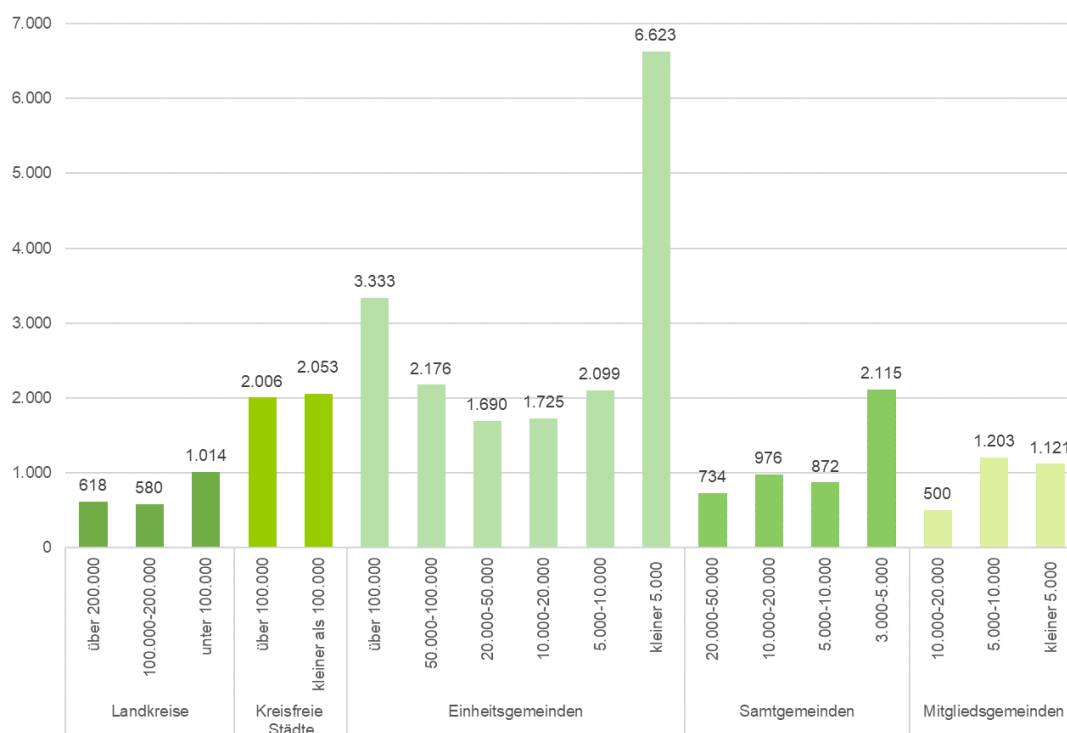
⁵⁰ Vgl. hierzu auch Kapitel 6 „Fusion – Eine Chance für Kommunen?“, S. 131, letzter Absatz.

Im Vergleich der kommunalen Ebenen fallen die weit überdurchschnittlichen Investitionsrückstände der großen selbständigen Städte in Höhe von 3.942 € und der Städte mit Sonderstatus in Höhe von 3.219 € je Einwohnerin und Einwohner auf. Sie überschreiten den Landesdurchschnitt deutlich. Mehr als die Hälfte der von den großen selbständigen Städten gemeldeten Investitionsrückstände entfallen auf den Infrastrukturbereich „Straßen“.

4.5.6 Investitionsrückstände – Verteilung nach Gemeindegrößen

Die folgende Ansicht zeigt, dass – in unterschiedlicher Ausprägung – grundsätzlich höhere Investitionsrückstände von den kleineren Einheiten der jeweiligen Gruppierung gemeldet wurden.

Kleinere Einheiten meldeten grundsätzlich höhere Investitionsrückstände



Ansicht 23: Höhe der Investitionsrückstände insgesamt (in € je Einwohner) – differenziert nach Gemeindearten und Gemeindegrößen

Danach sind die Investitionsrückstände der kleinen Landkreise mit weniger als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner fast doppelt so hoch wie die der Landkreise mit höheren Einwohnerzahlen. Bei den Samtgemeinden sind die Investitionsrückstände der kleinen Samtgemeinden mit 3.000 bis 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sogar mehr als doppelt so hoch wie die der Größeren.

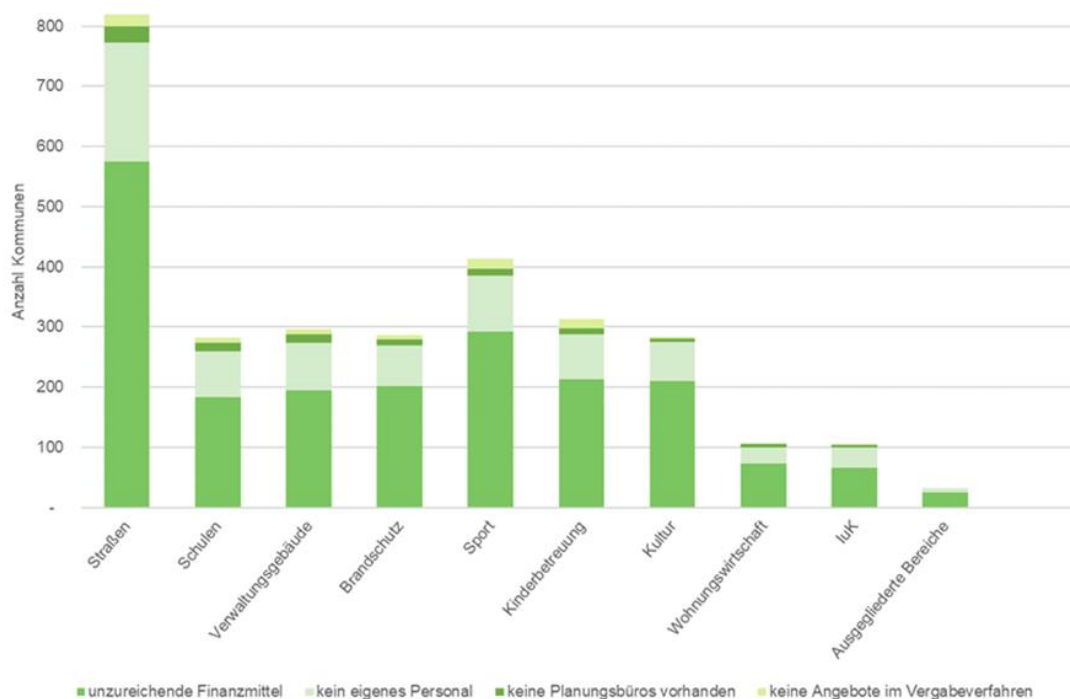
Besorgniserregend stellt sich die Höhe der Investitionsrückstände von 6.623 € je Einwohnerin und Einwohner in der Gruppe der Einheitsgemeinden mit einer niedrigen Bevölkerungszahl und zumeist geringeren finanziellen Gestaltungsspielräumen dar. Sie

meldeten beispielsweise über alle Größenklassen hinweg die mit Abstand höchsten Investitionsrückstände für den Bereich „Straßen“ (2.092 € je Einwohnerin und Einwohner). Auch im Infrastrukturbereich „Kinderbetreuung“ liegen die Investitionsrückstände deutlich über den Rückständen der Kommunen aller übrigen Größenklassen.

In Bezug auf die Investitionsrückstände im Bereich der „Kinderbetreuung“ ist anzumerken, dass die niedersächsischen Kommunen in den vergangenen Jahren immense Anstrengungen unternommen haben, um den Bedarf im Bereich der Kindertagesstätten zu decken. Dennoch teilten die Kommunen auch aktuell noch Investitionsrückstände in einer Größenordnung von 870 Mio. € mit. Der Bedarf im Bereich der Kindertagesstätten dürfte sich beispielsweise wegen der steigenden Anzahl zurückgestellter Einschulungen, u. a. als Folge der COVID-19-Pandemie, noch weiter erhöhen.

4.5.7 Ursachen der Investitionsrückstände

Die von den Kommunen benannten Ursachen für die Investitionsrückstände sind in folgender Ansicht zusammengefasst:



Ansicht 24: Investitionsrückstände – Ursachen

*Ursachen:
Unzu-
reichende
Finanzmittel
und
fehlendes
Personal*

Unzureichende Finanzmittel und fehlendes Personal in den Bauverwaltungen wurden als Hauptursachen für die Investitionsrückstände benannt. Diese Problematik betrifft alle Infrastrukturbereiche.

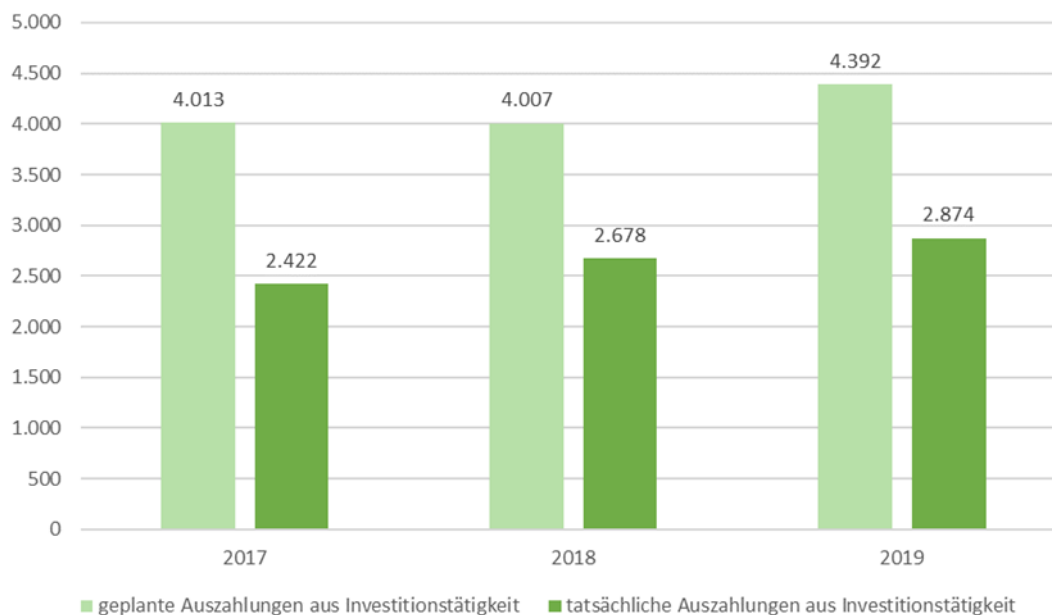
Unabhängig von der grundsätzlichen Problematik der allgemeinen Baukostensteigerung verwiesen die Kommunen darauf, dass ihnen eigenes Personal fehle, um die komplexen Investitionsmaßnahmen abwickeln zu können. Der aktuelle Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst dürfte diese Situation noch verschärfen. Aufgrund der erhöhten Baukonjunktur mangle es zudem an Kapazitäten externer Planungsbüros.

Als weitere Ursachen für die Investitionsrückstände benannten die Kommunen u. a.:

- steigende Standards
- langwierige Förderverfahren
- schwierige gesetzliche Rahmenbedingungen
- komplexe Entscheidungsprozesse in den politischen Gremien⁵¹

4.5.8 Geplante und durchgeführte Investitionen

In nachfolgender Grafik wird das Verhältnis der von den Kommunen eingeplanten Investitionsmittel zu den tatsächlichen Investitionsauszahlungen der Jahre 2017 bis 2019 dargestellt:



Ansicht 25: Geplante und tatsächliche Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (in Mio. €)⁵²

⁵¹ Vgl. u. a. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2018, „Bauinvestitionscontrolling – Sparen durch richtiges Organisieren, Planen und Steuern!“, S. 80 ff.

⁵² Im Rahmen der Auswertung berücksichtigte die überörtliche Kommunalprüfung nur die Kommunen, die sowohl die Haushaltsplandaten als auch entsprechende Daten aus den Jahresabschlüssen mitteilten.

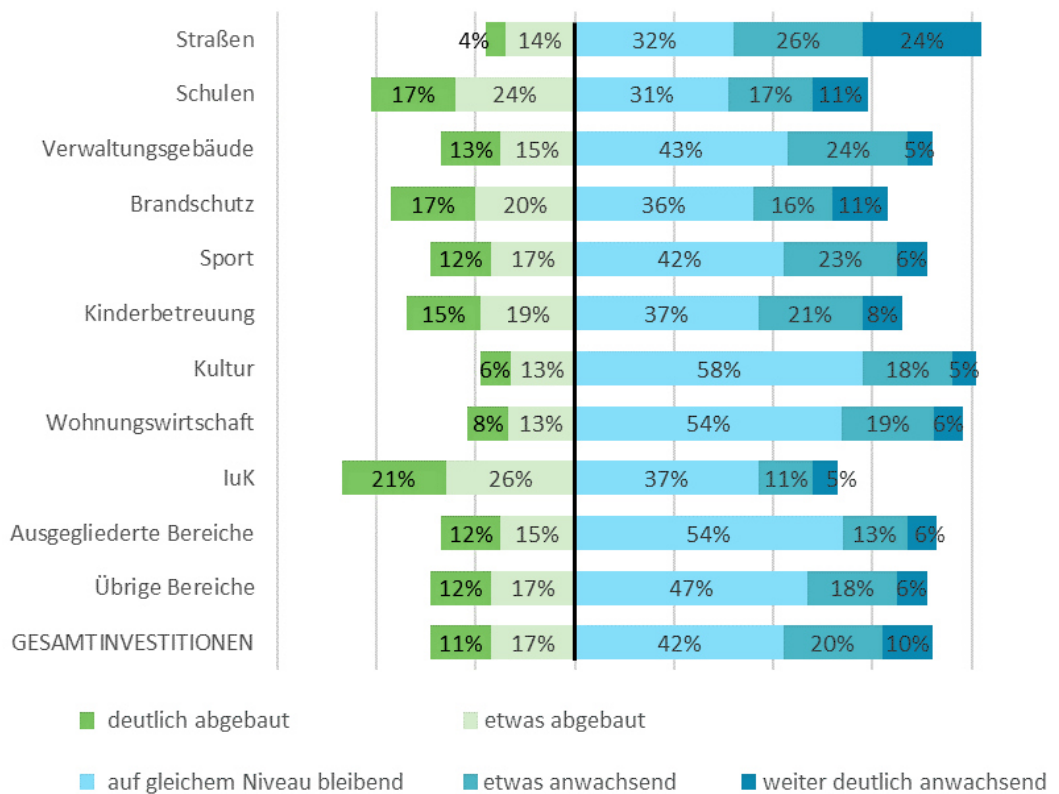
Erhebliche Diskrepanz zwischen geplanten und eingesetzten Mitteln für Investitionen

Die Gegenüberstellung verdeutlicht eine erhebliche Diskrepanz zwischen den von den Kommunen etatisierten Investitionsmitteln und den für Investitionsmaßnahmen tatsächlich verwendeten Mittel. Im Durchschnitt setzten die Kommunen danach nur ca. 64 % ihres geplanten Investitionsvolumens ein. Dies lässt darauf schließen, dass die Kommunen die geplanten Investitionen nicht im angestrebten Maß realisierten.

Die überörtliche Kommunalprüfung ermittelte zudem, dass im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 lediglich 24 % der Kommunen die von ihnen geplanten Mittel für Investitionsmaßnahmen vollständig einsetzten. Demgegenüber verausgabten 41 % der Kommunen weniger als die Hälfte der vorgesehenen Mittel.

4.5.9 Zukünftige Entwicklung der Investitionsrückstände

Nach Einschätzung der Kommunen zur Entwicklung ihrer Investitionsrückstände in den nächsten fünf Jahren ergibt sich folgendes Bild:



Ansicht 26: Entwicklung der Investitionsrückstände – differenziert nach Anzahl der Kommunen

Prognose: Stagnierende bis anwachsende Investitionsrückstände

Überwiegend gaben die Kommunen an, dass die Investitionsrückstände in allen Infrastrukturbereichen auf hohem Niveau stagnieren oder weiter anwachsen würden. Nur 28 % der Kommunen gehen davon aus, die Investitionsrückstände künftig abbauen zu können. Im Übrigen ist nach dem Auswertungsergebnis zu vermuten, dass sie Investiti-

onen in den Infrastrukturbereichen „Schulen“ und „Brandschutz“ mit einer höheren Priorisierung einplanen. Immerhin sehen rd. 40 % der Kommunen vor, die Investitionsrückstände in diesen beiden Bereichen zurückzuführen.

Eine negative Prognose zeigt sich im Bereich „Straßen“ mit den aktuell höchsten Investitionsrückständen. 50 % der Kommunen gehen tendenziell von einem weiteren Anstieg dieser Investitionsrückstände aus.

42 % der Kommunen erwarten, dass die Investitionsrückstände in ihrer Gesamtheit mindestens auf gleichem Niveau verbleiben.

In den Kommunalberichten⁵³ der vergangenen Jahre stellte die überörtliche Kommunalprüfung bereits heraus, dass sich die Investitionsauszahlungen der Kommunen auf hohem Niveau bewegen und jährlich weiter anwachsen. Auch der hohe Anteil nicht durchgeführter Investitionen vergrößere die Gefahr eines kontinuierlichen Anstiegs der Investitionsrückstände.

Die Ergebnisse der landesweiten Bestandserhebung bestätigen den im aktuellen KfW-Kommunalpanel dargestellten bundesweiten Trend und verstärken den Befund für Niedersachsen. Allein die reine Auswertung der von den Kommunen gemeldeten Daten dokumentiert einen offenkundigen Handlungsbedarf und lässt eine Vielzahl von Auffälligkeiten und Problemfeldern erkennen.

Der Abbau der Investitionsrückstände erfordert insbesondere eine hohe finanzielle Leistungsfähigkeit und eine über Jahre hinaus umsetzbare Investitionsplanung der Kommunen.

In welchem Zeitraum eine Reduzierung der Investitionsrückstände erreicht werden kann, ist in erster Linie von der Relation „Höhe der jährlichen Auszahlungen für Baumaßnahmen zur Höhe der Investitionsrückstände“ abhängig. Nach einer überschlägigen Berechnung der überörtlichen Kommunalprüfung benötigen die Kommunen für den vollständigen Abbau der aktuellen Investitionsrückstände im Durchschnitt 9 Jahre. Die Berechnung erfolgte unter der Prämisse, dass die Kommunen die Auszahlungen für Baumaßnahmen – in gleicher Höhe wie 2020 – ausschließlich für den Abbau der aktuell gemeldeten Investitionsrückstände einsetzen. Im Vergleich der Anpassungsschichten ergeben sich nach der Berechnung Spannweiten von 5 Jahren in der Anpassungsschicht Oldenburg Raum von bis zu 13 Jahren in der Anpassungsschicht Südniedersachsen.

⁵³ Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2019, S. 28 ff. sowie Kommunalbericht 2020, S. 47 ff.

Alles in allem sind sowohl die Höhe der von den Kommunen gemeldeten Investitionsrückstände als auch die Entwicklungsprognosen besorgniserregend. Die wegen der COVID-19-Pandemie zu erwartenden eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten werden die Situation weiter verschärfen. Die Rückführung der Investitionsrückstände ist eine fortbestehende Herausforderung an die Kommunen und erfordert kurz- und langfristige Strategien. Eindeutige, auf den Bedarf der Kommunen abgestimmte Ansätze der Investitionsförderung können die Kommunen unterstützen.

Die Bestandserhebung der überörtlichen Kommunalprüfung soll eine Grundlage für diese Überlegungen darstellen. Um Handlungsbedarfe und Handlungsempfehlungen benennen und konkretisieren zu können, bedarf es jedoch weitergehender Analysen.

Die überörtliche Kommunalprüfung wird die Entwicklung der Investitionsrückstände unter verschiedenen Aspekten in ihre weitere Prüfungsplanung einbeziehen.

	Ostniedersachsen	Süd-niedersachsen	BRAUNSCHWEIG	Hannover	Weser-Leine-Bergland	Mittel-niedersachsen	HANNOVER	Nord-niedersachsen	Nordost-niedersachsen	LÜNEBURG	Ostfriesland-Nordseeküste	Oldenburger Raum	West-niedersachsen	WESER-EMS	Niedersachsen gesamt
Einwohner (30.06.2020)	999.464	591.963	1.591.427	1.154.468	494.245	497.004	2.145.717	937.299	782.464	1.719.763	731.192	676.233	1.131.714	2.539.139	7.996.046
Investitionsrückstände insgesamt	1.694.495.512 €	1.676.296.308 €	3.370.791.820 €	3.756.392.000 €	2.030.006.281 €	998.285.233 €	6.784.683.514 €	3.293.083.700 €	2.248.008.648 €	5.541.092.347 €	1.438.550.445 €	1.019.700.000 €	2.516.088.227 €	4.974.338.672 €	20.670.906.354 €
Investitionsrückstände je Einwohner	1.696 €	2.830 €	2.117 €	3.253 €	4.106 €	2.008 €	3.161 €	3.513 €	2.873 €	3.224 €	1.968 €	1.510 €	2.225 €	1.959 €	2.586 €
nach Infrastrukturbereichen															
Straßen und Verkehrsinfrastruktur (ohne ÖPNV)															
insgesamt	454.685.865 €	574.928.967 €	1.029.614.833 €	266.785.000 €	798.797.860 €	320.814.883 €	1.386.397.743 €	1.194.013.277 €	1.128.543.872 €	2.322.557.149 €	535.069.017 €	128.400.000 €	559.092.327 €	1.222.561.344 €	5.961.131.069 €
je Einwohner	455 €	971 €	647 €	231 €	1.616 €	645 €	646 €	1.274 €	1.442 €	1.351 €	732 €	190 €	494 €	481 €	746 €
Schulen (inkl. Erwachsenenbildung)															
insgesamt	579.916.412 €	280.200.213 €	860.116.625 €	2.054.907.300 €	443.341.549 €	172.180.218 €	2.670.429.066 €	776.138.743 €	351.794.741 €	1.127.933.484 €	140.827.343 €	239.200.000 €	580.109.228 €	960.136.571 €	5.618.615.747 €
je Einwohner	580 €	473 €	540 €	1.780 €	897 €	346 €	1.245 €	828 €	450 €	656 €	193 €	354 €	513 €	378 €	703 €
öffentliche Verwaltungsgebäude (Hochbau)															
insgesamt	99.316.104 €	120.277.201 €	219.593.304 €	350.266.300 €	106.787.122 €	55.459.425 €	512.512.848 €	123.850.348 €	35.699.625 €	159.549.973 €	113.272.019 €	49.800.000 €	179.830.296 €	342.902.315 €	1.234.558.439 €
je Einwohner	99 €	203 €	138 €	303 €	216 €	112 €	239 €	132 €	46 €	93 €	155 €	74 €	159 €	135 €	154 €
Brand- und Katastrophenschutz (inkl. Hochwasserschutz, Regenrückhaltebecken)															
insgesamt	176.073.631 €	182.550.011 €	358.623.643 €	177.650.000 €	158.254.740 €	127.725.510 €	463.630.250 €	180.942.914 €	153.275.206 €	334.218.121 €	118.386.468 €	38.500.000 €	156.951.807 €	313.838.275 €	1.470.310.288 €
je Einwohner	176 €	308 €	225 €	154 €	320 €	257 €	216 €	193 €	196 €	194 €	162 €	57 €	139 €	124 €	184 €
Sportstätten und Bäder															
insgesamt	86.702.764 €	94.100.968 €	180.803.733 €	201.610.000 €	130.950.825 €	90.670.521 €	423.231.345 €	175.140.692 €	81.670.295 €	256.810.987 €	61.714.876 €	163.590.000 €	206.655.418 €	431.960.293 €	1.292.806.359 €
je Einwohner	87 €	159 €	114 €	175 €	265 €	182 €	197 €	187 €	104 €	149 €	84 €	242 €	183 €	170 €	162 €
Kinderbetreuung															
insgesamt	86.447.841 €	65.031.878 €	151.479.719 €	77.280.000 €	93.144.828 €	68.661.584 €	239.086.412 €	132.602.796 €	81.745.300 €	214.348.096 €	73.753.756 €	41.200.000 €	147.636.108 €	262.589.865 €	867.504.091 €
je Einwohner	86 €	110 €	95 €	67 €	188 €	138 €	111 €	141 €	104 €	125 €	101 €	61 €	130 €	103 €	108 €
Kultur (inkl. Bibliotheken und Begegnungsstätten)															
insgesamt	30.678.933 €	119.709.791 €	150.388.724 €	120.445.000 €	42.773.432 €	18.294.592 €	181.513.024 €	55.678.717 €	21.949.337 €	77.628.054 €	27.359.725 €	25.200.000 €	37.097.669 €	89.657.395 €	499.187.196 €
je Einwohner	31 €	202 €	94 €	104 €	87 €	37 €	85 €	59 €	28 €	45 €	37 €	37 €	33 €	35 €	62 €
Wohnungswirtschaft															
insgesamt	15.684.674 €	20.716.964 €	36.401.639 €	- €	17.696.473 €	14.611.157 €	32.307.630 €	41.067.149 €	11.404.860 €	52.472.009 €	25.851.518 €	8.000.000 €	11.334.021 €	45.185.539 €	166.366.816 €
je Einwohner	16 €	35 €	23 €	- €	36 €	29 €	15 €	44 €	15 €	31 €	35 €	12 €	10 €	18 €	21 €
Informations- und Kommunikationsinfrastruktur															
insgesamt	9.615.834 €	9.309.438 €	18.925.273 €	42.000.000 €	6.071.822 €	23.328.940 €	71.400.762 €	368.481.854 €	31.578.523 €	400.060.377 €	21.160.917 €	220.800.000 €	174.738.309 €	416.699.225 €	907.085.637 €
je Einwohner	10 €	16 €	12 €	36 €	12 €	47 €	33 €	393 €	40 €	233 €	29 €	327 €	154 €	164 €	113 €
übrige Bereiche															
insgesamt	140.544.884 €	97.930.868 €	238.475.752 €	11.500.000 €	19.831.637 €	12.434.488 €	43.766.125 €	22.419.712 €	14.830.697 €	37.250.409 €	100.668.939 €	22.270.000 €	213.559.029 €	336.497.968 €	655.990.254 €
je Einwohner	141 €	165 €	150 €	10 €	40 €	25 €	20 €	24 €	19 €	22 €	138 €	33 €	189 €	133 €	82 €
überwiegend ausgegliederte Bereiche															
insgesamt	14.828.569 €	111.540.009 €	126.368.577 €	453.948.400 €	212.355.993 €	94.103.915 €	760.408.308 €	222.747.498 €	335.516.192 €	558.263.689 €	220.485.868 €	82.740.000 €	249.084.015 €	552.309.883 €	1.997.350.458 €
je Einwohner	15 €	188 €	79 €	393 €	429 €	190 €	354 €	238 €	429 €	325 €	302 €	123 €	221 €	218 €	251 €
davon ÖPNV															
insgesamt	5.701.479 €	7.824.205 €	13.525.684 €	165.064.000 €	17.387.365 €	2.351.865 €	184.803.230 €	18.728.952 €	8.575.345 €	27.304.298 €	29.246.676 €	1.550.000 €	36.787.374 €	67.584.050 €	293.217.262 €
je Einwohner	6 €	13 €	8 €	143 €	35 €	5 €	86 €	20 €	11 €	16 €	40 €	2 €	33 €	27 €	37 €
davon Ernergieerzeugung und -versorgung															
insgesamt	1.036.533 €	- €	1.036.533 €	- €	1.026.023 €	3.000.000 €	4.026.023 €	10.000.000 €	- €	10.000.000 €	5.000.000 €	- €	234.212 €	5.234.212 €	20.296.768 €
je Einwohner	1 €	- €	1 €	- €	2 €	6 €	2 €	11 €	- €	6 €	7 €	- €	0 €	2 €	3 €
davon Abfallwirtschaft															
insgesamt	- €	15.600.000 €	15.600.000 €	- €	513.011 €	- €	513.011 €	280.000 €	10.187.892 €	10.467.892 €	5.000.000 €	2.390.000 €	3.500.000 €	10.890.000 €	37.470.903 €
je Einwohner	- €	26 €	10 €	- €	1 €	- €	0 €	0 €	13 €	6 €	7 €	4 €	3 €	4 €	5 €
davon Gesundheit (inkl. Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen)															
insgesamt	- €	- €	- €	109.424.400 €	5.930.115 €	- €	115.354.515 €	91.000.000 €	252.800.000 €	343.800.000 €	54.584.194 €	60.000.000 €	102.530.133 €	217.114.328 €	676.268.842 €
je Einwohner	- €	- €	- €	95 €	12 €	- €	54 €	97 €	323 €	200 €	75 €	89 €	91 €	86 €	85 €
davon Wasserversorgung und															
insgesamt	8.090.556 €	88.115.804 €	96.206.360 €	179.460.000 €	187.499.479 €	88.752.050 €	455.711.529 €	102.738.545 €	63.952.955 €	166.691.500 €	126.654.998 €	18.800.000 €	106.032.296 €	251.487.294 €	970.096.683 €
je Einwohner	8 €	149 €	60 €	155 €	379 €	179 €	212 €	110 €	82 €	97 €	173 €	28 €	94 €	99 €	121 €

Tabelle 17: Übersicht zu den Investitionsrückständen aller statistischen Gebiete und Anpassungsschichten

4.6 Fazit

Eine landesweite Beurteilung der Entwicklung der kommunalen Finanzlage ist grundsätzlich nur mit dem einschränkenden Hinweis möglich, dass die konjunkturellen, demografischen oder sonstigen gesellschaftspolitischen Einflüsse zwar tendenziell für alle Kommunen vergleichbar sind, aufgrund der Heterogenität der einzelnen niedersächsischen Kommunen aber unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelnen kommunalen Haushalte haben können. Dies gilt hinsichtlich der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in besonderem Maße.

Infolge der positiven konjunkturellen Entwicklung verbesserte sich in den zurückliegenden Haushaltsjahren die finanzielle Situation der Kommunen kontinuierlich. Da weniger Kommunen Liquiditätskredite für den Ausgleich defizitärer Haushalte einsetzen mussten, nahm die Liquiditätskreditverschuldung deutlich ab. Allerdings ergaben sich auch erhebliche Mehrauszahlungen, die die hohen Einzahlungszuwächse der vergangenen Jahre nahezu aufzehrten. Die überörtliche Kommunalprüfung mahnte daher in zurückliegenden Kommunalberichten wiederholt eine sparsamere Haushaltsführung der Kommunen an. Dies erfolgte insbesondere mit der Intention, dass Kommunen auch bei nachlassender Konjunktur und sinkenden Einzahlungen einerseits den Haushaltsausgleich sicherstellen und andererseits höhere Eigenmittel für die Finanzierung von Investitionen erwirtschaften können. Die überörtliche Kommunalprüfung beurteilte schon in den zurückliegenden Jahren kritisch, dass infolge der gestiegenen Investitionstätigkeit die kommunale Gesamtverschuldung aus Investitionskrediten regelmäßig und teilweise erheblich zunahm.

Die COVID-19-Pandemie veränderte die finanziellen Gestaltungsspielräume aller öffentlichen Haushalte im Jahr 2020 schlagartig. Gleichzeitig stellte sie alle staatlichen Ebenen und die Kommunen vor ungeahnte Herausforderungen. Dabei waren und sind die Kommunen bei der Bewältigung der noch andauernden Krisensituation unmittelbar vor Ort gefordert.

Gleichwohl konnten die Kommunal финанzen bis zum Ende des Haushaltsjahres 2020 noch stabil gehalten werden:

Der positive Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit beträgt 2,6 Mrd. €. ⁵⁴ Dieses Ergebnis entspricht dem des Jahres 2019. Dabei standen 2020 – ebenfalls wie im Vorjahr – den Mehreinzahlungen von 1 Mrd. € Mehrauszahlungen in gleicher Höhe gegenüber.

⁵⁴ Aus dem Überschüssen sind zwingend Pflichttilgungen und die Rückführung von – sofern vorhanden – Liquiditätskrediten zu finanzieren. Danach verbleibende Beträge dienen der Finanzierung der Investitionstätigkeit.

Der positive Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine drastische Verschlechterung der kommunalen Haushaltslage und damit eine deutlich eingeschränkte Finanzkraft der niedersächsischen Kommunen zunächst nur durch Unterstützungszahlungen von Bund und Land verhindert werden konnte.

Die für den Ausgleich der kommunalen Haushalte wesentlichen Einnahmequellen der Gewerbesteuer und der Einzahlungen aus dem kommunalen Anteil an der Einkommenssteuer brachen pandemiebedingt ein. Im Vergleich zum Vorjahr 2019 gingen die Steuereinzahlungen aufgrund der nachlassenden Wirtschaftskraft um insgesamt 932 Mio. € zurück. Hinzu kamen Einzahlungsausfälle durch den Wegfall von Gebühren und Entgelten, weil viele kommunale Leistungsangebote wegen der Kontaktbeschränkungen nicht genutzt werden konnten – beispielsweise Kindertagesstätten oder Veranstaltungsorte. Gleichzeitig entstanden erhebliche Kosten für die Bekämpfung der COVID-19-Pandemie. Hierzu zählen in erster Linie die Mehrkosten im Gesundheitsbereich, aber auch – hier nur exemplarisch – der Mehraufwand für die notwendige Umorganisation des ÖPNV bei gleichzeitigen Einnahmeausfällen. Außerdem verursachten die krisenbedingten Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt einen weiteren Anstieg der Sozialausgaben.

Zum Ausgleich der hohen Einzahlungsausfälle und der pandemiebedingten Mehrauszahlungen legten Bund und Land Hilfsprogramme in einer bislang nicht dagewesenen Größenordnung auf. Noch mit Blick auf die Erwartungen der Mai-Steuerschätzung 2020 wurden die voraussichtlichen Gewerbesteuerausfälle der niedersächsischen Kommunen mit 814 Mio. € von Bund und Land je hälftig übernommen. Aus dem Konjunkturpaket des Bundes wurden den Kommunen zusätzlich bis zu 75 % der Kosten der Unterkunft nach dem SGB II auf Dauer erstattet. Außerdem erhielten die Kommunen Zuweisungen für Investitionen in Kindertagesstätten, für Einzahlungsausfälle im ÖPNV, zur Förderung von Ganztagsangeboten in Schulen sowie Finanzierungshilfen für den öffentlichen Gesundheitsdienst und die Patientenversorgung. Aus dem Hilfsprogramm des Landes erhielten die Kommunen insgesamt 1,1 Mrd. € – einschließlich des Anteils des Landes zum Ausgleich der Gewerbesteuerausfälle (407 Mio. €). Zur Stützung des kommunalen Finanzausgleichs setzte das Land 598 Mio. € ein. Weitere 100 Mio. € erhielten die Kommunen für die Erstattung allgemeiner Einnahmeausfälle und für die Systemadministration in Schulen. Die Kommunen hatten zugestimmt, sich an dem Hilfspaket in Höhe von

348 Mio. € zu beteiligen. Die Rückführung soll im Wege der Aufrechnung im kommunalen Finanzausgleich erfolgen, sobald und soweit dieser das im Haushaltsplan 2020 veranschlagte Niveau überschreitet, frühestens aber 2022⁵⁵.

Die überörtliche Kommunalprüfung ist daher der Auffassung, dass der wiederholte erhebliche Anstieg der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit mit einer Steigerungsrate von 3,5 % im Auge behalten werden muss. Im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise lässt sich ein hoher Anteil der Mehrauszahlungen begründen – allerdings lagen die Steigerungsrate der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in den letzten fünf Jahren nie unter 3 %.

Wie in den vergangenen Jahren fällt auf, dass die Steigerungsrate der Personalauszahlungen erneut über 5 % liegt. Der prozentuale Anstieg der Auszahlungen für die Dienstbezüge ist höher als die sich aus den regelmäßigen Tarif- und Besoldungserhöhungen ergebende Steigerungsrate. Die darüberhinausgehenden Auszahlungen lassen auf einen höheren Personaleinsatz schließen – der im Zusammenhang mit der Bewältigung der COVID-19-Krise zu sehen ist. Dennoch stellt der ebenfalls seit Jahren überproportionale Anstieg des volumenstarken Bereichs der Personalauszahlungen eine hohe Belastung für die kommunalen Haushalte dar.

Es ist davon auszugehen, dass die Kommunen mindestens mittelfristig mit weiterhin geringeren Steuererträgen rechnen müssen. Der Arbeitskreis Steuerschätzung hat in seiner Mai-Sitzung⁵⁶ seine Erwartung im Vergleich zur Novembersitzung⁵⁷ nach unten korrigiert. Zwar geht der Arbeitskreis perspektivisch von wieder ansteigenden Gewerbesteureinzahlungen aus, die Erwartungen in Bezug auf die Entwicklung der Einkommensteuer fallen jedoch negativ aus. Insgesamt werden für die Jahre 2021 und 2022 geringere Steuereinzahlungen prognostiziert als noch im November 2020.

Gleichzeitig wird die infolge der Pandemie gesunkene allgemeine Wirtschaftskraft mit der Belastung des Arbeitsmarkts erhöhte Sozialauszahlungen nach sich ziehen.

Für die kommunalen Haushalte bedeutet dies, dass sie bei der Gestaltung ihres Haushaltsausgleichs auch in den kommenden Jahren mit Mindereinzahlungen und Mehrauszahlungen planen müssen.

Ob die finanziellen Folgen der Pandemie zu einer nicht nur vorübergehenden Einschränkung der individuellen finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen führen, wird u. a. davon abhängig sein,

⁵⁵ Siehe Orientierungsdaten für den Planungszeitraum 2020 bis 2024, Nds. MBI. Nr. 47/2020, S. 1132.

⁵⁶ Ergebnisse der 160. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 10. bis 12.05.2021.

⁵⁷ Ergebnisse der 159. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 10. bis 12.11.2020.

- wie hoch der Finanzierungsanteil über die Gewerbesteureinzahlungen ausfällt,
- welche Aufgaben für die Durchführung pandemiebedingter Maßnahmen sowie den damit verbundenen Mehrauszahlungen übernommen werden müssen und
- ob die Kommunen vor der Pandemie über eine gute finanzielle Leistungsfähigkeit verfügten.

Bereits für das Haushaltsjahr 2020 ist in der Gesamtbetrachtung aller Kommunen von einer nachlassenden Finanzkraft der niedersächsischen Kommunen auszugehen. Ein deutliches Indiz dafür ist die Zunahme der Gesamtverschuldung aus Liquiditätskrediten am Kreditmarkt um 30 Mio. €. Gegenüber 2019 stellt sich der Anstieg nur gering dar. Allerdings gelang es den Kommunen in den Vorjahren, den Bestand der Liquiditätskredite deutlich zu verringern. Immerhin reduzierten die Kommunen ihre Gesamtverschuldung aus Liquiditätskrediten in den Jahren 2016 bis 2019 um fast 1,5 Mrd. €.

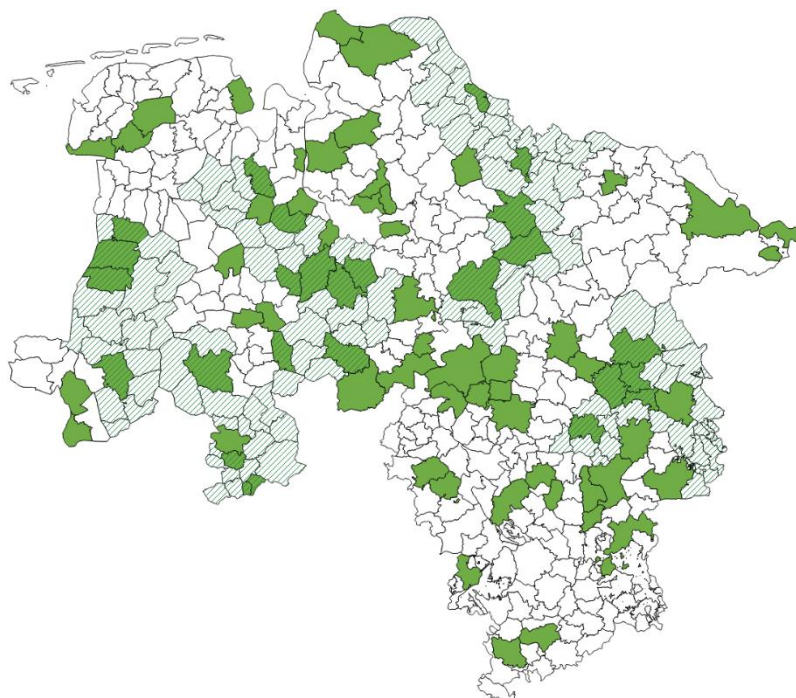
Zudem wurde im Haushaltsjahr 2020 eine wesentlich höhere Aufnahme von Investitionskrediten erforderlich. Die Gesamtverschuldung der niedersächsischen Kommunen erhöhte sich um 850 Mio. € und damit signifikant. Vor diesem Hintergrund stellen die erheblichen Investitionsrückstände der niedersächsischen Kommunen ein erhebliches Haushaltsrisiko dar (s. Kapitel 4.5).

Die überörtliche Kommunalprüfung geht davon aus, dass die krisenbedingt angespannte Finanzsituation in den nächsten Jahren mindestens fortbestehen wird. Die Kommunen sind dennoch gefordert, alle haushaltsrechtlichen Möglichkeiten zu nutzen, um den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich zu erreichen.

5 Prüfungsergebnisse

5.1 Vorbemerkungen

Zu den in diesem Kapitel aufgeführten Themenbereichen sind 11 Landkreise sowie 80 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 27: 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 Berichterstellung nicht aufwiesen, wird der Kommunalbericht 2022 enthalten.

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

Die in diesem Kapitel veröffentlichten Prüfungsergebnisse basieren auch auf Erkenntnissen aus den Jahren, in denen die COVID-19-Pandemie kommunales Handeln und kommunale Haushalte noch nicht beeinflusste. Die aktuellen Herausforderungen der Kommunen und die damit einhergehenden – auch finanziellen – Belastungen konnten daher im Rahmen dieser Prüfungen nur bedingt berücksichtigt werden.

Dies gilt insbesondere für die Prüfungen „Zuwendungen im Kulturbereich“, „Feuerwehrgebühren“ und „Organisation eigener Steuerangelegenheiten der Kommunen“, deren Prüfungsergebnisse bereits für den Kommunalbericht 2020 vorlagen, aufgrund der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie aber erst in diesem Kommunalbericht veröffentlicht werden. Hierauf wurde bereits im letzten Kommunalbericht hingewiesen.

Gleichwohl können die Prüfungsergebnisse die Kommunen bei der Bewältigung ihrer aktuellen und zukünftigen Herausforderungen unterstützen. Die Empfehlungen für Einsparungen, Prozessveränderungen oder Vermeidung von rechtswidrigem Handeln sind geeignet, Impulse für eine eventuelle Anpassung des Verwaltungshandels zu geben.

5.2 Prüfungsergebnisse – Kompakt

Die Prüfung der **Fraktionszuwendungen** zeigte, dass die Spannbreite der finanziellen Förderung der Fraktionsarbeit in größeren Städten sowohl in absoluten Zahlen als auch bezogen auf Einwohnerinnen und Einwohner oder Fraktionsmitglieder sehr unterschiedlich ist.

Bei keiner Stadt basierte die Höhe der gewährten Zuwendungen auf aktuellen Bedarfsberechnungen. Die Fraktionen verwendeten die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel nicht in allen Fällen entsprechend ihrer gesetzlichen Aufgaben. Nicht alle Städte kontrollierten die Mittelverwendung ausreichend. Eine regelmäßige, zumindest stichprobenartige, Prüfung von Belegen zu den vereinfachten Verwendungsnachweisen ist aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung erforderlich. Fehlern bei der Verwendung kommunaler Mittel aus Fraktionszuwendungen könnte damit vorgebeugt werden (s. Kapitel 5.3).

Zuwendungen im Kulturbereich sollten zielgerichtet vergeben werden, um das kommunale Interesse an den Zuwendungen erreichen zu können. Dazu empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung, Förderkriterien zu bestimmen. Sie stellte fest, dass es bei der Prüfung der Anträge und der Verwendungsnachweise häufig an einer Dokumentation mangelte. In Teilen fehlten Verwendungsnachweise (s. Kapitel 5.4).

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte fest, dass die Mehrheit der geprüften Kommunen keine aktuelle **Feuerwehrgebührensatzung** mit aktuell kalkulierten Gebührensätzen vorlegen konnte. Die Kommunen hatten Probleme, die Gebührensätze ordnungsgemäß zu kalkulieren. Auch setzten sie die Regelungen ihrer eigenen Satzung nicht immer vollständig um. Die Kommunen konnten nicht belegen, dass alle freiwilligen Einsätze und Hilfeleistungen ihrer freiwilligen Feuerwehr in einem Einsatzbericht mündeten und diese auch mit den Gebührenschuldnerinnen und -schuldern abgerechnet wurden. Weiterhin führten Abrechnungsfehler zu rechtsfehlerhaften Bescheiden und ggf. zu Einnahmeverlusten (s. Kapitel 5.5).

Die Prüfung der **Organisation eigener Steuerangelegenheiten der Kommunen** zeigte, dass die geprüften Kommunen die Bedeutung der Einrichtung eines Tax Compliance Management Systems erkannt hatten. Alle Kommunen hatten damit begonnen, entsprechende Organisationsstrukturen zu implementieren.

Die komplexe steuerrechtliche Materie, die Umstellung auf das neue Umsatzsteuerrecht sowie die Einrichtung eines Tax Compliance Management Systems stellen die Kommunen vor große Herausforderungen. Der Übergangszeitraum nach § 27 Abs. 22 UStG für das neue Umsatzsteuerrecht endet mit Ablauf des 31.12.2022. Die Kommunen sollten

den Umfang dieser Aufgaben nicht unterschätzen. Kommunen, die ihre Projekte zur Umstellung noch nicht abgeschlossen haben, sollten diese nunmehr zügig vorantreiben (s. Kapitel 5.6).

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte, wie Kommunen **Software-Lizenzmanagement** betreiben bzw. inwieweit sie hierfür bereits hinreichend sensibilisiert waren. Dabei stellte sie insbesondere fest, dass es in den geprüften Kommunen keine hinreichende Übersicht der vorhandenen und tatsächlich auch genutzten Software-Lizenzen gab. Damit fehlte eine wesentliche Grundlage für ein effizientes Software-Lizenzmanagement (s. Kapitel 5.7).

Eine weitere Prüfung zeigte, dass die von der **interkommunalen Zusammenarbeit im Personenstandswesen** erwarteten positiven Effekte im Wesentlichen eintraten. Gemeinsame Standesamtsbezirke konnten bei unverändertem Aufgabenumfang mit einem vergleichsweise geringeren Personalbestand geführt werden. Dies entlastete die Kommunen finanziell. Die Stellenverdichtung trug zudem dazu bei, dass die Standesbeamtinnen und Standesbeamten mehr Routine gewinnen konnten. Sie schuf das Potenzial, die Arbeiten qualitativ zu verbessern. Allerdings gestaltete keine Kommune die Erstattungsregelung so, dass diese eine vollständige Kostendeckung gewährleistete. Hier besteht Verbesserungsbedarf (s. Kapitel 5.8).

Die Prüfung **Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen** zeigte, dass die geprüften Kommunen den Einfluss auf ihre Gesellschaften wahrten, indem sie sich eine ausreichende Anzahl von Aufsichtsratsmandaten vertraglich sicherten. Verbesserungsbedarfe sah die überörtliche Kommunalprüfung bei der Festsetzung und Umsetzung einer Zielgröße für den Frauenanteil, der wirtschaftlich-kaufmännischen Qualifikation bei einem Teil der Aufsichtsratsmitglieder sowie bei der Mandatsträgerbetreuung durch die Kommunen (s. Kapitel 5.9).

Die unteren Bauaufsichtsbehörden können **Baugenehmigungsverfahren** nicht uneingeschränkt durch eigene Maßnahmen beschleunigen. Sie sind von einer Vielzahl, auch externer, Störfaktoren beeinflusst. In erster Linie wird ein zügiges und rechtssicheres Verfahren von der gegenseitigen Mitwirkung aller Verfahrensbeteiligten bestimmt. Die Vorlage von vollständigen und mängelfreien Unterlagen bildet dabei die wesentlichste Grundlage. Die unteren Bauaufsichtsbehörden stehen dafür grundsätzlich bereits im Vorfeld sowie im laufenden Baugenehmigungsverfahren für Beratungen zur Verfügung. Sie sind aufgefordert, Optimierungspotenziale im Genehmigungsverfahren zu nutzen (s. Kapitel 5.10).

5.3 Fraktionszuwendungen – Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser...

Von 11.000 € bis 2,4 Mio. € pro Jahr – die Höhe der Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen variierte bei zehn geprüften größeren Städten erheblich. Diese Bandbreite beruhte einerseits auf den erheblichen Größenunterschieden der Städte, andererseits auf einer fehlenden Bedarfsermittlung. Keine der geprüften Städte konnte belegen, ob bzw. wie sie einen entsprechenden Bedarf der Fraktionen konkret ermittelt hatte.

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte in ihrer Prüfung weiter fest, dass Fraktionen und Gruppen Zuwendungen fehlerhaft verwendeten. Die Städte selbst hatten die Mittelverwendung in unterschiedlicher Tiefe – drei Städte allerdings gar nicht – überprüft. Notwendige Belege ließen sich die Städte nur in Einzelfällen vorlegen.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Das kommunale Mandat im Ehrenamt ist ein fester Bestandteil unseres Gemeinwesens und für sein Funktionieren unerlässlich. Es hat eine erhebliche Bedeutung für das Demokratieprinzip. Zur Erfüllung der daraus resultierenden Aufgaben schließen sich die meisten Abgeordneten der Kommunalvertretungen zu Fraktionen und Gruppen zusammen.

Fraktionen und Gruppen bestimmen auf staatlicher wie auf kommunaler Ebene weitgehend über die inhaltlichen Schwerpunkte der Arbeit in den Vertretungen.⁵⁸ Dabei sind sie zur Erfüllung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben auf personelle und sächliche Mittel angewiesen. Fraktionen und Gruppen sind jedoch nur begrenzt in der Lage, eigene Finanzmittel, z. B. Spenden, zu erwirtschaften. Auch die mittelbare Finanzierung über Aufwandsentschädigungen und Freistellungen für die Teilnahme an Fraktionssitzungen sowie die erhöhte Aufwandsentschädigung für Fraktionsvorsitzende ist für die Fraktionsarbeit nicht immer ausreichend.⁵⁹ Deshalb können Kommunen diese Tätigkeit durch Geld- und Sachleistungen, sogenannte Fraktionszuwendungen, unterstützen. Der Gesetzgeber sieht diese, im Ermessen der Kommune liegende, Möglichkeit auch ausdrücklich vor.⁶⁰

⁵⁸ Vgl. Meyer, Recht der Ratsfraktionen, 10. Auflage, Kap. 1., S. 41.

⁵⁹ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, Rn. 71.

⁶⁰ Vgl. § 57 Abs. 3 S. 1 NKomVG: „Die Kommune kann den Fraktionen und Gruppen Zuwendungen zu den Sach- und Personalkosten für die Geschäftsführung gewähren; zu diesen Kosten zählen auch die Aufwendungen der Fraktionen oder Gruppen aus einer öffentlichen Darstellung ihrer Auffassungen in den Angelegenheiten der Kommune.“

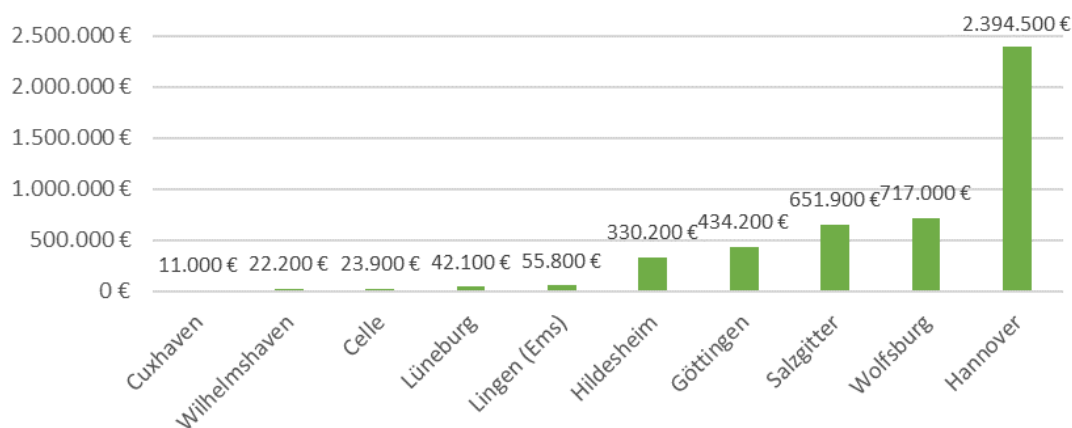
Zuwendungen der Kommune an Fraktionen und Gruppen sind aber nur im Hinblick auf die Erfüllung kommunaler Aufgaben zulässig. Diese Zweckbindung hat die Vertretung bei der Bemessung kommunaler Mittel an die Fraktionen und Gruppen zu beachten.⁶¹

Ziel dieser Prüfung war es, Art und Umfang der gewährten Fraktionszuwendungen, die zugehörigen Regelungen, den Nachweis und die Mittelverwendung sowie die Prüfung der Verwendung zu vergleichen und mögliche Schwachstellen aufzuzeigen. Prüfungsgegenstand waren die Fraktionszuwendungen der Haushaltsjahre 2017 und 2018 bei drei kreisfreien, fünf großen selbständigen Städten sowie den Städten mit Sonderstatus.⁶²

Die Städte gewährten Zuwendungen in unterschiedlicher Form. Bei einigen Städten waren Zuwendungen für Fraktionspersonal und/oder Raumkosten für die Fraktionsbüros in einer Geschäftskostenpauschale enthalten, bei anderen Städte enthielten die Zuwendungen die Kosten der Geschäftsführung, des Personals und der Räumlichkeiten nach konkreten Verteilungskriterien. Eine Geschäftskostenpauschale zahlten alle Städte.

Ein erster Überblick zeigt, dass in der Addition aller Zuwendungen die Gesamtbeträge zwischen rd. 11.000 € in Cuxhaven und rd. 2,4 Mio. € in der Landeshauptstadt Hannover variierten.

Bemerkenswerte Unterschiede



Ansicht 28: Gesamtzuwendungen⁶³

Die Höhe der Zuwendungen sollte maßgeblich vom Aufgabenumfang der Fraktionen und Gruppen abhängen, der wiederum (auch) in Relation zur Größe der Stadt stehen könnten. Um hier vergleichen zu können, bildete die überörtliche Kommunalprüfung auch die

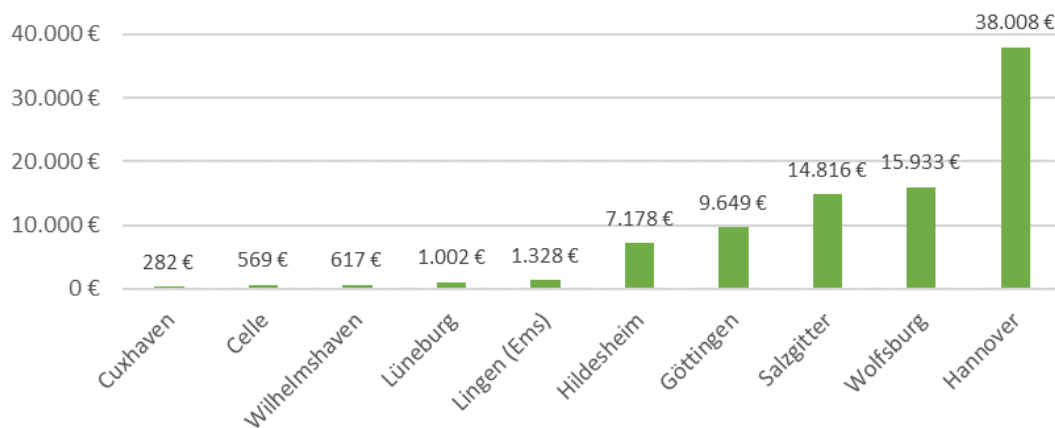
⁶¹ Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, Rn. 89.

⁶² Geprüft wurden die Landeshauptstadt Hannover, die Hansestadt Lüneburg sowie die Städte Celle, Cuxhaven, Göttingen, Hildesheim, Lingen (Ems), Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg.

⁶³ Durchschnittliche jährliche Gesamtzuwendungen der einzelnen Städte für ihre Fraktionen auf Basis der Jahre 2017 und 2018 (gerundet).

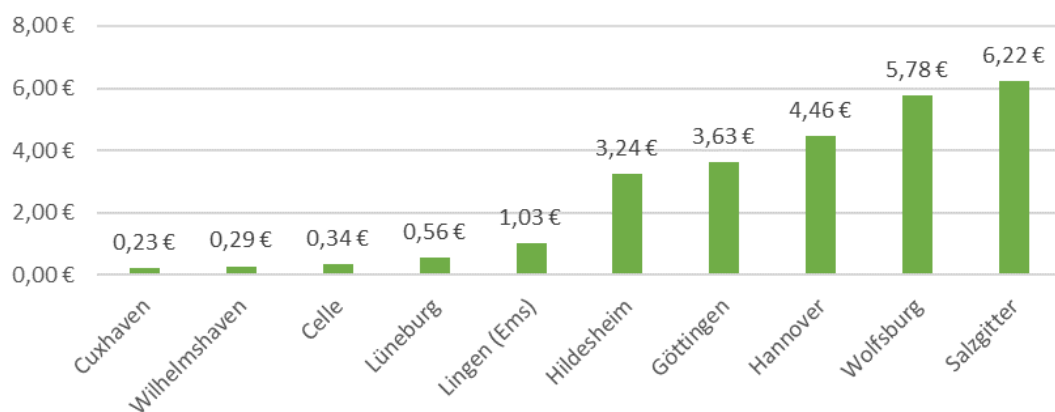
folgenden Kennzahlen auf Basis der Anzahl der Fraktions-/Gruppenmitglieder sowie der Einwohnerinnen und Einwohner der geprüften Städte.

Heruntergebrochen auf die Zuwendungen, die die Städte pro Fraktions- oder Gruppenmitglied zahlten, lagen die Beträge zwischen 282 € in Cuxhaven und 38.008 € in der Landeshauptstadt Hannover.



Ansicht 29: Gesamtzuwendungen je Fraktionsmitglied⁶⁴

In Relation zu den Einwohnern zahlte die Stadt Salzgitter am meisten – 6,22 € je Einwohnerin und Einwohner. Auch hier zahlte Cuxhaven am wenigsten mit 0,23 € je Einwohnerin und Einwohner.



Ansicht 30: Gesamtzuwendungen je Einwohner⁶⁵

⁶⁴ Auf Basis des Durchschnitts der Anzahl der Fraktionsmitglieder zum 31.12.2017 und 31.12.2018.

⁶⁵ Auf Basis des Durchschnitts der Einwohnerinnen und Einwohner zum 31.12.2017 und 31.12.2018.

Aus dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit⁶⁶ ergibt sich, dass die Zuwendungen bedarfsgerecht sein müssen. Der von den Fraktionen benötigte Bedarf für die Geschäftsführung bildet die Obergrenze der Zuwendungen.⁶⁷ Dementsprechend muss vor einer Entscheidung über die Höhe der Fraktionszuwendungen zunächst der konkrete Finanzbedarf der Fraktionen und Gruppen ermittelt werden. Dabei liegt es im Ermessen der Kommune festzulegen, in welchem Umfang der festgestellte Bedarf – jeweils für alle Fraktionen und Gruppen gleichermaßen – abgedeckt werden soll. Ein Anspruch auf Fraktionszuwendungen besteht nicht.

Ermittlung des Bedarfs? Lang ist's her – wenn überhaupt.

Die Überprüfung der Bedarfsermittlungen der geprüften Städte ergab folgendes Bild:

Keine Stadt konnte eine Bedarfsberechnung zur Höhe der aktuell gewährten Fraktionszuwendungen vorlegen und damit schlüssig und nachvollziehbar belegen, wie sie die Zuwendungshöhe ermittelt hatte. Bei der Landeshauptstadt Hannover konnte der überörtlichen Kommunalprüfung zumindest ein „interner Bericht“ aus 1992 vorgelegt werden, der sich mit der Ausstattung der Fraktionsgeschäftsstellen beschäftigte.

Bei einigen Städten⁶⁸ kam es in dem überprüften Zeitraum zu erheblichen Rückzahlungen bzw. Verrechnungen bei den Fraktionszuwendungen. Diese machten 2018 bei der Stadt Göttingen und der Hansestadt Lüneburg jeweils mehr als ein Fünftel der erhaltenen Pauschalbeträge aus. Dies könnte ein Anzeichen dafür sein, dass Bedarf und gezahlte Beträge sehr weit auseinanderlagen.

Die überörtliche Kommunalprüfung hält es für unerlässlich, dass Kommunen, die Fraktionszuwendungen gewähren, den Bedarf mindestens zu Beginn einer Wahlperiode neu ermitteln, das Ergebnis dokumentieren und durch die Vertretung beschließen lassen.

Den Städten war teilweise nicht bewusst, dass grundsätzlich nicht verbrauchte Mittel von den Fraktionen und Gruppen zurückzuerstatten sind. Die gewährten Mittel stellen eine Zuwendung zum geschäftsnotwendigen Aufwand dar. Es handelt sich nicht um Beträge, über die die Fraktionen und Gruppen unabhängig vom notwendigen Bedarf der Höhe nach frei verfügen können. MI hat durch die Aktualisierung der (bis dahin seit 1992 unverändert geltenden) Erlasslage 2020 durch seinen Runderlass⁶⁹ an dieser Stelle zweiseitig Klarheit geschaffen.

Zuwendungen, nicht Verfügungsmittel.

⁶⁶ § 110 Abs. 2 NKomVG.

⁶⁷ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 09.06.2009, 10 ME 17/09.

⁶⁸ Betroffen waren die Landeshauptstadt Hannover, die Hansestadt Lüneburg sowie die Städte Celle, Göttingen, Hildesheim, Lingen (Ems) und Wolfsburg.

⁶⁹ Vgl. Nr. 3 des RdErl. d. MI vom 24.08.2020, Az. 33.12-10005 „§ 57 – Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften“.

Einige Städte⁷⁰ übertrugen ihren Fraktionen und Gruppen nicht verbrauchte Mittel auch für Folgejahre. In der Landeshauptstadt Hannover und der Stadt Hildesheim erfolgte dies sogar über eine Wahlperiode hinaus. Ebenso übertrug die Stadt Salzgitter Mittel auf Nachfolgefraktionen, obwohl eine „Rechtsnachfolge“ bei kommunalen Fraktionen und Gruppen nicht gegeben ist.⁷¹ In der Spitze konnte eine Fraktion in der Landeshauptstadt Hannover rd. 40.000 € nicht verbrauchter Fraktionszuwendungen ihrer „Vorgängerfraktion“ in die neue Wahlperiode übernehmen und dort zusätzlich zu den jährlich erhaltenen Mitteln verbrauchen.

Der aktualisierte Runderlass des MI stellt nunmehr klar, dass eine „Übertragung“ von Fraktionsmitteln innerhalb einer Wahlperiode nur sehr eingeschränkt und über die Wahlperiode hinaus gar nicht möglich ist. Hierauf sollten die Kommunen bei der kommenden Wahlperiode achten.

Entscheidung in eigener Sache – Transparenz ist wichtig.

Dabei entscheiden die Abgeordneten „in eigener Sache“ über die Gewährung von Fraktionszuwendungen, da fast alle einer Fraktion angehören. Eine transparente Entscheidung ist daher von besonderer Bedeutung, um eine ausreichende Kontrolle zu ermöglichen und den Verdacht der „Selbstbedienung“ zu vermeiden.⁷²

Den Kommunen steht es dabei frei, auf welche Weise sie die Fraktionszuwendungen regeln – z. B. als „einfachen“ Beschluss der Vertretung, in einer Richtlinie oder in einer Satzung. Letztere schafft eine besondere Transparenz, da sie in dem nach §§ 10, 11 NKomVG vorgeschriebenen Verfahren zu veröffentlichen ist.⁷³ Um zusätzliche Transparenz zu schaffen, sollten auch andere Formen von Regelungen zu Fraktionszuwendungen, für die eine formelle Veröffentlichung nicht geregelt ist, öffentlich zugänglich gemacht werden.

Nachweise unvollständig oder verspätet? – Kommt vor, ist aber nicht die Regel.

Die Fraktionen und Gruppen haben jährlich einen Verwendungsnachweis vorzulegen, um die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen zu belegen. Diese Nachweise sind von der Verwaltung zu prüfen. Dabei ist die Verwendung „in einfacher Form“ nachzuweisen.⁷⁴ Nähere Ausführungen enthält Nr. 3 des bereits genannten Runderlasses des MI. Acht Städte⁷⁵ konkretisierten diese Bestimmungen in ihren eigenen Regelungen, indem sie beispielsweise ein Muster vorgaben, wie der Verwendungsnachweis

⁷⁰ Betroffen waren die Landeshauptstadt Hannover sowie die Städte Göttingen und Hildesheim.

⁷¹ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 09.06.2009, 10 ME 17/09.

⁷² Vgl. Wefelmeier in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 1, Stand: September 2016, Kommentierung zu § 57 NKomVG, Rn. 84.

⁷³ Ebd.

⁷⁴ Vgl. § 57 Abs. 3 S. 2 NKomVG.

⁷⁵ Hierzu zählten die Landeshauptstadt Hannover, die Hansestadt Lüneburg sowie die Städte Celle, Cuxhaven, Göttingen, Hildesheim, Lingen (Ems) und Salzgitter.

auszusehen hat. Die Fraktionen und Gruppen hielten sich weitgehend an die für sie geltenden Regeln. Nur in Einzelfällen fehlten Unterschriften oder die Versicherung der Fraktions-/Gruppenvorsitzenden zur bestimmungsgemäßen Verwendung. In rund einem Viertel der geprüften Fälle wurden die Nachweise verspätet (i. d. R. nach dem 31.03. des Folgejahres) erbracht – in drei Fällen wurden die Verwendungsnachweise sogar erst anlässlich dieser Prüfung und damit mehr als ein Jahr nach dem eigentlichen Abgabetermin erstellt.

Eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise war also nicht immer gegeben. In der Landeshauptstadt Hannover sowie den Städten Hildesheim und Wilhelmshaven musste die überörtliche Kommunalprüfung sogar feststellen, dass die Verwendungsnachweise überhaupt nicht geprüft wurden.

Prüfung der Verwendung: Von umfangreich bis gar nicht.

Die zur Prüfung vorgelegten vereinfachten Verwendungsnachweise der Fraktionen und Gruppen enthielten – unabhängig von Art, Umfang und Informationstiefe – keine Aussagen dazu, ob die Zuwendungen im Einzelnen tatsächlich zweckentsprechend verwendet wurden. Eine sachgerechte Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung von Fraktionszuwendungen kann aber nur erfolgen, wenn Einnahmen und Ausgaben durch die Fraktionen und Gruppen konkret belegt werden können. Zumindest stichprobenartig sollten sich die Kommunen daher die Belege vorlegen lassen.

Da dies nicht alle geprüften Städte taten⁷⁶, prüfte die überörtliche Kommunalprüfung – abhängig vom Umfang und Tiefe der eigenen Prüfungen der Städte – stichprobenartig die Verwendungsnachweise und auch die Belege der Fraktionen.

Dabei fand die überörtliche Kommunalprüfung belegte Ausgaben für Großanzeigen, Blumen- oder Buchpräsente, Warengeschenke, Gutscheine oder Spenden. Eine Fraktion erstattete ihren Mitgliedern sogar „Knöllchen“ für Parkverstöße bei Sitzungs- oder Veranstaltungsteilnahmen. Auch wenn das Geld für die Strafzettel von den Fraktionsmitgliedern inzwischen zurückgezahlt wurde, dürfen Fraktionen und Gruppen diese Ausgaben nicht aus Fraktionszuwendungen bestreiten. Eine Finanzierung der Fraktionsarbeit aus kommunalen Haushaltsmitteln ist nur zulässig, soweit sich diese Arbeit auf kommunale Aufgaben bezieht und dabei ein nachprüfbar notwendiger sächlicher und personeller Aufwand entsteht.⁷⁷

Verwendung ist auf kommunale Aufgaben begrenzt.

Bei der Finanzierung der Fraktionen und Gruppen aus Haushaltsmitteln gelten zudem die haushaltsrechtlichen Vorgaben des NKomVG und der KomHKVO. Hierzu zählt auch

⁷⁶ Lediglich die Hansestadt Lüneburg, die Städte Celle und Salzgitter sowie das RPA der Stadt Göttingen prüften Belege zu den zahlenmäßigen Nachweisen vollständig oder als Stichprobe.

⁷⁷ Siehe auch RdErl. d. MI v. 24.08.2020, Az. 33.12-10005 § 57 – Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften.

der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Hierauf hat das MI in Nr. 2.4 des neu gefassten Runderlasses vom 24.08.2020 nunmehr auch ausdrücklich hingewiesen.

Die Beachtung dieses Grundsatzes war für die überörtliche Kommunalprüfung in einigen Fällen zumindest zweifelhaft. Fraktionen in mehreren Städten setzten einen Großteil ihrer Zuwendungen für fraktionsinterne Veranstaltungen ein. Beispielsweise führten einzelne Fraktionen sehr umfangreiche und kostenaufwändige, mehrtägige Fraktionsklausuren durch. Diese dürfen zwar grundsätzlich aus den Zuwendungen finanziert werden. In Einzelfällen überschritt die Anzahl der Teilnehmenden hierbei aber deutlich die Anzahl der tatsächlichen Fraktionsmitglieder (und Beschäftigten der Geschäftsstellen, soweit vorhanden). Kostentreiber der internen Veranstaltungen waren u. a. die gewählten Tagungsstätten in gehobenen Preisklassen mit entsprechend hohen Bewirtungskosten.

*Zweimal
kassieren
unzulässig!*

Fraktionszuwendungen aus kommunalen Haushaltsmitteln dürfen nach dem genannten Runderlass auch kein Ersatz für Aufwendungen sein, die einzelnen Mitgliedern der Vertretung entstehen und regelmäßig durch Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder, Auslagenersatz oder Ersatz des Verdienstausfalls abgegolten werden und diese persönlichen Ansprüche in Rechtsvorschriften abschließend geregelt sind.⁷⁸ Dennoch erstatteten Fraktionen ihren Mitgliedern in mehreren Fällen Telefon-/Handygebühren, Reisekosten oder Visitenkarten. In der Stadt Lingen (Ems) bezahlte eine Fraktion sogar die Tablets ihrer Mitglieder, obwohl eine entsprechende Richtlinie der Stadt einen Auslagenersatz und damit eine private Beschaffung elektronischer Endgeräte durch die Ratsmitglieder ausdrücklich vorsah.

*Die Feier
zahlten die
Bürgerinnen
und Bürger.*

Bei mindestens drei Städten⁷⁹ stellte die überörtliche Kommunalprüfung für einen Teil der Fraktionen fest, dass diese regelmäßig interne Feiern (Weihnachtsfeiern, Grillfeste, Varietébesuche o. Ä.) für ihre Mitglieder und Beschäftigten durchführten und diese aus Fraktionszuwendungen zahlten.

Derartige Aufwendungen haben keinen Bezug zur kommunalen Aufgabe einer Fraktion oder ihrer Geschäftsführung und dürfen nicht aus den Zuwendungen bestritten werden.⁸⁰

Letztlich dürfen Haushaltsmittel nicht der Finanzierung von Parteien oder Wählergemeinschaften dienen, da dies als verdeckte Parteienfinanzierung verfassungswidrig

⁷⁸ Vgl. Nr. 2.2.3 des RdErl. d. MI v. 24.08.2020, Az. 33.12-10005 § 57 – Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften.

⁷⁹ Betroffen waren die Landeshauptstadt Hannover sowie die Städte Hildesheim und Wolfsburg.

⁸⁰ Vgl. Nr. 2.3 des RdErl. d. MI v. 24.08.2020, Az. 33.12-10005 § 57 – Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften.

wäre.⁸¹ Zumindest in Einzelfällen war fraglich, ob diese Vorgabe von den Fraktionen vollständig beachtet wurde.

In den Fraktionen und Gruppen sind Einwohnerinnen und Einwohner ehrenamtlich engagiert. Dieses ehrenamtliche Engagement sollten die Kommunen durch eindeutige und klare Vorgaben (z. B. durch eine Richtlinie) und Materialien (z. B. Checklisten, Vordrucke, Handreichungen) unterstützen. Dadurch könnten die Kommunen dafür Sorge tragen, dass die Fehlerquote der Fraktionen und Gruppen bei der Verwendung der Fraktionszuwendungen sinkt. Auch eine Überprüfung der Ausgaben durch die Kommunen ist unabdingbar, um eine ordnungsgemäße Verwendung der Mittel dauerhaft zu gewährleisten.

Fazit

⁸¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 19.07.1966 – 2 BvF 1/65; siehe auch Ziffer 2.3.5 RdErl. d. MI v. 24.08.2020, Az. 33.12-10005 § 57 – Zuwendungen an Fraktionen und Gruppen in Vertretungen kommunaler Körperschaften.

5.4 Zuwendungen im Kulturbereich – Zielgerichtet fördern, Verwendung kontrollieren!

Um Zuwendungen zielgerichtet bewilligen zu können, sollten die Kommunen für ihre Kulturförderung Kriterien definieren. Die Prüfung der Anträge und der Verwendungsnachweise ist stets zu dokumentieren. Fehlende Verwendungsnachweise müssen zeitnah nachgefordert werden.

Hintergrund der Prüfung

Die Kommunen fördern – neben dem Land und dem Bund – Kunst, Kultur und Sport.⁸² Zuwendungen für kulturelle Projekte und Einrichtungen sind ein wichtiges Instrument der Kulturförderung.

Haushaltsrecht

Das kommunale Haushaltsrecht in Niedersachsen enthält keine konkreten Vorschriften über Zuwendungen der Gemeinden und Landkreise an Stellen außerhalb der Kommunalverwaltung. Haben die Kommunen keine eigenen haushaltsrechtlichen Regelungen geschaffen, können sie die Vorschriften der LHO für anwendbar erklären, wenn sie ihrerseits Zuwendungen vergeben.

Definition Zuwendungen

Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Kommunalverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Dazu gehören:

- zweckgebundene Zuschüsse, Zuweisungen, Schuldendiensthilfen und andere nicht rückzahlbare Leistungen sowie
- zweckgebundene Darlehen und andere bedingt oder unbedingt rückzahlbare Leistungen.

Sie werden in der kommunalen Praxis regelmäßig als nicht rückzahlbare Zuschüsse gewährt.

Ausrichtung der Prüfung

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte den Umfang, die Kriterien und die Abwicklung bei fünf kreisfreien und fünf großen selbständigen Städten.⁸³ Sie prüfte, ob diese Städte Zuwendungen zielgerichtet gewährten und die bestimmungsgerechte Verwendung sicherstellten. Es wurden Projektförderungen sowie institutionelle Förderungen von privaten Einrichtungen, Vereinen, freischaffenden Künstlern usw. betrachtet.

Fördersummen

Bei den zehn Städten stieg die Fördersumme von 9,0 Mio. € 2016, 9,2 Mio. € 2017 auf 10,0 Mio. € 2018, das entspricht einem Gesamtanstieg um 11,1 %. Die einzelnen Zuwendungen lagen zwischen 100 € und rd. 1,3 Mio. € im Jahr. Die Höhe der Zuwendun-

⁸² Vgl. Art. 6 der Niedersächsischen Verfassung.

⁸³ Geprüft wurden die Städte Braunschweig, Celle, Cuxhaven, Delmenhorst, Emden, Goslar, Hameln, Lingen (Ems), Oldenburg (Oldenburg) und Osnabrück.

gen hing nach Aussage geprüfter Kommunen vom Stellenwert ihrer kulturellen Förderungen, von den vorhandenen Strukturen sowie den finanziellen Rahmenbedingungen ab und war deshalb sehr unterschiedlich.

Zuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn ein „erhebliches Interesse“ der Kommune daran besteht, dass bestimmte Zwecke durch Stellen außerhalb der Kommunalverwaltung erfüllt werden.⁸⁴

Erhebliches Interesse

Acht der zehn geprüften Städte regelten das Zuwendungsverfahren in Richtlinien oder Dienstanweisungen. Dabei erließen die Städte Braunschweig, Hameln und Osnabrück spezielle Kulturförderrichtlinien. Diese drei Städte drückten ihr „erhebliches Interesse“, Zuwendungen im Kulturbereich zu leisten, in Förderkriterien aus.

Förder-richtlinien

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, Kriterien für das „erhebliche Interesse“ in Kulturförderrichtlinien oder separat zu definieren. Idealerweise sollten diese im Einklang mit einem Gesamtkonzept im Bereich Kultur (z. B. einem Kulturentwicklungsplan) und den strategischen Zielen der Kommune stehen.

Setzt die Kommune Prioritäten, kann sie knappe Fördermittel gezielter einsetzen. Auch sind Bewilligungen anhand festgeschriebener Kriterien besser nachzuvollziehen.

Eine Förderung setzt ferner voraus, dass das „erhebliche Interesse“ ohne die Zuwendung der Kommune nicht oder nicht im notwendigen Umfang umgesetzt werden kann. Die Kommune muss daher prüfen, ob der Zuwendungszweck durch Eigen- oder Drittmittel erreichbar ist (z. B. durch Bürgschaften oder Sponsoring).

Subsidiarität

Die Prüfung der Subsidiarität hat darüber hinaus bei jeder Antragstellung neu zu erfolgen, unabhängig davon, welche Auswirkungen eine Reduzierung oder der Wegfall der Zuwendung hätte.

Die Städte hatten ihr – erhebliches – Interesse und die Nachrangigkeit ihrer Förderung bei den Anträgen im Blick, dokumentierten dies jedoch meist nicht. Zwei der geprüften Städte hielten Checklisten oder Vordrucke für Prüfvermerke vor, die teilweise nicht verwendet wurden. Ansonsten ergaben sich Ergebnisse der Antragsprüfung aus Vorlagen für die politischen Gremien oder aus Zuwendungsbescheiden.

Dokumentation

Das Ergebnis der Antragsprüfung ist eindeutig zu vermerken, damit die Entscheidung nachvollziehbar und dadurch überprüfbar ist. So geben es z. B. die VV zu § 44 LHO (Nr. 3.4) und einige der jeweiligen Förderrichtlinien selbst vor.

⁸⁴ Siehe z. B. auch §§ 44 Abs. 1 S. 1, 23 LHO.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise dokumentierten drei der geprüften Städte per Vermerk oder Checkliste. Das Verfahren anderer Städte, Anschreiben oder Nachweise – wenn überhaupt – lediglich mit einer Notiz wie „K. g.“ oder „i. O.“ zu versehen, hält die überörtliche Kommunalprüfung nicht für ausreichend.

Aus dem Prüfvermerk zu den Verwendungsnachweisen sollte sich u. a. ergeben, ob der Verwendungszweck („erhebliches Interesse“) erreicht und die Mittel wirtschaftlich eingesetzt wurden. Die überörtliche Prüfung empfiehlt, einen Vordruck oder eine Checkliste zu verwenden, um das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung darlegen zu können. Kriterien können beispielsweise der Nr. 11 der VV zu § 44 LHO entnommen werden. Eine gute Basis für eine Verwendungsnachweisprüfung liefert beispielsweise ein Vordruck, den die Stadt Osnabrück für Projektförderungen verwendete.

Fehlende Nachweise

Die Prüfung der Verwendungsnachweise setzt voraus, dass diese zunächst vorgelegt werden. Vier Städte mahnten deren Vorlage zu einem größeren Teil nicht zeitnah an. Dies beruhte bei zwei Städten auf fehlende Fristsetzungen. Bei den anderen beiden Städten bestanden erhebliche Rückstände in der Nachforderung von Verwendungsnachweisen.

Die vier Städte, wie in Einzelfällen auch weitere geprüfte Städte, bewilligten Neuanträge auch dann, wenn Verwendungsnachweise zu früheren Vorhaben fehlten.

Bei der Bewilligung ist zu regeln, wie die zweckentsprechende Verwendung nachzuweisen ist.⁸⁵ Außerdem ist ein Prüfungsrecht der Bewilligungsbehörde festzulegen.⁸⁶

Ohne Verwendungsnachweis kann die Kommune nicht feststellen, ob die öffentlichen Mittel bestimmungsgemäß verausgabt wurden. Bei fehlendem Nachweis trotz Mahnung(en) kann fraglich sein, ob der Zuwendungsnehmer die Gewähr für eine ordnungsgemäße Geschäftsführung bietet.⁸⁷

Die Kommunen müssen, nicht zuletzt wegen möglicher Rückforderungsansprüche, sicherstellen, dass die Nachweise rechtzeitig nach Abschluss des Projekts bzw. Geschäftsjahres vorgelegt werden. Dazu sind Fristsetzungen erforderlich.⁸⁸ Rückstände sollten baldmöglichst aufgearbeitet werden.

Aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung sollten erneute Zuwendungen grundsätzlich nicht bewilligt werden, wenn Verwendungsnachweise trotz Mahnung(en) fehlen.

⁸⁵ Siehe z. B. auch § 44 Abs. 1 S. 2 LHO.

⁸⁶ Siehe z. B. auch § 44 Abs. 1 S. 3 LHO.

⁸⁷ So auch VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO.

⁸⁸ So auch VV Nr. 10 zu § 44 LHO in Verbindung mit Anlage 1, Nr. 7.1 bzw. Anlage 2, Nr. 6.1.

Die geprüften kreisfreien und großen selbständigen Städte hatten weit überwiegend durch Förderrichtlinien Grundlagen geschaffen, um Zuwendungen einheitlich und nachvollziehbar bewilligen und prüfen zu können. Wenn keine Förderkriterien z. B. in Kulturförderrichtlinien bestehen, sollten die Kommunen diese für den Kulturbereich definieren. Verwendungsnachweise sollten sie ggf. zeitnah nachfordern und prüfen. Die Kommunen sollten nach dem Prüfungsergebnis mehr Augenmerk auf ihre Dokumentationspflichten legen. Mit diesen Maßnahmen könnten die Kommunen sicherstellen, dass die Mittel zur Kulturförderung gezielt eingesetzt werden.

Fazit

5.5 Feuerwehrgebühren – Ein Dauerbrenner

Um rechtssicher Gebühren oder privatrechtliche Entgelte für freiwillige Einsätze und Hilfeleistungen der freiwilligen Feuerwehr erheben zu können, müssen die Kommunen einerseits über eine aktuelle und rechtskonforme Gebührenkalkulation verfügen und andererseits eine darauf basierende Feuerwehrgebührensatzung beschließen.

Fehlende Einsatzberichte zu gebührenpflichtigen Leistungen der freiwilligen Feuerwehr führten zu Mindereinnahmen in den kommunalen Haushalten.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Eine von der überörtlichen Kommunalprüfung 2011 durchgeführte Prüfung zur „Refinanzierung der Kosten entgeltlicher Leistungen freiwilliger Feuerwehren“ hatte ergeben, dass das Satzungsrecht der damals geprüften sieben Kommunen⁸⁹ nicht aktuell gewesen war und die Kommunen nicht alle Einsätze abgerechnet hatten. Nur zwei Kommunen hatten damals ihre Gebührensätze kalkuliert. Diese Gebührenkalkulationen hatten aber Fehler aufgewiesen.

Dies war Anlass, bei weiteren zehn Kommunen⁹⁰ zu untersuchen, ob sich die Situation aus 2011 gebessert hat. Das NBrandSchG wurde seit 2011 mehrfach, zuletzt 2019 novelliert. Insbesondere mit der Novellierung 2012 wurden Gebührentatbestände konkretisiert und erweitert. U. a. waren nun die Gestellung von Brandsicherheitswachen und Einsätze, die durch das Auslösen einer Brandmeldeanlage verursacht wurden, gebührenpflichtig, ohne dass ein Brand vorlag. Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte daher, ob und wie die Kommunen ihr Satzungsrecht an die Neufassung des NBrandSchG angepasst hatten, ihre Gebührensätze kalkulierten und die Feuerwehreinsätze erfassten und abrechneten.

Nach § 29 Abs. 1 NBrandSchG ist der Einsatz der gemeindlichen Feuerwehren bei Bränden, bei Notständen durch Naturereignisse und bei Hilfeleistungen zur Rettung von Menschen aus akuter Lebensgefahr grundsätzlich unentgeltlich. Abweichend hiervon regeln die Absätze 2 und 3 die Tatbestände, nach denen die Kommunen Gebühren bzw. Entgelte und Auslagen nach dem NKAG erheben können. Auch wenn das NBrandSchG die Kommunen zur Erhebung weder von Gebühren noch eines privatrechtlichen Entgelts verpflichtet, sind diese nach § 110 Abs. 2 NKomVG zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet. Zudem haben sie die Einnahmebeschaaffungsgrundsätze

⁸⁹ Geprüft wurden die Stadt Wildeshausen, die Gemeinden Emstek und Westoverledingen sowie die Samtgemeinden Gieboldehausen, Hankensbüttel, Jesteburg und Ostheide.

⁹⁰ Geprüft wurden die Stadt Nienburg/Weser, die Gemeinden Bakum und Ihlow sowie die Samtgemeinden Dransfeld, Flotwedel, Harpstedt, Kirchdorf, Lathen, Lühe und Sittensen.

nach § 111 Abs. 5 NKomVG zu beachten, wonach die Erhebung von Gebühren vorrangig gegenüber Steuern und evtl. Kreditaufnahmen ist. Demnach haben diese Kommunen ihr Recht auf Erhebung von Gebühren und Entgelten zu nutzen, um ihre Aufwendungen für den Brandschutz und die Hilfeleistung zumindest anteilig zu mindern.⁹¹

Eine Gebührenkalkulation als Basis für den Beschluss der Gebührensatzung und damit der Gebührensätze erfordert Leitentscheidungen zu deren Durchführung.⁹² Keine Vertretung beschloss vor der Kalkulation und vor der Satzungsänderung derartige Leitentscheidungen. Sie überließen es der kalkulierenden Stelle, die grundsätzlichen Festlegungen zu treffen und nahmen keinen Einfluss auf die Gestaltung der Satzung und die zu kalkulierende Gebührensatzobergrenze.

*Frühzeitig
Leitentscheidungen
treffen*

Nur die Gemeinde Bakum und die Samtgemeinde Lühe verfügten über eine an das aktuelle NBrandSchG angepasste Feuerwehrgebührensatzung. Nur sie schafften die Voraussetzung, für sämtliche gebührenpflichtige Pflichtaufgaben auch Gebühren erheben zu können. Die Gebührensatzungen der übrigen Kommunen stammten aus 1985 bis 2016 und enthielten teilweise nur wenige Gebührentatbestände:

*Gebührensatzung –
Neuregelung im
NBrand-SchG be-
achten*

⁹¹ Siehe auch Rose, Kommentar zum NKomVG, Praxis der Kommunalverwaltung, Stand 12/2017, § 111 Rn. 4 und 6.

⁹² Z. B. Erhebung von Gebühren oder privatrechtlicher Entgelte oder welche Kosten unmittelbar über Auslagen festgesetzt werden sollen, den Kalkulationszeitraum, die Abschreibungsart, den kalkulatorischen Zinssatz, den Umgang mit Kostenüber- oder -unterdeckungen im Rahmen des Gebührenausgleichs.

Einsatzgrund Einsatzart	Kommune									
	Stadt Nienburg/Weser	Samtgemeinde Flotwedel	Samtgemeinde Kirchdorf	Samtgemeinde Dransfeld	Samtgemeinde Harpstedt	Samtgemeinde Sittensen	Samtgemeinde Lathen	Samtgemeinde Lühe	Gemeinde Ihlow	Gemeinde Bakum
Einsätze aufgrund vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Handelns	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Gefährdungshaftung (Betrieb eines Kfz)	X		X			X		X	X	
Gefährdungshaftung (Beförderung oder Umgang mit Gefahrstoffen)								X	X	X
Grundloses Auslösen eines in einem Kfz eingebauten Systems zur Absetzung eines automatischen Notrufs								X		X
Auslösen einer Brandmeldeanlage, ohne dass ein Brand vorgelegen hat	X	X	X	X	X		X	X	X	X
Stellung einer Brandsicherheitswache	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Für andere als in § 29 Abs. 1 NBrandSchG genannten Einsätze, die dem abwehrenden Brandschutz oder der Hilfeleistung dienen (Auffangnorm)	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Einsatz und Entsorgung von Sonderlöschmitteln und Sondereinsatzmitteln in einem Gewerbe- oder Industriebetrieb								X		X
Entsorgung von Löschwasser, das mit Schadstoffen belastet ist								X		X
Nachbarschaftshilfe			X		X	X		X	X	X

Tabelle 18: Gebührenpflichtige Pflichtaufgaben gem. § 29 NBrandSchG

Kalkulation - immer noch eine Ausnahme!

Lediglich die Stadt Nienburg/Weser, die Gemeinde Bakum und die Samtgemeinde Lühe kalkulierten ihre Feuerwehrgebühren. Die Kalkulationen enthielten jedoch Fehler, wie

- keine Prognose zur Entwicklung der Kosten in der Kalkulationsperiode,
- Verwaltungskosten nicht vollständig berücksichtigt,
- Grundsatz der Erforderlichkeit teilweise nicht beachtet,
- Einsatzstunden der Einsatzkräfte und der Feuerwehrfahrzeuge und kalkulatorischen Zinssatz nicht korrekt ermittelt,
- gebührenmindernde Auflösung der Mittel der Feuerschutzsteuer.

Die übrigen Kommunen kalkulierten ihre Gebührensätze nicht. Sie orientierten sich u. a. an den Gebührensätzen benachbarter Kommunen. Die in den Gebührensatzungen festgelegten Gebührensätze sind ohne Kalkulation rechtswidrig. In einem Normenkontrollverfahren droht die Feststellung der Nichtigkeit der Satzung.

Mit Ausnahme der Gemeinde Bakum hatten alle Kommunen grundsätzlich mehrere Benutzungsgebühren, beispielsweise für die Bereiche Friedhöfe, Märkte oder Abwasser, zu kalkulieren. Nur die Samtgemeinde Lühe zentralisierte die Kalkulationstätigkeit an einer Stelle in der Verwaltung. Keine Kommune prüfte, ob diese Aufgabe im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit wirtschaftlicher durchzuführen wäre.⁹³

Interkommunale Zusammenarbeit ist eine Überlegung wert!

Die überörtliche Kommunalprüfung hält es nicht für zielführend, Kalkulationstätigkeiten auf mehrere Arbeitsplätze in einer Verwaltung zu verteilen, weil die mit Kalkulationen beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter Umständen nur alle drei Jahre eine Kalkulation durchführen müssten. Das benötigte Fachwissen wäre somit auf mehreren Arbeitsplätzen vorzuhalten. Dies bedingt grundsätzlich einen erhöhten Fortbildungsbedarf und führt in der Konsequenz zu einem höheren zeitlichen und finanziellen Aufwand. Auch die Wahrscheinlichkeit von Kalkulationsfehlern steigt dadurch vermutlich. Eine interkommunale Zusammenarbeit oder zumindest eine Bündelung innerhalb der Verwaltung dürften die zuvor genannten Nachteile reduzieren helfen.



Ansicht 31: Feuerwehreinsatz⁹⁴

⁹³ S. auch Kapitel 5.8, S. 99 ff.

⁹⁴ Bildnachweis: Markus – stock.adobe.com.

Vom Einsatzbericht zur Abrechnung – Optimierungsbefürchtung!

Keine Kommune konnte belegen, dass ihr die freiwillige Feuerwehr alle Einsatzberichte vorlegte. Die vorgelegten Einsatzberichte enthielten nicht immer alle für eine Abrechnung erforderlichen Daten. So fehlten z. B. bei Verkehrsunfällen mit eingeklemmten Personen die Angaben, wann die Lebensrettung beendet und wann mit abrechnungsfähigen Aufräumarbeiten begonnen wurde.⁹⁵ Dadurch konnten Kommunen diese Einsätze nicht rechtssicher abrechnen. Aber auch wenn Einsatzberichte zu abrechnungsfähigen Einsätzen vorlagen, rechneten die Kommunen mit Ausnahme der Stadt Nienburg/Weser diese nicht immer satzungskonform ab. Dies betraf u. a. Einsätze zu umgestürzten Bäumen, Straßenverunreinigungen (Ölspuren), Aufräumarbeiten, Wassereinbrüche, Umzugsbegleitungen oder Brandsicherheitswachen. War die Festsetzungsverjährungsfrist abgelaufen, entgingen diesen Kommunen Mittel zur Refinanzierung der Kosten entgeltlicher Leistungen ihrer freiwilligen Feuerwehr.

Die erlassenen Gebührenbescheide enthielten teilweise mehrere Abrechnungsfehler und Mängel nebeneinander, wie

- fehlerhafte Zeitberechnungen für eingesetzte Feuerwehrfahrzeuge und Einsatzkräfte,
- keine Berücksichtigung gezahlter Verdienstausfallentschädigungen,
- keine Berücksichtigung von Folgekosten, z. B. Entsorgungskosten von Ölbindemitteln, Reinigungskosten oder Abbau von Absperrungen,
- Abrechnung ab Zeitpunkt der Alarmierung und nicht satzungsgemäß ab Ausrücken aus dem Feuerwehrhaus,
- uneinheitliche und satzungswidrige Abrechnung von Falschalarmen.

Die Abrechnungsfehler und Mängel führten zu rechtsfehlerhaften Bescheiden und ggf. zu Einnahmeverlusten.

Fazit

Die Ergebnisse dieser Prüfung wichen nur unwesentlich von denen der Prüfung aus dem Jahr 2011 ab. Auch für die aktuell geprüften Kommunen besteht bei der Gestaltung der Gebührensatzung, der Kalkulation sowie bei dem Verwaltungsverfahren Handlungsbedarf. Sie sollten alle Voraussetzungen schaffen, um ihre Einnahmemöglichkeiten voll ausschöpfen zu können. Bei der Gestaltung einer Feuerwehrgebührensatzung können sie sich an dem „Muster einer Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Dienst-

⁹⁵ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 19.03.2019, Az. 11 LC 557/18. Danach können Unfälle mit eingeklemmten Personen u. a. dann abgerechnet werden, wenn in den Einsatzberichten eine Trennung zwischen unentgeltlicher Lebensrettung und kostenpflichtiger Hilfeleistung vorgenommen wurde.

und Sachleistungen der Feuerwehr außerhalb der unentgeltlich zu erfüllenden Pflichtaufgaben⁹⁶ orientieren und hierbei ihre örtlichen Verhältnisse berücksichtigen.

⁹⁶ Vgl. Rundschreiben Nr. 017/2018 des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebunds.

5.6 Organisation eigener Steuerangelegenheiten der Kommunen – Ein wichtiges Thema wartet auf Umsetzung!

Die geprüften Kommunen haben die Bedeutung der Einrichtung eines innerbetrieblichen steuerlichen Kontrollsystems (Tax Compliance Management System) erkannt. Sie schätzten das Vorhandensein eines solchen Systems als notwendig ein.

Die Prüfung zeigte, dass die Kommunen gleichwohl noch vor großen Herausforderungen, z. B. bei der Sensibilisierung der Beschäftigten, stehen, die zügig angegangen werden sollten.

Prüfungs-
anlass

Die Besteuerung kommunaler wirtschaftlicher Tätigkeiten umfasst äußerst komplexe Fragestellungen. So kann es bei der Abgabe von Steuererklärungen und -anmeldungen auch bei größter Sorgfalt der steuerpflichtigen Kommune zu Unrichtigkeiten kommen.

Das Bundesministerium für Finanzen gab mit Änderung des Anwendungserlasses zu § 153 AO⁹⁷ allen Steuerpflichtigen – auch Kommunen – einen Anreiz zum Auf- und Ausbau eines innerbetrieblichen Kontrollsystems. Wer ein solches Kontrollsystem, auch Tax Compliance Management System genannt, vorweisen kann, verfügt über Exkulpationsmöglichkeiten zur Vermeidung von Haftungsinanspruchnahmen und Steuerstrafverfahren.

§ 2b UStG
ersetzt § 2
Abs. 3 UStG

Mit dem Steueränderungsgesetz vom 02.11.2015 hatte der Gesetzgeber die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand reformiert. Tätigkeiten juristischer Personen des öffentlichen Rechts, die auf privatrechtlicher Grundlage basieren, stellen nunmehr grundsätzlich eine umsatzsteuerbare wirtschaftliche Betätigung dar. Gleiches gilt, soweit sie im Rahmen ihrer öffentlichen Gewalt handeln und eine Nichtbesteuerung zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.⁹⁸

Die dargestellten Änderungen traten am 01.01.2017 in Kraft. Die Kommunen hatten die Option, von einer Übergangsregelung Gebrauch zu machen.⁹⁹ Auf deren Grundlage konnten sie gegenüber dem Finanzamt erklären, das bisher geltende Recht für sämtliche vor dem 01.01.2021 ausgeführte Leistungen weiterhin anzuwenden. Mit dem Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz) wurde dieser Zeitpunkt auf den 01.01.2023 verschoben.¹⁰⁰ Somit ist

⁹⁷ Anwendungserlass zu § 153 AO vom 23.05.2016, BMF-Schreiben vom 23.05.2016, IV A 3 – S 0324/15/10001, IV A 4 – S 0324/14/10001 (BStBl. I S. 490).

⁹⁸ Steueränderungsgesetz 2015 vom 02.11.2015 (BGBl. I S. 1843).

⁹⁹ Vgl. § 27 Abs. 22 UStG.

¹⁰⁰ Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz) vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1385).

ab 2023 das neue Recht zwingend anzuwenden. Die Kommunen sind damit angehalten, die hierdurch gewonnene Zeit zu nutzen.



Ansicht 32: Übergangszeitraum nach § 27 Abs. 22 UStG

Die mit Einführung des § 2b UStG deutlich erweiterten umsatzsteuerlichen Pflichten der Kommunen erfordern es, die Organisation eigener Steuerangelegenheiten noch stärker als bisher in den Vordergrund zu stellen. Bei nicht hinreichender steuerrechtlicher Pflichterfüllung tragen die HVB sowie die mit den jeweiligen steuerlichen Tätigkeiten befassten Beschäftigten straf- und haftungsrechtliche Risiken. So drohen nach den Vorschriften der AO bei leichtfertiger Steuerverkürzung¹⁰¹ Bußgelder und bei nachgewiesener Steuerhinterziehung Freiheitsstrafe oder Geldstrafe. Außerdem können die handelnden sowie die verantwortlichen Personen als Haftungsschuldner für den Steuerausfall in Anspruch genommen werden.

Vor diesem Hintergrund untersuchte die überörtliche Kommunalprüfung 2019 bei 17 Kommunen¹⁰² zwischen 14.000 und 54.000 Einwohnerinnen und Einwohnern die Organisation eigener Steuerangelegenheiten der Kommunen, um

Prüfungsdurchführung

- bereits bestehende innerbetriebliche steuerliche Kontrollinstrumente und -systeme zu identifizieren und zu vergleichen sowie
- die Bewältigung der Systemumstellung auf das neue Umsatzsteuerrecht zu untersuchen.

¹⁰¹ Eine Steuerverkürzung liegt vor, wenn die tatsächlich festgesetzte Steuer geringer ist als die Steuer, die gesetzlich hätte festgesetzt werden müssen. Leichtfertige Steuerverkürzungen werden als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 50.000 Euro geahndet, §§ 370, 378 AO.

¹⁰² Geprüft wurden die Städte Bad Bentheim, Brake (Unterweser), Diepholz, Holzminden, Nordhorn, Syke, Walsrode und Wildeshausen, die Gemeinden Garrel und Rastede sowie die Samtgemeinden Bersenbrück, Dörpen, Elm-Asse, Isenbüttel, Land Hadeln, Meinersen und Uchte.

Von diesen 17 Kommunen versteuerte eine Kommune ihre Umsätze bereits nach § 2b UStG.

Der Anwendungserlass zu § 153 AO sieht keine konkreten Regelungen zur Ausgestaltung eines Tax Compliance Management Systems vor. Der Deutsche Städtetag hat einen Leitfaden für den Aufbau eines internen Kontrollsystems für Steuern erstellt, der den Kommunen ein gutes Fundament für die Umsetzung bietet.¹⁰³

Die geprüften Kommunen haben die Bedeutung der Einrichtung eines Tax Compliance Management Systems erkannt. Während der örtlichen Erhebungen erklärte der überwiegende Teil der Kommunen, dass sie das Vorhandensein eines Tax Compliance Management Systems als notwendig und wichtig einschätzten.

Alle 17 Kommunen hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits begonnen, die Aufbau- und Ablauforganisation ihres für Steuern zuständigen Bereichs (Kommune als Steuerpflichtige) zu untersuchen und gegebenenfalls anzupassen.

Die Mehrzahl der 17 Kommunen führten hierzu bereits eine Analyse ihrer Haushalte hinsichtlich umsatzsteuerlicher Aktivitäten (Einnahmenanalyse) durch bzw. war dabei, diese durchzuführen. Darauf aufbauend hatten darüber hinaus einige Kommunen bereits mit einer umsatzsteuerlichen Würdigung der Sachverhalte begonnen. Die Mehrzahl der geprüften Kommunen beabsichtigte ferner, ein zentrales Vertragsregister einzurichten. Einige Kommunen hatten bereits begonnen, bestehende Verträge zu erfassen, zu bewerten und ebenfalls steuerrechtlich zu würdigen (Vertragsscreening). Ein Teil nutzte bereits ein zentrales Vertragsregister.

Einnahmenanalyse und Vertragsscreening sollten in allen Kommunen die Basis sein, um Organisation und Prozesse an die geänderten steuerlichen Erfordernisse anzupassen. Diese und die nachfolgenden Projektschritte zur Implementierung eines Tax Compliance Management Systems sind am Ende dieses Beitrags grafisch aufgeführt.

Die korrekte Erfüllung der den Kommunen obliegenden steuerrechtlichen Verpflichtungen kann aufgrund der Vielfältigkeit der künftig steuerlich relevanten Sachverhalte nicht allein durch einzelne Beschäftigte erfolgen.

*Einnahmen-
analyse und
Vertrags-
screening
als erste
Schritte*

¹⁰³ Deutscher Städtetag, Tax Compliance in Kommunen, Leitfaden für den Aufbau eines Internen Kontrollsystems für Steuern, Stand: 26.04.2017, S. 4 mit Verweis auf IDW Praxishinweis 1/2016 (Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V., IDW Praxishinweis 1/2016: Ausgestaltung und Prüfung eines Tax Compliance Management Systems gemäß IDW Prüfungsstandard 980).

Die Kommunen mussten feststellen, dass die Kenntnisse ihrer Beschäftigten insbesondere für die Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechts nicht ausreichten. Infolge dessen begannen die meisten Kommunen, ihre Beschäftigten fortzubilden. Allerdings wurden diese Fortbildungen regelmäßig nur den mit steuerlichen Angelegenheiten befassten Beschäftigten angeboten.

Know-how – Aufbau und Sensibilisierung der Beschäftigten sind Schlüsselfaktoren



Ansicht 33: Meist genügt ein Knopfdruck nicht, um die komplexen umsatzsteuerrechtlichen Vorschriften einzuhalten¹⁰⁴

Eine große Herausforderung ist, die nicht mit steuerlichen Angelegenheiten befassten Beschäftigten für das Erkennen steuerlicher Sachverhalte zu sensibilisieren. Bei diesem Personenkreis mangelte es nach eigenen Angaben der Kommunen in Teilen noch an grundlegenden Kenntnissen. Das „Changemanagement“ sei ein nicht zu unterschätzender Faktor. Deshalb sind Kommunen gut beraten, bei der Einführung eines Tax Compliance Management Systems für Kommunikation und Schulungen ausreichend Zeit und Mittel einzuplanen.

Zehn Kommunen stellten ferner steuerlich qualifizierte neue Beschäftigte ein bzw. planten, neues Personal einzustellen. Andere verstärkten ihren für Steuern zuständigen Bereich durch Umsetzungen. Die zusätzlichen Belastungen zum Tagesgeschäft, die Komplexität der Materie und die Schwierigkeit, fachlich qualifizierte Beschäftigte zu gewinnen, stellten die Kommunen vor große Herausforderungen.

Daher nahmen 12 der 17 Kommunen externe Hilfe in Anspruch, in dem sie sich durch Dritte bei der Umstellung auf das neue Umsatzsteuerrecht beraten ließen. Die Beratung erfolgte in unterschiedlicher Intensität: von der Einnahmenanalyse bzw. dem Vertrags-

Viele Kommunen nahmen externe Hilfe in Anspruch

¹⁰⁴ Bildnachweis: XtravaganT – stock.adobe.com.

screening bis hin zur Einrichtung eines vollständigen Tax Compliance Management Systems.

Der Steuerbereich als „Nadelöhr“

Vor große Herausforderungen stellte die Kommunen auch der Informationsfluss zwischen dem für Steuern zuständigen Bereich auf der einen Seite und den einzelnen Fachbereichen auf der anderen Seite. Regelmäßig war zu beobachten, dass der für Steuern zuständige Bereich nicht oder nicht in gebotenum Umfang in alle steuerrechtlich relevanten Abläufe eingebunden war. Hier kommt es darauf an, die Beschäftigten in den Fachbereichen noch mehr für steuerrechtlich relevante Sachverhalte zu sensibilisieren.

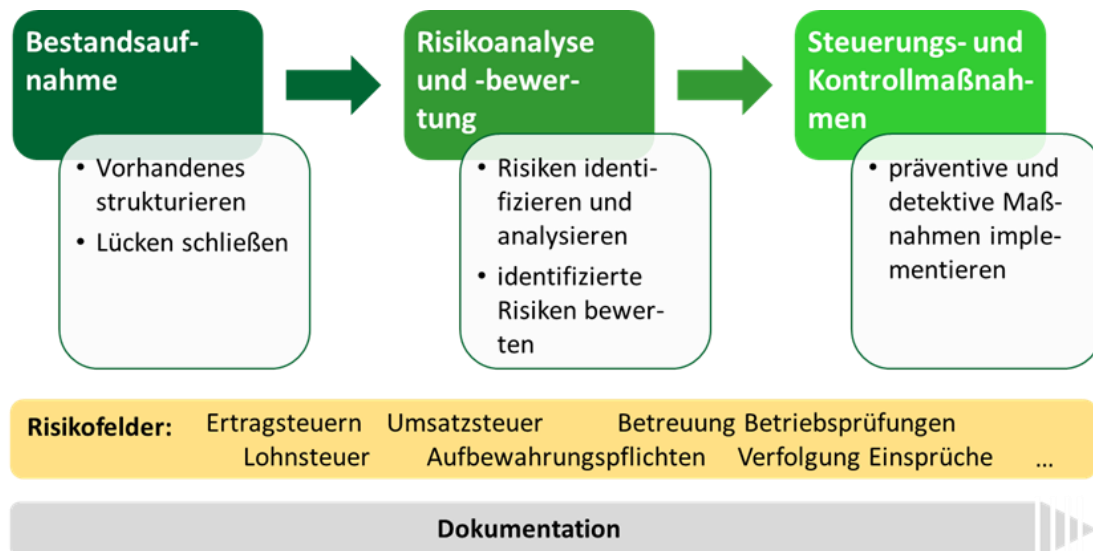
Fazit

Die Prüfung machte deutlich, dass auch kleine und mittlere Kommunen die Notwendigkeit sahen, ein Tax Compliance Management System in einer für sie angemessenen Form einzurichten. Die überörtliche Kommunalprüfung ist jedoch der Auffassung, dass es in der hier geprüften Kommunen-Größenklasse nicht zwingend notwendig erscheint, ein allumfassendes Tax Compliance Management System¹⁰⁵ einzurichten.

Ein Tax Compliance Management System für kleine und mittlere Kommunen sollte so ausgestaltet sein, dass es auch im täglichen Verwaltungsbetrieb unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten eingesetzt werden kann. Mit der Einrichtung eines Tax Compliance Management Systems sind klare Verantwortlichkeiten zu schaffen. Diese sind nach innen und außen zu kommunizieren.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt für kleine und mittlere Kommunen die Implementierung eines Tax Compliance Management Systems in folgenden Schritten:

¹⁰⁵ Vgl. Fn. 103.



Ansicht 34: Schema Einführung eines Tax Compliance Management Systems¹⁰⁶

Generell ist festzustellen, dass der Aufbau und die Einrichtung eines Tax Compliance Management Systems kein einmaliger, sondern ein auf Dauer angelegter, fortlaufender Prozess ist. Ein neu eingerichtetes Tax Compliance Management System ist in regelmäßigen Abständen zu hinterfragen, zu bewerten und gegebenenfalls anzupassen.

¹⁰⁶ Eigene Darstellung.



Ansicht 35: Projektplan Implementierung eines Tax Compliance Management Systems (TCMS) – Arbeitspakete¹⁰⁷

¹⁰⁷ Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Dipl. Finanzwirt (FH) Steven Ehrlich (Revisor des Rechnungsprüfungsamts der Ev.-luth. Landeskirche Hannover) – Vortrag Bundesprüfertage 2019 des Kommunalen Bildungswerks e. V. (KBW).

5.7 Software-Lizenzmanagement – So viele Lizenzen wie nötig, so wenig wie möglich

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte, wie Kommunen Software-Lizenzmanagement betreiben bzw. inwieweit sie hierfür bereits hinreichend sensibilisiert waren. Dabei stellte sie insbesondere fest, dass es in den geprüften Kommunen keine hinreichende Übersicht der vorhandenen und tatsächlich auch genutzten Software-Lizenzen gab. Damit fehlte eine wesentliche Grundlage für ein effizientes Software-Lizenzmanagement.

Laut einer Studie des Bundesverbands Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e. V. (Bitkom, Stand Januar 2021) ist Software (Neuanschaffung, Updates und Lizenzen) ein wesentlicher Kostenfaktor in der Informationstechnik insgesamt. So entfielen 2017 bis 2020 im Durchschnitt ca. 27 % der gesamten IT-Kosten auf den Bereich Software.¹⁰⁸ Im Zuge der Digitalisierung der Verwaltungsprozesse wird in Kommunen eine Vielzahl unterschiedlicher Softwareverfahren genutzt. Fehlendes Softwaremanagement kann dabei zu deutlichen wirtschaftlichen Risiken führen.

Software ist ein wesentlicher Kostenfaktor



Ansicht 36: Eine Lizenz ist die entgeltliche Erlaubnis, eine Software auf eine vom Urheber vorgegebene Art und Weise nutzen zu dürfen¹⁰⁹

¹⁰⁸ <https://www.bitkom.org/Marktdaten/ITK-Konjunktur/ITK-Markt-Deutschland.html>, zuletzt abgerufen am 27.08.2021.

¹⁰⁹ Bildnachweis: CrazyCloud – stock.adobe.com.

*Vorteile
eines
effizienten
Lizenzma-
nagements*

Für die Kommunen ist es wichtig, ein effizientes Lizenzmanagement zu betreiben. Dieses liefert Informationen über die vorhandenen und die tatsächlich genutzten Lizenzen (Lizenzbilanz) und vermeidet bei konsequenter Anwendung erhöhte Kosten durch Überlizenzierung. Darüber hinaus ergeben sich für die Kommunen folgende Vorteile:

- bedarfsgerechte Anschaffung, Vorhaltung und Verteilung von Software in der Verwaltung mit dem Ziel der optimalen Ausnutzung der sich aus den Lizenzen ergebenden Nutzungsrechte sowie
- Schutz der Kommune und der verantwortlich Handelnden vor rechtlichen Risiken, die bei einer Unterlizenzierung eintreten können. Das sind insbesondere zivilrechtliche Nachzahlungsverpflichtungen sowie nach dem Urheberrechtsgesetz unter Umständen strafrechtliche Konsequenzen.

Beim Software-Lizenzmanagement sind insofern sowohl wirtschaftliche als auch rechtliche Belange zu beachten.

*Prozess-
schritte des
Software-
Lizenzma-
nagements*

Der Prozess des Software-Lizenzmanagements besteht aus folgenden Schritten:



Ansicht 37: Prozess Lizenzmanagement

Das IT-Grundschutz-Profil „Basis-Absicherung Kommunalverwaltung“¹¹⁰ definiert die Mindestmaßnahmen, die in einer Kommunalverwaltung umzusetzen sind, um sich nicht des Vorwurfs eines groben fahrlässigen Handelns auszusetzen. Dieses Profil empfiehlt zur Auswahl und zum Einsatz von Standardsoftware, folgende Anforderungen einzuhalten:

Mindestmaßnahmen nach dem IT-Grundschutz-Profil „Basis-Absicherung Kommunalverwaltung“

- Bestimmung einer Stelle und Benennung verantwortlicher Personen, die die Erfüllung aller technischen, rechtlichen und organisatorischen Sicherheitsanforderungen gewährleisten sowie die Auswahl und rechtssichere Beschaffung der Softwareprodukte nach einem vorher festzulegenden Anforderungskatalog durchführen
- Inventarisierung aller Softwareprodukte, um die Gefahr unvollständig gelieferter oder falsch konfigurierter Softwareprodukte zu minimieren

Die Umsetzung dieser organisatorischen, personellen und technischen Verpflichtungen ergeben sich nicht zuletzt aus dem Grundsatz des rechtmäßigen Verwaltungshandelns aus Art. 20 Abs. 3 GG. Die Zuständigkeit und Verantwortung für das Software-Lizenzmanagement als Geschäft der laufenden Verwaltung liegt bei den HVB.¹¹¹

Die überörtliche Kommunalprüfung untersuchte, ob und wie die Kommunen Software-Lizenzmanagement betrieben. Es wurden zehn Kommunen mit einer Einwohnerzahl bis zu 50.000 geprüft sowie fünf Kommunen mit einer Einwohnerzahl von mehr als 50.000.¹¹² Im Zuge der Prüfung wurden insgesamt 425 Programme (Standard- und Spezialanwendungen) untersucht, von denen 393 lizenzpflichtig waren.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Dabei stellte die überörtliche Kommunalprüfung fest, dass es in den geprüften Kommunen einen schriftlich geregelten Prozess, der die einzelnen Schritte des Software-Lizenzmanagements von der Bedarfsermittlung über die Anschaffung bis zur Aussonderung von Softwarelizenzen beschreibt, in der Regel nicht gab. Eine solche Regelung lag nur bei der Stadt Garbsen vor.

Wesentliche Feststellungen

Die Kommunen nutzten die Vorteile zentraler Zuständigkeit und Bearbeitung im Software-Lizenzmanagement noch nicht vollumfänglich. Nur acht der geprüften Kommunen benannten verantwortliche Personen für das Verwalten der Lizenzen. Lediglich neun der geprüften Kommunen führte eine zentrale Aufstellung über die auf den Clients installierte

¹¹⁰ Vgl. Arbeitsgruppe „Modernisierung IT-Grundschutz“: IT-Grundschutz-Profil Basis-Absicherung Kommunalverwaltung, 2019, S. 4 (beteiligt waren der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie zahlreiche Kommunen und Zweckverbände).

¹¹¹ Vgl. § 85 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 NKomVG.

¹¹² Geprüft wurden die Landkreise Ammerland, Gifhorn und Helmstedt, die Städte Bassum, Clausthal-Zellerfeld, Garbsen, Hessisch Oldendorf, Langenhagen, Schneverdingen und Soltau, die Gemeinde Oyten sowie die Samtgemeinden Grafschaft Hoya, Leinebergland, Mittelweser und Wesendorf.

Software. Die Landkreise Ammerland und Helmstedt unterhielten bereits eine zentrale Lizenzdatenbank, in der Über- oder Unterdeckungen aufgezeigt werden.

Mit Blick auf die Prozessschritte Bestandsaufnahme, Bedarfsanalyse sowie Beschaffung stellte sich heraus, dass vier Kommunen weder prüften, ob sie verschiedene Softwarelösungen für den gleichen Zweck einsetzten (Software-Konsolidierung) noch, ob die vorhandene Software auch tatsächlich von den Beschäftigten genutzt wurde. Überdies dokumentierten nur fünf der geprüften Kommunen durch eine Bedarfsanalyse die Notwendigkeit von Lizenzbeschaffungen. Während der Prüfung wurde auch deutlich, dass das Bewusstsein über die gewählte Lizenzmetrik¹¹³ nicht überall gleich ausgeprägt war. In einigen Fällen konnte im Rahmen der Prüfung aufgrund vorgelegter Verträge gemeinsam mit den Kommunen die Metrik der Lizenz ermittelt werden.

Insgesamt war die Durchführung der genannten Prozessschritte sowie des lfd. Managements angesichts unzureichender Übersichten der vorhandenen und tatsächlich auch genutzten Software-Lizenzen zumindest erheblich erschwert. Die vorgefundene Dokumentation der auf den Clients (Endgeräte) eingesetzten Software zeigte ein überwiegend sehr lückenhaftes Bild. Nur ein Drittel der Kommunen führte eine Übersicht über aktuell vorhandene Softwarelizenzen (Lizenzinventar).

Für die insgesamt 393 vorgefundenen lizenzpflichtigen Softwareverfahren konnten lediglich für 155 Lizenzzertifikate vorgelegt werden. Dies entsprach einer Quote von 39 % und offenbart ein ersichtliches Gefahrenpotenzial für mögliche Sanktionen gemäß den Regelungen des Urheberrechts bzw. gemäß den jeweiligen Vertragsbedingungen.

Nur gut die Hälfte der geprüften Kommunen gab an, ihre Beschäftigten für die Themen Lizenzrecht und Lizenzmanagement zu sensibilisieren, z. B. über Schulungen, Gespräche bei Neueinstellungen, Einweisungen von Kolleginnen und Kollegen.

Nach durchgängiger Aussage der Kommunen sind bislang noch keine Vertragsstrafen aufgrund eines Audits durch einen Softwarehersteller geltend gemacht worden. In einer der geprüften Kommunen stellte der Softwarehersteller im Rahmen eines Audits eine Unterlizenzierung fest und erwirkte eine erhöhte Zahlung der Servicepauschale.

Aus diesen Feststellungen leitet die überörtliche Kommunalprüfung folgende Empfehlungen für die Kommunen ab:

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, einen Arbeitsprozess festzulegen, der eine dokumentierte Bedarfsanalyse vor dem Beschaffungsvorgang sicherstellt.

¹¹³ Lizenzmetriken dienen der Berechnung der Lizenzgebühren und definieren, in welchem Umfang die Kunden die Software nutzen können. Es wird abgerechnet je Einzel-User, je Uservolumen, je Standort/Einheit oder nach weiteren Kriterien.

Für diesen Prozess sollte das Lizenzmanagement inklusive der Beschaffung zentral an einer Stelle verortet und verantwortliche Personen schriftlich benannt werden.

Sofern noch nicht geschehen, sollte in dieser Stelle auch ein zentrales Verzeichnis der im Einsatz befindlichen Clients eingerichtet werden. In einem weiteren Schritt empfiehlt es sich, die Lizenzübersichten mit dem Clientmanagement zusammenzuführen, um eine systematische Übersicht der Clients und der darauf eingesetzten Software zu erhalten. Dies bildet die Basis für einen dauerhaften und strukturierten Abgleich vorhandener und genutzter bzw. ungenutzter Softwarelizenzen.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt ferner, die eingesetzte Software zu konsolidieren, d. h. regelmäßig zu überprüfen, ob sie auch tatsächlich genutzt wird. Neben verminderten Anschaffungskosten führt dies zu Kosteneinsparungen bei Supportleistungen, z. B. der Wartung. Im Rahmen der Konsolidierung sind auch die unterschiedlichen Lizenzmodelle (z. B. Volumen- oder Standort-/Behördenlizenz) mit Ihren unterschiedlichen Anschaffungs- und Folgekosten gegeneinander abzuwägen.

Ein gut organisiertes Software-Lizenzmanagement spart in den Kommunen Kosten und schützt vor Verletzungen des Urheberrechts. Es gewährleistet eine bessere Übersichtlichkeit, Einsetzbarkeit sowie Nutzung der vorhandenen Softwareprodukte auch im Einzelfall. Konsequentes Softwarelizenzmanagement ist zudem ein wesentlicher Baustein für den digitalen Transformationsprozess.

Fazit

5.8 IKZ im Personenstandswesen – Ein Plus für alle Beteiligten!

Im Bereich des Personenstandswesens hat sich die interkommunale Zusammenarbeit bewährt. Die Kommunen konnten Know-how bündeln, Einsparungen erzielen und dadurch die Aufgaben im Standesamt effizienter bearbeiten. Es zeigte sich, dass sich die positiven Wirkungen der IKZ steigerten, je einwohnerstärker die Standesamtsbezirke waren.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Die zum Teil kritische Finanzsituation schränkt den Gestaltungsspielraum der Kommunen ein. Durch die demografische Entwicklung der Bevölkerung und des eigenen Personals der Kommunen wird die gesetzliche Aufgabenerfüllung schwieriger. Eine interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) stellt eine Möglichkeit zur Bewältigung dieser Herausforderungen dar und bietet Perspektiven für den Erhalt der Leistungsfähigkeit der Kommunen. Die überörtliche Kommunalprüfung empfahl in verschiedenen Kommunalberichten¹¹⁴, eine IKZ zu nutzen, um Know-how zu bündeln und dadurch rechtssicherer zu arbeiten. Anhand der IKZ im Personenstandswesen untersuchte sie beispielhaft, ob sich eine solche Zusammenarbeit bewährte und anderen Kommunen empfohlen werden kann.

Die Handlungsmöglichkeiten für eine IKZ sind im NKomZG geregelt. Überträgt eine Gemeinde oder Samtgemeinde ihre Aufgaben des Standesamts¹¹⁵ nach den Bestimmungen des NKomZG, bildet das von der Zusammenarbeit umfasste Gebiet einen gemeinsamen Standesamtsbezirk.¹¹⁶ Die Prüfung umfasste elf Kommunen, die fünf gemeinsame Standesamtsbezirke bildeten.¹¹⁷ Ferner waren zwei Kommunen zu Vergleichszwecken in die Prüfung einbezogen, die sich gegen eine IKZ in diesem Bereich entschieden hatten.¹¹⁸

¹¹⁴ Vgl. u. a. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2018, „Kommunalwälder – Nur eine ausgewogene Nutzung bringt mindestens neutrale Betriebsergebnisse“, S. 56 ff., „Instandhaltung der Kanalisation – Ein Problem im Verborgenen?“, S. 71 ff. und „Rechnungsprüfungsämter selbständiger Gemeinden – Auf einem guten Weg!“, S. 90 ff. sowie Kommunalbericht 2019, „Personaleinsatz – Vergleichen lohnt sich“, S. 50 ff., „Wirtschaftliches Beschaffungswesen – Luft nach oben“, S. 56 ff., „Niederschlagswassergebühren – Wer nichts tut, macht die meisten Fehler“, S. 89 ff. und „Trinkwassergebühren – Ohne Fehler ging es nicht“, S. 94 ff.

¹¹⁵ Die Aufgaben der Standesämter umfassen in erster Linie das Personenstandswesen, die Beurkundung des Personenstands nach Maßgabe des PStG (§ 1 Abs. 2 PStG). Der Personenstand umfasst Daten über Geburt, Eheschließung, Begründung einer Lebenspartnerschaft und Tod sowie damit in Verbindung stehende familien- und namensrechtliche Tatsachen (§ 1 Abs. 1 PStG). Daneben erfüllen sie weitere Aufgaben, die ihnen durch Bundes- oder Landesrecht zugewiesen werden (§ 1 Abs. 3 PStG). Hierunter fällt z. B. die Entgegennahme der Erklärung über den Austritt aus einer Kirche, Religionsgemeinschaft oder Weltanschauungsgemeinschaft, die die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts besitzt (§ 2 Abs. 1 KiAustrG).

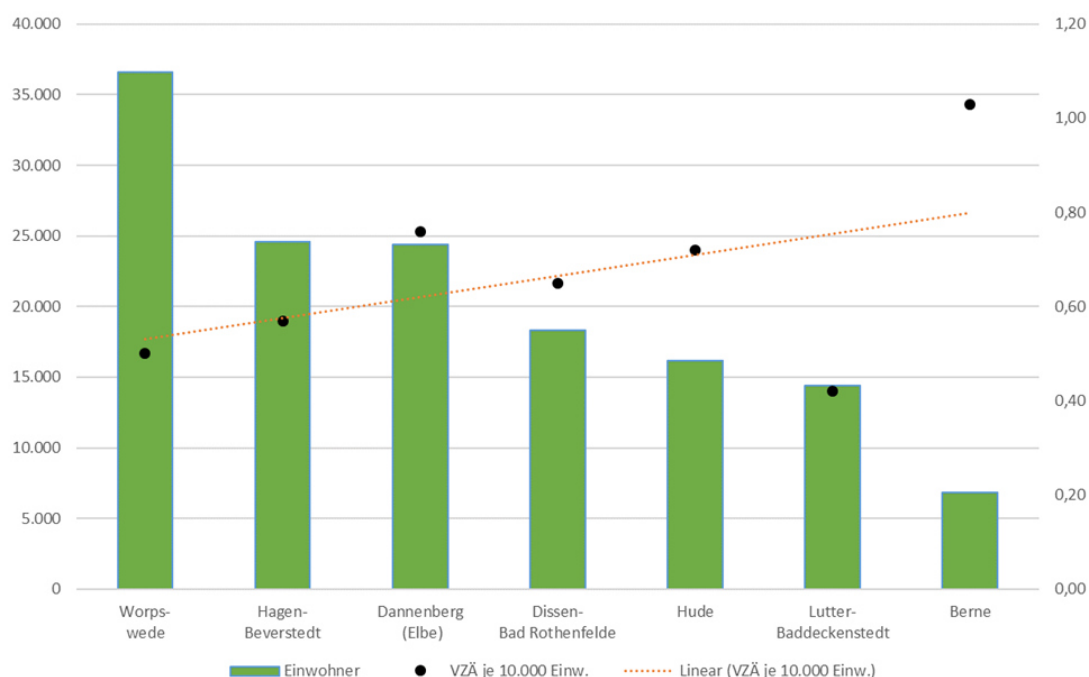
¹¹⁶ Nr. 1.2 RdErl. des MI „Personenstandsrecht; Ergänzende Bestimmungen“ vom 01.06.2017 (Nds. MBl. S. 730).

¹¹⁷ Geprüft wurden die Standesamtsbezirke Dannenberg (Elbe) (Samtgemeinden Elbtaue und Gartow), Lutter-Baddeckenstedt (Samtgemeinden Lutter am Barenberge und Baddeckenstedt), Hagen-Beverstedt (Gemeinden Hagen im Bremischen und Beverstedt), Dissen-Bad Rothenfelde (Stadt Dissen am Teutoburger Wald und Gemeinde Bad Rothenfelde) sowie Worpswede (Gemeinden Worpswede, Grasberg und Lilienthal).

¹¹⁸ Geprüft wurden die Gemeinden Berne und Hude (Oldb).

Die überörtliche Kommunalprüfung verglich die Personalausstattung der Standesämter im Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019.

Kennzahlen belegen die Wirtschaftlichkeit der IKZ

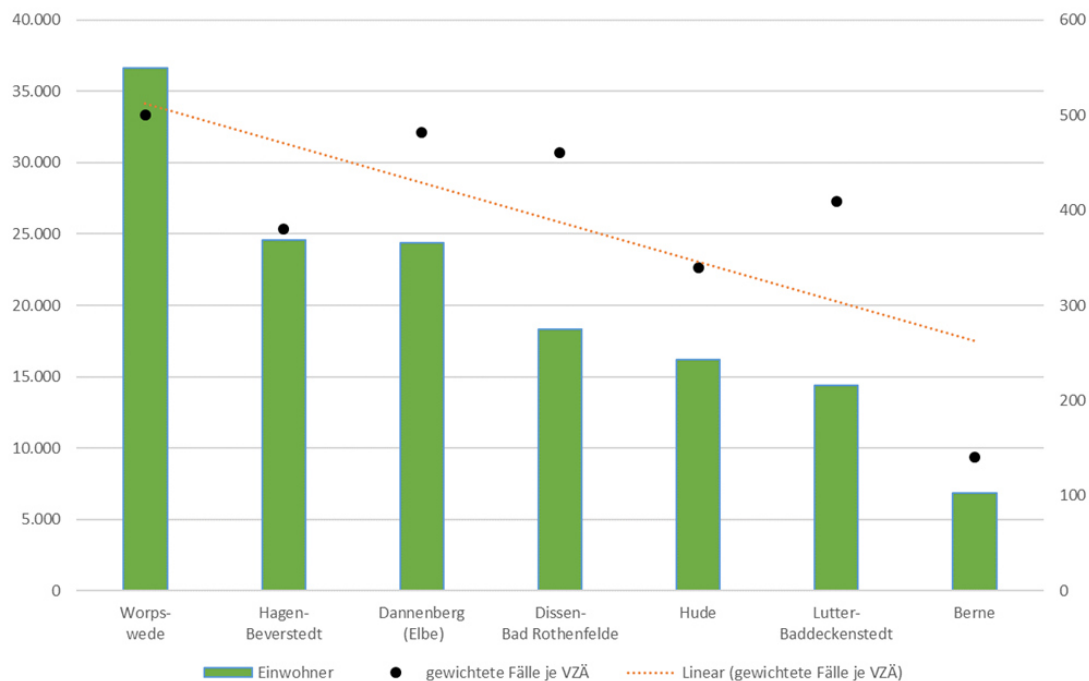


Ansicht 38: Personalausstattung 2018/2019

Bezogen auf die Einwohnerzahl beschäftigten die Standesamtsbezirke Lutter-Baddeckenstedt mit 0,42 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) und Worpswede mit 0,50 VZÄ die wenigsten Standesbeamtinnen und Standesbeamten je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Der Standesamtsbezirk Dannenberg (Elbe) wies demgegenüber 0,76 VZÄ pro 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner auf, die Gemeinde Berne sogar 1,03 VZÄ.

Der Personalbedarf ist nicht nur abhängig von der Einwohnerzahl, sondern auch von strukturellen Gegebenheiten. So befand sich beispielsweise nur im Standesamtsbezirk Dannenberg (Elbe) eine Geburtsklinik. Da ausschließlich das Standesamt die Geburt eines Kindes beurkundet, in dessen Zuständigkeitsbereich es geboren ist¹¹⁹, benötigte das Standesamt Dannenberg (Elbe) gegenüber den anderen Standesämtern entsprechend mehr Personal. Dies erklärt die auffällige Kennzahl.

¹¹⁹ Vgl. § 18 Abs. 1 PStG.



Ansicht 39: Gewichtete Fälle je VZÄ 2018/2019

Bezogen auf die Personenstandsfälle, die die überörtliche Kommunalprüfung nach dem Arbeitsaufwand gewichtete¹²⁰, arbeiteten Worpswede mit 500 Fällen/VZÄ und Dannenberg (Elbe) mit 482 Fällen/VZÄ am effizientesten. Auffällig waren die Gemeinde Hude (Oldb) mit 340 Fällen/VZÄ und die Gemeinde Berne mit 141 Fällen/VZÄ. Diese beiden Kommunen wiesen nicht nur die geringsten gewichteten Fallzahlen auf, sondern waren zugleich auch keine Kooperation eingegangen.

Im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019 benötigten die einwohnerstärkeren Standesamtsbezirke tendenziell weniger Personal und arbeiteten insoweit effizienter als die einwohnerschwächeren Standesamtsbezirke. Die Stellenverdichtung (VZÄ je Stelle) führt grundsätzlich zu einer größeren Routine. Diese ist gerade im Personenstandswesen, das Spezialwissen erfordert, ein Vorteil. Die vielfältigen und gleichzeitig streng reglementierten Personenstandsfälle können effizienter bearbeitet werden, je öfter sich die Standesbeamtin oder der Standesbeamte damit beschäftigt. Dieser Vorteil wirkt sich bei größeren Standesämtern insbesondere auf die Vertretungskräfte aus, da auch sie höhere Stellenanteile und damit mehr Anwendungsroutine haben.

¹²⁰ Mit den geprüften Kommunen erörterter unterschiedlicher Bearbeitungsaufwand. Gewichtungsfaktoren: Anmeldung zur Eheschließung 1, Eheschließung 1,5, Erstbeurkundung von Geburten und Sterbefällen 0,75, Kirchenaustrittserklärungen 0,5.

Auch der Vergleich der Personalausstattung im Jahr vor und im Jahr nach Bildung der gemeinsamen Standesamtsbezirke bestätigt die Stellenverdichtung.¹²¹ Bei den für das Jahr vor der IKZ einbezogenen Werten handelt es sich um kumulierte Werte der jeweils beteiligten Kommunen.

Vergleich
„vor/nach
IKZ“ bestä-
tigt die Wirt-
schaftlich-
keit

Standesamt	Anzahl der Standesbeamtinnen und Standesbeamten		VZÄ		
	davor	danach	davor	danach	Änderung
Dannenberg (Elbe)	5	4	1,82	1,47	- 19,3 %
Dissen-Bad Rothenfelde	7	5	1,51	0,97	- 35,8 %
Hagen-Beverstedt	6	5	1,33	1,24	- 6,8 %
Lutter-Baddeckenstedt	5	5	0,87	0,52	- 40,2 %
Worpswede	11	5	2,64	1,70	- 35,6 %

Tabelle 19: Entwicklung der VZÄ und der Anzahl der Standesbeamtinnen und Standesbeamten

Alle Standesämter konnten durch die IKZ das Personal – berechnet in VZÄ – verringern. Die Personaleinsparungen betragen zwischen rd. 7 % und rd. 40 %. Auch die Anzahl der Standesbeamtinnen und Standesbeamten konnten alle Standesämter mit Ausnahme des Standesamts Lutter-Baddeckenstedt reduzieren. Hier wirkte sich aus, dass der Standesamtsbezirk Lutter-Baddeckenstedt als einziger das Standesamt nicht auf einen Standort konzentrierte, sondern das Standesamt in Baddeckenstedt als Außenstelle bestehen ließ.

Durch die Reduzierung der Anzahl der Standesbeamtinnen und Standesbeamten und der VZÄ verringerten sich sowohl die Personalaufwendungen als auch die unmittelbar damit einhergehenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Die IKZ wirkte sich somit auch finanziell positiv aus.

Negativ bewerteten die Kommunen, die eine IKZ eingingen, anfänglich beim Wegfall eines Standesamtsstandorts einen verminderten Bürgerservice durch zum Teil längere Anfahrtswege. Dieser Punkt spielte später nach einer Anlaufphase den Angaben der Kommunen zufolge jedoch keine nennenswerte Rolle mehr. Ausschlaggebend war dafür auch, dass in den ursprünglichen Standesamtsbezirken Trauorte beibehalten bzw. eingerichtet wurden.

Gründe
gegen die
IKZ –
marginal

¹²¹ Stand 31.12. des letzten vollständigen und ersten vollständigen Jahres vor bzw. nach Bildung der IKZ: Dannenberg (Elbe) und Lutter-Baddeckenstedt: 2011/2012, Hagen-Beverstedt: 2011/2013, Dissen-Bad Rothenfelde: 2012/2014, Worpswede: 2013/2014.

Vereinbarungen – So wenig wie möglich, aber so viel wie nötig!

Die Kommunen legten die Grundlagen für die IKZ in einer Zweckvereinbarung fest.¹²² Alle regelten die gesetzlich vorgeschriebenen Inhalte.¹²³ Auch die formellen Voraussetzungen beachteten sie.¹²⁴ Darüber hinaus vereinbarten die Kommunen individuelle Angelegenheiten. Sie schrieben beispielsweise Trauorte fest oder regelten die Übernahme von Archivunterlagen.



Ansicht 40: Heiraten in luftiger Höhe in Lilienthal (Standesamtsbezirk Worpswede)¹²⁵

Neben den vorgeschriebenen Inhalten nach dem NKomZG sollten sich die Kommunen darüber klar werden, welche Themen zusätzlich vertraglich geregelt werden sollen. Auf Regelungen (z. B. das Gebührenhebungsrecht), die ohnehin mit der Bildung eines gemeinsamen Standesamtsbezirks einhergehen, sollten sie dabei verzichten.

¹²² Vgl. § 5 NKomZG.

¹²³ Pflichtbestandteile:

- Bestimmung der beteiligten Kommunen (§ 5 Abs. 1 NKomZG),
- Gegenstand der die Zusammenarbeit bildenden öffentlichen Aufgaben (§ 5 Abs. 1 NKomZG i. V. m. Nr. 1.2 RdErl. des MI „Personenstandsrecht; Ergänzende Bestimmungen“ vom 01.06.2017 (Nds. MBl. S. 730).
- den befristeten oder unbefristeten Abschluss der Zweckvereinbarung (§ 5 Abs. 3 NKomZG),
- eine Kostenregelung einschließlich des Maßstabs zur Kostenbemessung (§ 5 Abs. 5 NKomZG) und
- eine Kündigungs- und Auflösungsregelung (§ 6 Abs. 2 NKomZG).

¹²⁴ Formelle Voraussetzungen:

- die Beschlussfassung durch die Vertretungen (§ 58 Abs. 1 Nr. 17 NKomVG),
- die Unterzeichnung der Vereinbarung (§ 86 Abs. 2 NKomVG),
- die Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde (§ 2 Abs. 5 NKomZG) und
- die öffentliche Bekanntmachung (§ 5 Abs. 6 NKomZG).

¹²⁵ Trauort TELESCOPIUM-Lilienthal, Nachbau eines Newton-Spiegelteleskops. Die Telescopium eGmbH stellte die Aufnahme zur Verfügung.

Inhaltlich sah die überörtliche Kommunalprüfung Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Kostenregelungen. Diese haben sicherzustellen, dass der die Aufgaben übernehmende Beteiligte seine durch die Erfüllung der Aufgaben entstehenden Kosten decken kann.¹²⁶

Keine Kommune gestaltete die Erstattungsregelung so, dass diese eine vollständige Kostendeckung gewährleistete. Die Kommunen dokumentierten nicht, warum sie nicht alle Kosten in der Kostenregelung berücksichtigten. Darüber hinaus setzten einige Kommunen¹²⁷ die vereinbarten Regelungen zum Teil nicht um.

Keine geprüfte Kommune hatte die Vollkosten ermittelt, also alle Kosten, die für die Durchführung der Aufgabe anfallen. Dazu ist es erforderlich, alle haushaltsrechtlichen Erträge und Aufwendungen, die mit den Aufgaben des Standesamts zusammenhängen, dem bei allen geprüften Kommunen gebildeten Produkt Personenstandswesen/Standesamt zuzuordnen. Hier gab es noch erheblichen Nachholbedarf. Beispielsweise buchten die geprüften Kommunen die Personalaufwendungen teilweise nicht oder nicht vollständig produktbezogen.¹²⁸ Auch Aufwendungen für Fortbildungen und Reisekosten¹²⁹ sowie Aufwendungen für die Fachsoftware¹³⁰ ordneten sie nicht ordnungsgemäß zu. Das Gleiche galt teilweise für die Erträge aus den Kostenerstattungen.¹³¹

Ferner sollten die Kommunen einen Maßstab in ihren Kostenregelungen festlegen, der allen Beteiligten den Anteil der Kosten auferlegt, der dem tatsächlichen Arbeitsanteil für die einzelnen Beteiligten entspricht. Basis dafür könnte z. B. die Anzahl der für den jeweils ehemaligen Standesamtsbezirk anfallenden Beurkundungen sein. Bei der Bestimmung dieses Maßstabs hat die Kommune eine gewisse Gestaltungsfreiheit. Der gewählte Maßstab muss jedoch im Ansatz gewährleisten, dass es zum Ausgleich der entstehenden Kosten der IKZ für die übernehmende Kommune kommt.¹³²

Um nicht bei jeder Änderung der Verhältnisse die Zweckvereinbarung (formell) anpassen zu müssen, empfiehlt es sich, eine Anpassungsklausel in die Zweckvereinbarung aufzunehmen.

Die Prüfung zeigte, dass es sich lohnen kann, Problemstellungen gemeinsam zu lösen: Die von der Zusammenarbeit erwarteten positiven Effekte traten im Wesentlichen ein.

¹²⁶ Vgl. § 5 Abs. 5 NKomZG.

¹²⁷ Betroffen waren die Stadt Dissen am Teutoburger Wald, die Gemeinde Bad Rothenfelde sowie die Samtgemeinden Baddeckenstedt, Elbtalau, Gartow und Lutter am Barenberge.

¹²⁸ Betroffen waren die Stadt Dissen am Teutoburger Wald, die Gemeinden Berne, Hagen im Bremischen und Worpswede sowie die Samtgemeinden Elbtalau und Lutter am Barenberge.

¹²⁹ Betroffen waren die Gemeinden Hude (Oldb) und Worpswede sowie die Samtgemeinde Elbtalau.

¹³⁰ Betroffen waren die Gemeinde Worpswede und die Samtgemeinde Elbtalau.

¹³¹ Betroffen war die Samtgemeinde Elbtalau.

¹³² Siehe Franke/Weidemann in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Beitrag B 3 Nds., Stand: November 2010, Kommentierung zu § 5 NKomZG Nr. 25.

Gemeinsame Standesamtsbezirke konnten mit einem vergleichsweise geringeren Personalbestand geführt werden. Dies entlastete die Kommunen finanziell. Die Konzentration von Personal an einer Stelle vereinfachte es, Vertretungen sicherzustellen. Die Stellenverdichtung trug dazu bei, dass die Standesbeamtinnen und Standesbeamten mehr Routine gewinnen konnten. Sie schuf das Potenzial, die Arbeiten qualitativ zu verbessern.

5.9 Aufsichtsräte kommunaler Unternehmen – Ein komplexes Thema, besonderes Augenmerk gilt der Besetzung

Die rechtlichen Vorgaben für kommunale Aufsichtsräte und deren Mitglieder wurden bei den 33 betroffenen Gesellschaften weitgehend eingehalten. Durch vertraglich verankerte Aufsichtsratsmandate sicherten sich die Kommunen insbesondere den Einfluss auf die Gesellschaften. Die überwiegende Anzahl der Kommunen schulte die von ihnen entsandten Aufsichtsratsmitglieder in ausreichender Weise.

Dennoch sollten die Kommunen von Anfang an darauf achten, dass die von ihnen entsandten Aufsichtsratsmitglieder über die geforderte wirtschaftlich-kaufmännische Qualifikation verfügen.

Die Mehrzahl der geprüften Kommunen leistete für die von ihnen entsandten Aufsichtsratsmitglieder keine Mandatsträgerbetreuung.

Lediglich in 5 von 33 Gesellschaften erreichte oder überschritt der Frauenanteil im Aufsichtsrat die Zielgröße von mindestens 30 %.

Der Aufsichtsrat hat nach § 111 Abs. 1 AktG¹³³ die Geschäftsführung der Gesellschaft zu kontrollieren und zu überwachen. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben hat sich der Aufsichtsrat an der Rechtmäßigkeit, der Ordnungsmäßigkeit und der Zweckmäßigkeit der Geschäftsführung zu orientieren. Das Aufsichtsratsmandat ist dadurch mit umfangreichen Pflichten verbunden. Nach den Vorschriften der §§ 137, 138 NKomVG dürfen Kommunen privatrechtliche Unternehmen nur führen, wenn sie sich insbesondere im Aufsichtsrat einen angemessenen Einfluss auf das Unternehmen sichern.

*Hintergrund
und Ziel der
Prüfung*

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte, ob die rechtlichen Vorgaben sowohl für die kommunalen Aufsichtsräte als auch für die dorthin entsandten Mitglieder eingehalten wurden. Zudem befasste sie sich mit der Frage, inwieweit die Kommunen die von ihnen entsandten Aufsichtsratsmitglieder bei der Aufgabenwahrnehmung unterstützt haben.

¹³³ Nach § 52 Abs. 1 GmbHG gilt § 111 AktG auch für Gesellschaften mit beschränkter Haftung, bei denen ein Aufsichtsrat eingerichtet ist.

Ferner beabsichtigte sie, Optimierungsmöglichkeiten und Good-Practice-Beispiele aufzuzeigen. Als Maßstab wurde u. a. der Deutsche Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM)¹³⁴ herangezogen.

Für die Prüfung wählte die überörtliche Kommunalprüfung acht kreisangehörige Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 50.000 sowie zwei Landkreise aus.¹³⁵ Diese Kommunen unterhielten mindestens fünf unmittelbare oder mittelbare Beteiligungen an Gesellschaften. Im Einzelnen untersucht wurden 33 Gesellschaften. Es handelte sich im wesentlichen um Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), bei denen jeweils ein fakultativer (gesetzlich nicht geforderter) Aufsichtsrat eingerichtet war.¹³⁶

*Größe des Aufsichtsrats:
Effektivität im Blick behalten!*

Der Satzungs-vorrang gemäß § 52 Abs. 1 GmbHG ermöglicht es, die Anzahl der Aufsichtsratsmitglieder frei festzulegen. Die jeweiligen Gesellschaftsverträge enthielten entsprechende Regelungen zur Größe ihrer Aufsichtsräte. Danach lag die Anzahl der Aufsichtsratsmandate zwischen 3 und 15. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die Anzahl der Mandate im Gesellschaftsvertrag so festzulegen, dass eine effiziente Aufgabenerledigung durch den Aufsichtsrat zu erwarten ist. Hierfür bietet die an der Höhe des Grundkapitals orientierte Größenstaffelung gemäß § 95 S. 4 AktG, auch wenn sie gesetzlich verpflichtend nur für Aktiengesellschaften gilt, eine mögliche Orientierung.¹³⁷ Zieht man den in § 95 S. 4 AktG niedergelegten Maßstab heran, sollten Aufsichtsräte von Gesellschaften mit einem Stammkapital von bis zu 1,5 Mio. € nicht mehr als neun Mitglieder haben. Bei 10 von 22 Gesellschaften mit entsprechendem Stammkapital waren mehr als neun Aufsichtsratsmitglieder vorgesehen. Dafür mag es in den einzelnen Kommunen bzw. den betroffenen Gesellschaften sachliche Gründe geben. Die überörtliche Kommunalprüfung regt dennoch an, bei der Bestimmung der Größe der Aufsichtsräte stets auch die effektive Aufgabenerledigung im Blick zu behalten.

Einfluss durch Aufsichtsratsmandate ausreichend gesichert

Nach § 137 Abs. 1 Nr. 6 NKomVG dürfen sich Kommunen nur dann an privatrechtlichen Gesellschaften beteiligen, wenn sie sich einen angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat sichern. Dieser ist durch Gesellschaftsvertrag, durch Satzung oder in einer anderen

¹³⁴ Der D-PCGM wurde von einer Expertenkommission, bestehend aus Wissenschaftlern und Praktikern der Verwaltung, für öffentliche Unternehmen erarbeitet und ist derzeit der einzige Public Corporate Governance-Kodex, der explizit auf die speziellen Bedürfnisse kommunaler Unternehmen eingeht. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund empfiehlt eine Anwendung des D-PCGM. Dem schließt sich die überörtliche Kommunalprüfung an, da der Kodex in sachgerechter Weise aus ihrer Sicht die für kommunale Gesellschaften wesentlichen Inhalte abbildet.

¹³⁵ Geprüft wurden die Landkreise Heidekreis und Osnabrück, die Städte Aurich, Bad Salzdetfurth, Georgsmarienhütte, Gifhorn, Neustadt am Rbge., Peine und Wunstorf sowie die Gemeinde Wedemark.

¹³⁶ Diese Konstellation entspricht dem Regelfall bei kommunalen Beteiligungsgesellschaften.

¹³⁷ Nach BeckOK, MüKo-AktG, Habersack, § 95 AktG, Rn. 13 dient die am Grundkapital ausgerichtete Staffelung des § 95 S. 4 AktG der effizienten Aufgabenerledigung im Aufsichtsrat.

Weise festzuschreiben. Dabei sollte der Anteil der Aufsichtsratsmandate dem Gesellschaftsanteil entsprechen. Für alle 33 Gesellschaften wahrten die Kommunen den gesetzlich geforderten Einfluss auf die Gesellschaften, indem sie sich die notwendige Anzahl von Aufsichtsratsmandaten vertraglich sicherten.

Die Kommunen sollten darüber hinaus bestrebt sein, ihren Einfluss durch die Besetzung des Vorsitzes im Aufsichtsrat – bestenfalls durch die bzw. den HVB oder eine an seiner Stelle entsandte Person – im Gesellschaftsvertrag zusätzlich zu stärken. Hintergrund ist, dass bei entsprechender Gestaltung des Gesellschaftsvertrags die Stimme der bzw. des Aufsichtsratsvorsitzenden bei sonstiger Stimmengleichheit den Ausschlag geben kann. In 9 der 33 Gesellschaftsverträge war bereits festgelegt, dass die bzw. der HVB den Vorsitz im Aufsichtsrat innehaben soll. Bei drei weiteren Gesellschaften hatte die bzw. der HVB den Vorsitz im jeweiligen Aufsichtsrat inne, ohne dass dies gesellschaftsvertraglich verankert war. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt eine Verankerung im Gesellschaftsvertrag.

Vorsitz im Aufsichtsrat als zusätzliche Möglichkeit der Einflussnahme

Der Bundesgerichtshof fordert von Aufsichtsratsmitgliedern Mindestkenntnisse allgemeiner, wirtschaftlicher, organisatorischer und rechtlicher Art, „... um alle normalerweise anfallenden Geschäftsvorgänge auch ohne fremde Hilfe verstehen und sachgerecht beurteilen zu können“.¹³⁸ Die überörtliche Kommunalprüfung verschaffte sich im Rahmen der Prüfung insoweit einen Überblick über die Qualifizierung der Aufsichtsratsmitglieder. Die 33 Gesellschaften hatten zum 31.12.2018 insgesamt 321 Aufsichtsratsmitglieder. Hier von ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung 138 Personen mit der entsprechend geforderten wirtschaftlich-kaufmännischen Qualifikation. Dies entsprach rd. 43 %. Die Einschätzung erfolgte in Abstimmung mit den Kommunen und auf Basis der dort bekannten Ausbildungen einschl. Studienabschlüssen sowie tatsächlich ausgeübter beruflicher Tätigkeiten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, von vornherein noch stärker darauf zu achten, dass ihre Aufsichtsratsmitglieder über die vom Bundesgerichtshof geforderte wirtschaftlich-kaufmännische Qualifikation verfügen.

Qualifikation der Aufsichtsratsmitglieder

Eine Möglichkeit, noch nicht vorhandene Kenntnisse zu vermitteln, bietet die gezielte Fortbildung der kommunalen Aufsichtsratsmitglieder.¹³⁹ Sieben Kommunen unterstützten ihre Aufsichtsratsmitglieder beim Erwerb der o. g. notwendigen Mindestkenntnisse für die Tätigkeit im Aufsichtsrat. Darüber hinaus schulten die Städte Aurich und Neustadt am Rbge. ihre Aufsichtsratsmitglieder zur Verschwiegenheitspflicht, die Gemeinde Wedemark zu Grundlagen der Bilanzanalyse und der Landkreis Heidekreis bot eine branchenspezifische Fortbildung für die Aufsichtsratsmitglieder der Heidekreis-Klinikum

Fortbildung der Aufsichtsratsmitglieder

¹³⁸ BGH, Urteil vom 15.11.1982 - II ZR 27/82, BGHZ 85, S. 293 ff.

¹³⁹ Vgl. D-PCGM vom 15.01.2021, Rn. 44.

GmbH an. Von der Prüfung waren drei regionsangehörige Kommunen erfasst. Dabei stellte die überörtliche Kommunalprüfung fest, dass die Region Hannover ein Fortbildungsportfolio für alle Aufsichtsratsmitglieder der regionsangehörigen Kommunen anbot. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, Fortbildungen grundsätzlich anzubieten. In zeitlicher Hinsicht bietet sich der Beginn der Wahlperiode an, um insbesondere neuen Aufsichtsratsmitgliedern die erforderlichen Kenntnisse vermitteln zu können. Die Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit sollten dabei genutzt werden.

Nach dem D-PCGM soll eine Zielgröße für den Frauenanteil im Aufsichtsorgan festgelegt werden. Das Aufsichtsorgan soll sich danach zu mindestens 30 % aus Frauen und zu mindestens 30 % aus Männern zusammensetzen. Darüber hinaus soll auf Geschlechterparität hingewirkt werden. Die überörtliche Kommunalprüfung ermittelte folgende Frauenanteile zum 31.12.2018:



Ansicht 41: Frauenanteil Stichtag 31.12.2018

Mehr Frauen in die Aufsichtsräte!

In keiner der von der Prüfung erfassten Gesellschaften war eine Zielgröße für den Frauenanteil im Aufsichtsrat festgelegt. Lediglich in fünf Gesellschaften erreichte oder überschritt der Frauenanteil 30 %. In zwei Gesellschaften war keine Frau im Aufsichtsrat vertreten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, sich an den Zielgrößen des D-PCGM zu orientieren und darauf hinzuwirken, dass der Frauenanteil mindestens 30 % beträgt.

Eine weitere Option für die Besetzung des Aufsichtsrats bietet die Entsendung fachkundiger Dritter. Der D-PCGM empfiehlt, dass zumindest ein externes Mitglied mit ausgewiesener fachlicher Eignung und/oder Branchenkenntnissen in das Aufsichtsorgan entsandt werden soll. Lediglich bei einer der Gesellschaften wurde eine solche sonstige sachkundige Person von der Vertretung in den Aufsichtsrat entsandt. Auch die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

Entsendung sonstiger sachkundiger Personen

Dass über die inhaltliche Kontroll- und Überwachungspflicht hinaus auch formale Aspekte der Aufsichtsrats Tätigkeit rechtlich sehr anspruchsvoll sein können, wird an der Transparenz- und Verschwiegenheitspflicht deutlich. Aus den Regelungen des Gesellschaftsrechts und des NKomVG ergibt sich eine Pflichtenkollision zwischen der Bewahrung von Geschäftsgeheimnissen¹⁴⁰ einerseits und der Berichterstattung an die kommunale Vertretung¹⁴¹ andererseits. § 394 S. 1 AktG löst dieses Spannungsfeld insoweit auf, dass Aufsichtsratsmitglieder, die auf Veranlassung einer Gebietskörperschaft in den Aufsichtsrat gewählt oder entsandt worden sind, hinsichtlich der Berichte, die sie der Gebietskörperschaft zu erstatten haben, keiner Verschwiegenheitspflicht unterliegen. Um für Aufsichtsratsmitglieder Rechtssicherheit zu schaffen, empfiehlt es sich, ergänzend konkrete Bestimmungen zur Berichts- und Verschwiegenheitspflicht in die Gesellschaftsverträge aufzunehmen. Ziel sollte es dabei sein, den Personenkreis, dem zu berichten ist, möglichst klein zu halten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt deshalb die Berichterstattung ausschließlich an die Vertretung, allerdings in nichtöffentlicher Sitzung.¹⁴²

Transparenz und Verschwiegenheitspflicht des Aufsichtsrats

Das Aufsichtsratsmandat stellt hohe Anforderungen an die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger. Zur Aufgabe des Beteiligungsmanagements gehört auch die Mandatsträgerbetreuung. Das Beteiligungsmanagement sichtet und bewertet Sitzungsvorlagen und gibt ggf. Empfehlungen zum Abgleich mit den kommunalen Zielen.¹⁴³ Dies dient im

Mandatsträgerbetreuung noch nicht ausgeschöpft!

¹⁴⁰ Vgl. § 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. §§ 116, 93 AktG.

¹⁴¹ Vgl. § 138 Abs. 4 NKomVG.

¹⁴² Vgl. BeckOK, Praxis der Kommunalverwaltung, Wefelmeier, § 138 NKomVG, Rn. 68.

¹⁴³ Vgl. D-PCGM vom 15.01.2021, Rn. 28.

Ergebnis auch der Vermeidung möglicher Haftung. Aus dem Kreis der geprüften Kommunen bot die Stadt Aurich für alle von ihr entsandten Aufsichtsratsmitglieder eine Mandatsträgerbetreuung an. Der Landkreis Osnabrück sowie die Städte Bad Salzdetfurth und Neustadt am Rbge. bereiteten die Sitzungen für die Mandatsträgerinnen bzw. Mandatsträger aus der Verwaltung vor. Die restlichen sechs geprüften Kommunen boten keine Mandatsträgerbetreuung an. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt wiederholt¹⁴⁴ eine Mandatsträgerbetreuung für alle von der Kommune entsandten Vertreterinnen bzw. Vertreter. Dies fördert ein Abstimmungsverhalten auf gleicher Informationsbasis im Sinne der kommunalen Ziele.



Ansicht 42: Die mit dem Aufsichtsratsmandat übernommene Verantwortung darf nicht unterschätzt werden!¹⁴⁵

Interessens- konflikte

Mitglieder des Aufsichtsorgans sind dem Unternehmensinteresse verpflichtet und dürfen bei ihren Entscheidungen weder persönliche Interessen verfolgen noch Geschäftschancen für sich nutzen, die dem Unternehmen zustehen. Dem Aufsichtsorgan sollen keine Mitglieder angehören, die in einer persönlichen oder geschäftlichen Beziehung zu dem Unternehmen, dessen Organen, einem kontrollierenden Gesellschafter oder einem mit diesem verbundenen Unternehmen stehen.¹⁴⁶ In Anlehnung an die Empfehlungen des

¹⁴⁴ Vgl. Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2012, „Unterschiedliche Stellenwerte des Beteiligungsmanagements“, S. 29 ff. sowie Kommunalbericht 2014, „Die Qualität des Beteiligungsmanagements hängt nicht zwingend von der Größe einer Kommune ab“, S. 54 ff.

¹⁴⁵ Bildnachweis: Gina Sanders – stock.adobe.com.

¹⁴⁶ Vgl. D-PCGM vom 15.01.2021, Rn. 52.

D-PCGM empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung den Kommunen, in den Aufsichtsorganen ihrer Gesellschaften darauf hinzuwirken, dass jedes Aufsichtsratsmitglied mögliche Interessenkonflikte unverzüglich offenlegt. Die Abgabe einer schriftlichen Erklärung über bestehende Interessenkonflikte einmal jährlich sollte verpflichtend eingeführt werden.

Vergütungen aus einer Tätigkeit als Vertreterin bzw. Vertreter der Kommune in wirtschaftlichen Unternehmen sind an die Kommune abzuführen, soweit sie über das Maß einer angemessenen Aufwandsentschädigung hinausgehen.¹⁴⁷ Nach den Empfehlungen des D-PCGM soll die Vergütung der Aufsichtsratsmitglieder die wirtschaftliche Bedeutung, die Lage des Unternehmens und den zeitlichen Aufwand berücksichtigen. Die Vergütung soll unter Berücksichtigung des Vergleichsumfelds regelmäßig auf ihre Angemessenheit hin überprüft werden.¹⁴⁸ Die Vertretung hat für jede Vertretungstätigkeit die Höhe der angemessenen Entschädigung festzusetzen.¹⁴⁹ Der Beschluss ist öffentlich bekannt zu machen.¹⁵⁰ Die Festsetzungen zur Höhe der angemessenen Aufwandsentschädigung der Aufsichtsratsmitglieder reichten bei den untersuchten Gesellschaften von 180 € bis zu 1.500 € jährlich. Für sechs Gesellschaften wurde kein Beschluss gefasst. Damit fehlte die Bemessungsgrundlage für die Festsetzung eventueller Abführungen und deren Höhe. Bei drei weiteren Gesellschaften wurden die Beschlüsse nicht öffentlich bekannt gemacht. Fehlende Beschlussfassungen sowie öffentliche Bekanntmachungen sind unverzüglich nachzuholen.

*Vergütung:
Angemessenheit festsetzen und
regelmäßig überprüfen!*

Aufsichtsräte erfüllen eine wichtige Aufgabe bei der Steuerung kommunaler Unternehmen. Daher sollten die Kommunen auf eine bestmögliche Besetzung achten und für eine optimale Unterstützung der von ihnen entsandten Mitglieder sorgen.

Fazit

¹⁴⁷ Vgl. § 138 Abs. 7 S. 1 NKomVG.

¹⁴⁸ Vgl. D-PCGM vom 15.01.2021, Rn. 74.

¹⁴⁹ Vgl. § 138 Abs. 7 S. 2 NKomVG.

¹⁵⁰ Vgl. § 138 Abs. 7 S. 3 NKomVG.

5.10 Wohnraum schnell geschaffen? – Wer oder was stört das Baugenehmigungsverfahren?

Genehmigungsverfahren für Mehrfamilienhäuser werden von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Die unteren Bauaufsichtsbehörden können die Verfahren nicht uneingeschränkt durch eigene Maßnahmen beschleunigen. Störungen im Ablauf der Baugenehmigungsverfahren und darin begründete Verzögerungen hängen sowohl von internen als auch von äußeren Faktoren ab. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Vollständigkeit und Qualität der eingereichten Bauunterlagen. Optimierungspotenziale ließen sich in allen geprüften Kommunen finden.

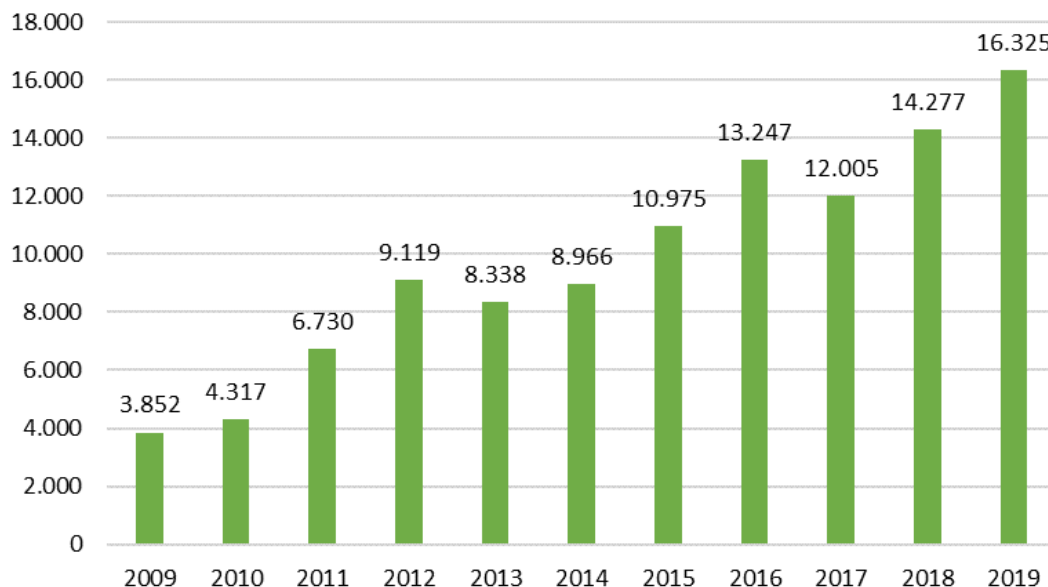
Hintergrund und Ziel der Prüfung

In vielen Regionen Niedersachsens ist Bauland knapp und teuer, der Wohnungsmarkt sehr angespannt und ein Nachlassen der Mietpreissteigerungen seit langem nicht zu erwarten.¹⁵¹ Zur Deckung des Bedarfs und zur Entspannung der Situation trägt wesentlich die zeitgerechte Schaffung von Wohnraum durch Mehrfamilienhäuser¹⁵² bei. Bis 2040 besteht für Niedersachsen in diesem Segment ein Bedarf an rd. 147.000 neuen Wohnungen, davon werden 82.000 bereits bis 2025 benötigt.¹⁵³

¹⁵¹ Investitions- und Förderbank Niedersachsens – NBank, „Zukunftsfähige Wohnungsmärkte – Perspektiven für Niedersachsen bis 2040“ – Wohnungsmarktbeobachtung 2019 - <https://www.nbank.de/%C3%96ffentliche-Einrichtungen/Wohnraum/Wohnungsmarktbeobachtung/Ver%C3%B6ffentlichungen/index.jsp>; zuletzt abgerufen am 27.08.2021.

¹⁵² Das Mehrfamilienhaus ist ein Grundstück, bebaut mit einem Gebäude, welches mindestens drei Wohneinheiten besitzt. Mehrfamilienhäuser können auch Gewerbeflächen enthalten (gemischtgenutztes Grundstück)“. Fundstelle: H. Keller in Gabler Wirtschaftslexikon – Das Wissen der Experten (online), Artikel zur „Objektart“ im Thema „Baufinanzierung“, Wissenschaftsverlag Springer Gabler, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/topic/baufinanzierung-140>; zuletzt abgerufen am 27.08.2021.

¹⁵³ Investitions- und Förderbank Niedersachsens – NBank, „Zukunftsfähige Wohnungsmärkte – Perspektiven für Niedersachsen bis 2040“ – Wohnungsmarktbeobachtung 2019 - <https://www.nbank.de/%C3%96ffentliche-Einrichtungen/Wohnraum/Wohnungsmarktbeobachtung/Ver%C3%B6ffentlichungen/index.jsp>; zuletzt abgerufen am 27.08.2021.



Ansicht 43: Baugenehmigungen für Wohnungen in Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen 2009 bis 2019¹⁵⁴

Die durchschnittliche Steigerung der Baugenehmigungen für Mehrfamilienhäuser in den Jahren 2009 bis 2019 betrug 16,9 %. In Anbetracht des Bedarfs bis 2025 ist mit steigenden, mindestens mit gleichbleibenden Bauantragszahlen zu rechnen.

Zügige Baugenehmigungsverfahren leisten dabei einen wichtigen Beitrag zur rechtzeitigen Schaffung von Wohnraum. Die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden obliegen in Niedersachsen den Landkreisen sowie den kreisfreien und großen selbständigen Städten und können Kommunen mit mindestens 30.000 Einwohnerinnen und Einwohnern auf Antrag übertragen werden.¹⁵⁵ Aktuell werden sie von insgesamt 102 Kommunen wahrgenommen. Hiervon bezog die überörtliche Kommunalprüfung zwölf Kommunen in ihre Prüfung ein.¹⁵⁶

Ziel der Prüfung war es zu zeigen, ob und inwieweit Hemmnisse die Effizienz und den Zeitbedarf der Baugenehmigungsverfahren für Mehrfamilienhäuser beeinflussen. Relevante Störfaktoren können innerhalb oder auch außerhalb der Einflussbereiche der unteren Bauaufsichtsbehörden liegen.

¹⁵⁴ Daten Landesamt für Statistik Niedersachsen, LSN-Onlinetabelle M8090116, <https://www1.nls.niedersachsen.de/statistik/html/default.asp>; zuletzt abgerufen am 27.08.2021.

¹⁵⁵ Vgl. § 57 Abs. 1 und 2 NBauO.

¹⁵⁶ Geprüft wurden die Landkreise Ammerland, Diepholz, Emsland, Harburg, Oldenburg, Peine und Stade, die Landeshauptstadt Hannover sowie die Städte Buchholz in der Nordheide, Papenburg, Peine und Vechta.

*Fehlende
Soll-Vorgaben*

Die NBauO begrenzt die Dauer von Baugenehmigungsverfahren nicht unmittelbar, dennoch sind sie trotz ihrer Komplexität möglichst einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.¹⁵⁷ Daher empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung den Kommunen, die Bearbeitungsprozesse ihrer Baugenehmigungsverfahren genau zu betrachten und verbindliche Verfahrensabläufe zu definieren. Vier Kommunen¹⁵⁸ arbeiteten mit entsprechenden Soll-Vorgaben. Auf Basis konkret fixierter und fortschreibbarer Vorgaben kann das Baugenehmigungsverfahren durchgeführt und weiterentwickelt werden. Damit können effiziente Abläufe, Sicherheit und Einheitlichkeit bei der Bearbeitung gewährleistet werden. Überflüssige Verfahrensschleifen, Verfahrensunterbrechungen, nicht genutzte Möglichkeiten paralleler Bearbeitung oder Zeiten ohne weitere Bearbeitung (Liegezeiten) können dagegen vermieden werden.

*Software
nicht ausgeschöpft*

Die überörtliche Prüfung stellte fest, dass die geprüften Kommunen die Möglichkeiten zur Verfahrensunterstützung der im Baugenehmigungsverfahren eingesetzten Fachsoftware nicht voll ausschöpften. Damit nutzten sie bestehende Optimierungspotenziale, die gerade die Fachsoftware bietet, nicht aus.

*Laufzeiten
nicht erfasst*

Die Kommunen sollten Daten zu Laufzeiten und zur Vollständigkeit der Unterlagen für ihre Baugenehmigungsverfahren über ihre Fachsoftware erfassen und auswerten. Keine Kommune erfasste Bearbeitungs-, Transport- oder Liegezeiten. Erfasste Gesamtlaufzeiten lagen zwischen zwei Wochen und zwei Jahren. Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit ihrer Bauanträge war nur wenigen Kommunen bekannt. Keine Kommune konnte Laufzeiten ab Vollständigkeit der Bauantragsunterlagen angeben. Mit Hilfe dieser Daten könnten Kommunen erkennen, ob und ggf. welche Verfahrensschritte anfällig für Verzögerungen sind und klare Handlungsoptionen ableiten.

Störungsfreie Arbeitszeiten beschleunigen das Verfahren

Die COVID-19-Pandemie zwang die Kommunen, ihre Kreis- und Rathäuser für den öffentlichen Publikumsverkehr weitgehend zu schließen. Trotz aller Widrigkeiten wirkte sich die COVID-19-Pandemie nach den Angaben der geprüften Kommunen insgesamt nicht negativ auf die Bearbeitungszeit von Bauanträgen aus. Fünf Kommunen¹⁵⁹ berichteten, dass durch die stark eingeschränkten Sprechzeiten störungsfreie Arbeitszeitanteile stiegen und Bauanträge zügiger bearbeitet werden konnten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, diese Erfahrungen zu nutzen. Außerhalb der Sprechzeiten können eingehende Anrufe und E-Mail-Anfragen zentral gesteuert und Termine bedarfsweise nach Vereinbarung durchgeführt werden.

¹⁵⁷ § 69 NBauO und § 10 S. 2 VwVfG i. V. m. § 1 Abs. 1 NVwVfG.

¹⁵⁸ Landkreise Diepholz und Harburg sowie Landeshauptstadt Hannover und Stadt Papenburg.

¹⁵⁹ Landkreise Emsland, Harburg, Oldenburg und Peine sowie Stadt Peine.

Um Optimierungsmöglichkeiten identifizieren und nutzen zu können, bieten sich in regelmäßigen Abständen durchgeführte Organisationsuntersuchungen an. Mithilfe hierbei entwickelter Lösungsansätze können Störungen im Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens beseitigt oder zumindest minimiert werden. Fünf Kommunen¹⁶⁰ nutzten im Prüfungszeitraum dieses Instrument. Hierzu muss nicht auf Beratungsunternehmen zurückgegriffen werden. Die Kommunen können eigenes Personal und eigenes „Know-how“ gezielt einsetzen.

Organisationsuntersuchungen decken Störungen auf

Alle unteren Bauaufsichtsbehörden verstanden sich ausdrücklich als „Dienstleister“ und orientierten sich bei der Verfahrensführung an diesem Grundsatz. Dies führte bei den geprüften Kommunen dazu, dass sie nur in Ausnahmefällen die Möglichkeit nutzten, die Bearbeitung eines Bauantrags wegen unvollständiger oder mangelhafter Unterlagen nach § 69 Abs. 2 NBauO kostenpflichtig abzulehnen. Durch eine konsequente Ablehnung könnten die Verfahren aller Antragstellenden verkürzt werden. Nur mit vollständigen Antragsunterlagen ist der unteren Bauaufsichtsbehörde eine abschließende Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens möglich. Sie ist daher von der Vorlage qualitativ und quantitativ einwandfreier Unterlagen abhängig. Durch die in Niedersachsen geltende BauVorIVO sind die Art und der Umfang der vorzulegenden Unterlagen genau geregelt. Bei Antragsmängeln (unvollständige oder mangelhafte Angaben und Unterlagen), die nicht innerhalb angemessener Frist behoben werden, soll die Bauaufsichtsbehörde die Antragsbearbeitung ablehnen. Der Gesetzgeber stellt die Zurückweisung des Bauantrags nicht in das Belieben der unteren Bauaufsichtsbehörde, sondern schreibt sie als Regelfall vor.¹⁶¹

Warum nicht ablehnen?

Mit Ausnahme des Landkreises Diepholz konnten alle geprüften Kommunen einschätzen, dass bei 60 % bis 90 % der vorgelegten Anträge notwendige Unterlagen fehlten bzw. diese Mängel aufwiesen. Die Stadt Buchholz in der Nordheide sah in 100 % der Fälle Nachforderungsbedarf. Das führte im Genehmigungsverfahren zu Verzögerungen. War der Antrag nach Fristablauf weiterhin nicht prüffähig vervollständigt, gaben die Kommunen an, mehrfach weitere Nachforderungen mit erneuten Fristen zu stellen.

Mängel in den Bauunterlagen sind die Regel

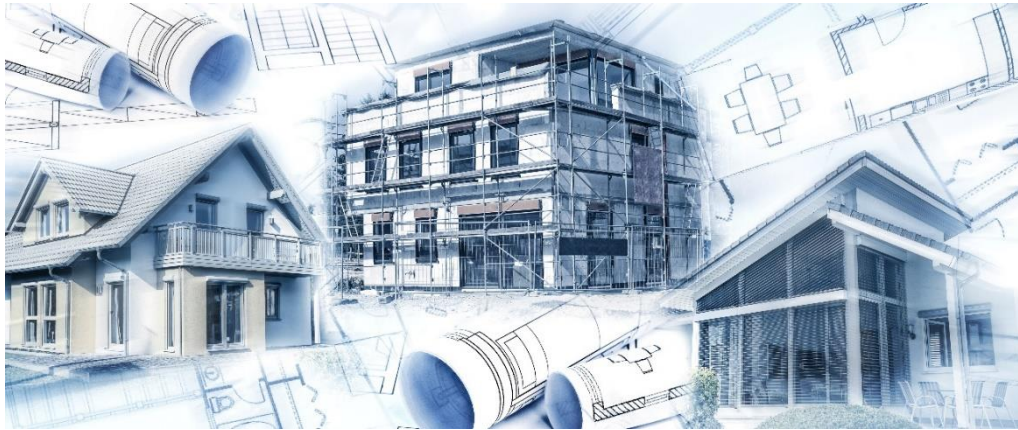
Eine ausgeprägte Kundenorientierung ist grundsätzlich wünschenswert. In diesen Fällen wirkte sie jedoch als „Bremse“ in den Genehmigungsverfahren und verhinderte damit maßgeblich deren zügige Abarbeitung.

Mit Einzelfallprüfung und Fristsetzung erhalten die Antragstellerinnen und Antragsteller Gelegenheit, ihren Mitwirkungspflichten nachzukommen. Unterbleibt dies trotzdem, sieht

¹⁶⁰ Landkreise Harburg und Peine, Landeshauptstadt Hannover sowie Städte Buchholz in der Nordheide und Papenburg.

¹⁶¹ Vgl. § 69 Abs. 2 NBauO.

die überörtliche Kommunalprüfung in einer konsequenten kostenpflichtigen Ablehnung des Antrags eine wirksame Möglichkeit, die Erfüllung der Mitwirkungspflichten einzufordern. So können die unteren Bauaufsichtsbehörden ihre Ressourcen zielgerichteter einsetzen.



Ansicht 44: Planunterlagen¹⁶²

*Mangel an
Kenntnissen
auf Seiten
der Ent-
wurfsverfas-
ser*

Die Entwurfsverfasserin oder der Entwurfsverfasser der Bauvorlage¹⁶³ muss gem. § 53 Abs. 2 NBauO über die Fachkenntnisse verfügen, die für den jeweiligen Entwurf erforderlich sind. Zur inhaltlichen Qualität der vorgelegten Antragsunterlagen erhielt die überörtliche Kommunalprüfung von den geprüften Kommunen übereinstimmend kritische Rückmeldungen. Unabhängig voneinander berichteten sie von nicht ausreichend informierten Entwurfsverfasserinnen oder Entwurfsverfassern. Auffällig waren fehlende Rechtskenntnisse. Einschlägige Bauleitpläne wurden bei der Objektplanung erkennbar nicht hinreichend herangezogen. Um die Verzögerungen im Antragsverfahren durch fehlende Qualifikationen zu minimieren, boten die Kommunen bereits Beratungen durch Vorbesprechungen und Informationsveranstaltungen an. Dies wertete die überörtliche Kommunalprüfung als wirksame Unterstützung zur Verfahrensbeschleunigung. Eine weitere Möglichkeit zur Beschleunigung bieten Bauvorbescheide nach § 73 Abs. 1 NBauO. Mit diesen können planungsrechtliche und bauordnungsrechtliche bzw. bautechnische Fragen vorab verbindlich entschieden werden.

¹⁶² Bildnachweis: Eisenhans – stock.adobe.com.

¹⁶³ Bauvorlagen für eine nicht verfahrensfreie Baumaßnahme müssen gem. § 53 Abs. 3 S. 1 NBauO von einer Entwurfsverfasserin oder einem Entwurfsverfasser unterschrieben sein, die oder der bauvorlageberechtigt ist. Zu den bauvorlageberechtigten Entwurfsverfasserinnen und Entwurfsverfassern gehören gem. § 53 Abs.3 S. 2 Nr. 1 NBauO Architektinnen und Architekten sowie unter bestimmten Voraussetzungen Angehörige weiterer Berufe, vgl. § 53 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 bis 5 und § 4 NBauO.

Der Fachkräftemangel macht auch vor den unteren Bauaufsichtsbehörden nicht halt. Dem öffentlichen Dienst ist es aufgrund seiner Tarifgebundenheit nur begrenzt möglich, insbesondere den technischen Beschäftigten finanzielle Anreize zu bieten. Alle Kommunen berichteten von Verzögerungen bei der Wiederbesetzung von freien Stellen. Ein positives Beispiel fand sich beim Landkreis Stade. Dieser schrieb in Zusammenarbeit mit einer Hochschule ein duales Studium „Bauingenieurwesen“ aus, um dem Mangel an Fachkräften etwas entgegenzusetzen.

Fachkräftemangel – auch hier nicht unbekannt

Als Grundlage ihrer städtebaulichen Entwicklung dient den Kommunen eine Bauleitplanung¹⁶⁴, die ihren städtebaulichen Vorstellungen entspricht. Nach den Angaben der geprüften Kommunen stellten inhaltlich veraltete Bebauungspläne die Umsetzung von Bauvorhaben vor Probleme. Hierdurch wurden Befreiungsverfahren¹⁶⁵ erforderlich. Bauvorhaben wurden unmöglich, erschwert oder verzögert.

Bauleitplanung und Nachbarbeteiligung

Bauleitplanerisch gewollte Verdichtungen der Innenbereiche führten zu stärkeren, wirtschaftlich optimierten baulichen Nutzungen der Baugrundstücke. Diese berührten häufiger nachbarschützende Interessen. Hierdurch nahmen ressourcenbindende Nachbarbeteiligungen in den Baugenehmigungsverfahren zu. Verwaltungsanweisungen an die Beschäftigten zum Umgang mit Nachbarbeteiligungen, wie z. B. zum Umfang, Radius und Personenkreis der Nachbarbeteiligung, sieht die überörtliche Kommunalprüfung als hilfreich an. Besondere Hinweise an die Bauantragstellerinnen und -antragsteller auf die Vorlage vorheriger nachbarrechtlicher Zustimmung zum Vorhaben sollten zur Verfahrensabkürzung regelmäßig erfolgen.

In den unteren Bauaufsichtsbehörden der geprüften Kommunen fand die überörtliche Kommunalprüfung eine große Zahl von unterschiedlichen Bauantragsverfahren sowie unterschiedliche Verwaltungsstrukturen vor. In dieser Prüfung konnten keine allgemeingültigen Kriterien für eine idealtypische untere Bauaufsichtsbehörde bzw. idealtypische Baugenehmigungsprozesse festgestellt werden.

Vielfalt der Verfahren

Zusammenfassend stellt die überörtliche Kommunalprüfung fest, dass Baugenehmigungsverfahren – geprüft am Beispiel von Mehrfamilienhäusern – von einer Vielzahl von Störfaktoren beeinflusst werden. Diese verlängern die Genehmigungsverfahren.

Fazit

¹⁶⁴ Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des BauGB vorzubereiten und zu leiten, § 1 Abs. 1 BauGB. Bauleitpläne sind der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und der Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan), § 1 Abs. 2 BauGB. Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist, § 1 Abs. 3 BauGB.

¹⁶⁵ Vgl. § 31 Abs. 2 BauGB.

Interne Störfaktoren	Externe Störfaktoren
Fehlende verlässliche Erfassung und Auswertung der Laufzeiten	Unvollständige und mangelhafte Bauantragsunterlagen
Ineffiziente Nutzung der vorhandenen Fachsoftware	Teilweise unzureichende Qualifizierung der Entwurfsverfassenden
Mangelnde Steuerung von Kundenkontakten	Nicht zeitgemäße Bebauungspläne als Planungsgrundlage
	Notwendigkeit von Ausnahmen und Befreiungen
	Fachkräftemangel

Tabelle 20: Vielzahl von Störfaktoren

In erster Linie wird ein zügiges und rechtssicheres Verfahren von der Mitwirkung aller Verfahrensbeteiligten bestimmt. Grundlegende Defizite in der Aufbau- und Ablauforganisation stellte die überörtliche Kommunalprüfung bei den geprüften unteren Bauaufsichtsbehörden nicht fest. Dennoch ist die Optimierung der Genehmigungsverfahren eine laufende Aufgabe und Herausforderung.

6 Fusion – Eine Chance für Kommunen?

Die niedersächsischen Kommunen standen schon vor der COVID-19-Pandemie vor vielfältigen Herausforderungen. Ob demografischer Wandel, anhaltende Haushaltssicherung, höhere Transparenz in der Verwaltung, größere Attraktivität als Arbeitgeber oder der digitale Wandel: Die Kommunen müssen mittel- und langfristig in ihren Kernaufgaben der Daseinsvorsorge handlungs- und steuerungsfähig bleiben.

Vor diesem Hintergrund ging die überörtliche Kommunalprüfung der Frage nach, wie Kommunen Fusionen effektiv angehen und effizient umsetzen können. Sie betrachtete dazu bei zehn Kommunen¹⁶⁶ die Fusionsprozesse. Ziel der Betrachtung war es, Lösungsansätze herauszuarbeiten, um Handlungsempfehlungen geben zu können. Durch den offenen und konstruktiven Dialog mit den geprüften Kommunen über die vielfältigen Erfahrungen im Fusionsprozess sind die nachfolgenden praxisorientierten Hilfestellungen für fusionswillige Kommunen entstanden.

Seit 2010 bis Anfang 2020 sind nach Mitteilung des MI in Niedersachsen insgesamt 38 Verfahren zu kommunalen Zusammenschlüssen durchgeführt worden. Die Verfahren beinhalteten eine Landkreisneubildung, Zusammenschlüsse von jeweils zwei Samtgemeinden, Zusammenschlüsse von Einheitsgemeinden, Zusammenschlüsse von Mitgliedsgemeinden (darunter auch Zusammenschlüsse von mehreren Mitgliedsgemeinden), Umwandlungen von Samtgemeinden in Einheitsgemeinden und Zusammenschlüsse von Samtgemeinden mit jeweils einer Einheitsgemeinde zu einer neuen Einheitsgemeinde. Ausgewählt wurden Kommunen, die eine Fusion bzw. die Umwandlung einer Samtgemeinde in eine Einheitsgemeinde vor 2016 durchgeführt haben. Dies eröffnete die Möglichkeit, mehrjährige, nahezu abgeschlossene Prozesse, gemeinsam mit den ausgewählten Kommunen betrachten zu können.

Ausgangslage

Fusionen sind rechtlich gesehen Gebietsänderungen. Sie sind nur aus Gründen des öffentlichen Wohls möglich.¹⁶⁷ Für diese Gebietsänderungen ist ein Gesetz erforderlich.¹⁶⁸ Der Gesetzgeber regelt darin die Rechtsnachfolge (z. B. für aufgelöste Kommunen), den Umgang mit Rechts- und Verfahrenshandlungen (z. B. Eintragungen in öffentlichen Büchern) und die Abhaltung von Wahlen (z. B. die Durchführung der Kommunalwahlen).

Rechtliche Voraussetzungen

¹⁶⁶ Betrachtet wurden die Prozesse bei den Städten Braunlage, Einbeck, Geestland, und Goslar, den Gemeinden Ilse, Südheide und Wurster Nordseeküste sowie den Samtgemeinden Aue, Bevensen-Ebstorf und Elm-Asse.

¹⁶⁷ Vgl. § 24 Abs. 1 NKomVG.

¹⁶⁸ Vgl. § 25 Abs. 1 S. 1 NKomVG; Ausnahme: Der Zusammenschluss von Samtgemeinden kann durch Verordnung erfolgen (§ 101 NKomVG).

Darüber hinaus können Fusionskommunen weitere Regelungen in Gebietsänderungsverträgen gemäß § 26 Abs. 1 NKomVG treffen (z. B. vermögensrechtliche Klärungen wie eine Schuldenübernahme, Festlegungen des jeweils neuen Orts- oder Kreisrechts wie Satzungen oder Flächennutzungspläne oder Änderungen in der Verwaltung wie Gründungen neuer Organisationsbereiche).

Chancen erkennen

Losgelöst von der Finanzkraft ergeben sich für fusionsinteressierte Kommunen weitere Möglichkeiten hinsichtlich ihrer zukünftigen Handlungs- und Leistungsfähigkeit. Dazu gehören die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch größere Verwaltungseinheiten und die Nutzung von Synergieeffekten, um Auswirkungen des demografischen Wandels mit Einwohnerrückgängen aufzufangen.

Vielversprechende Vorteile

Die befragten Kommunen berichteten u. a. von einer Vielzahl weitergehender positiver Effekte:

- Erhalt und Ausbau einer leistungsstarken bürgernahen Verwaltung, um Zukunftsaufgaben mit gebündelter Fach- und Sachkompetenz nachhaltig umsetzen zu können
- Verbesserung der Dienstleistungsqualität für Einwohnerinnen und Einwohner
- Steigerung der Attraktivität der Kommune als Arbeitgeberin für Beschäftigte
- Bündelung, Stützung und Stärkung eines gemeinsamen Standort-, Tourismus- und Wirtschaftspotenzials, um Arbeitsplätze zu erhalten und neue zu schaffen
- Anpassung der Strukturen der kommunalen Einrichtungen, Erhalt und Verbesserung einer leistungsfähigen Daseinsvorsorge und damit Stärkung der Region
- Förderung der örtlichen Kultur-, Senioren- und Sozialarbeit der Kommune
- zeitgerechte strukturelle Anpassung der örtlichen Bildungseinrichtungen
- Stärkung der Jugendhilfe
- Verbesserung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Vertretung und
- Stärkung der Bedeutung der Kommune innerhalb des kommunalen Gefüges

Finanzielle Effekte

Neben diesen nicht-monetären Vorteilen sind die finanziellen Verbesserungen durch höhere Schlüsselzuweisungen zu nennen, die aus der fusionsbedingten Erhöhung der Einwohnerzahl resultieren. Eine kreisangehörige Gemeinde erhält Schlüsselzuweisungen,

wenn die Bedarfsmesszahl¹⁶⁹ größer als die Steuerkraftmesszahl¹⁷⁰ ist. Überschreitet eine Kommune die Einwohnerzahl von 10.000, profitiert sie finanziell durch einen überproportionalen Anstieg der Schlüsselzuweisungen. Zu beachten ist, dass sich der finanzielle Vorteil der Einwohnerveredelung¹⁷¹ systembedingt durch eine höhere Kreisumlage relativiert.

Zudem kann eine Fusion zu Synergien und damit zu nachhaltigen Einsparungen bei den Service- und Querschnittstätigkeiten der Kommunen führen.

Ungeachtet der finanziellen Aspekte, sollten fusionsinteressierte Kommunen aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung bei ihren Überlegungen insbesondere auch strukturverbessernde Effekte mit in den Blick nehmen. Damit sollte das Ziel verbunden sein, arbeits- und zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen zu schaffen. Prozessabläufe können im Fusionsprozess analysiert und optimiert werden, um langfristig wettbewerbsfähig agieren zu können.

*Zukunfts-
fähigkeit im
Blick*

Fusionsinteressierte Kommunen sollten sich ausreichend Zeit für eine umfassende Vorbereitung und Umsetzung der Fusion nehmen, weil unterschiedlichste Fragestellungen zu bearbeiten sind. Um den komplexen Fusionsprozess zu strukturieren, hat die überörtliche Kommunalprüfung Fusionen in vier Phasen¹⁷² unterteilt.

*Phasen
einer Fusion*

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Fusionsphasen und ihre Merkmale:

¹⁶⁹ Die Bedarfsmesszahl ist eine rechnerische Größe, die einen Richtwert für den Finanzbedarf einer Kommune im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs darstellt.

¹⁷⁰ Die Steuerkraftmesszahl zeigt die Steuerkraft im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs an. Die Steuerkraft wird aus der Summe der Steuerkraftzahlen der Grundsteuer, der Gewerbesteuer sowie des Einkommensteueranteils und Umsatzsteueranteils ermittelt.

¹⁷¹ „Bei der Einwohnerveredelung handelt es sich um eine Form der Einwohnergewichtung im Rahmen kommunaler Finanzausgleichssysteme der Länder. Durch die Einwohnerveredelung wird den von der Einwohnerzahl abhängigen Anforderungen und Aufgaben einer Kommune Rechnung getragen.“, <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-einwohnerveredelung.html#:~:text=Bei%20der%20Einwohnerveredelung%20handelt%20es,Aufgaben%20einer%20Kommune%20Rechnung%20getragen>, zuletzt abgerufen am 27.08.2021.

¹⁷² Siehe beispielsweise auch Bearing Point GmbH in: Fusionen in der Öffentlichen Verwaltung erfolgreich gestalten, 2009.



Ansicht 45: Fusionsphasen (eigene Darstellung)

Um den Fusionsprozess optimal zu steuern, empfiehlt die überörtliche Kommunalprüfung den Kommunen, ab der Vor-Fusionsphase ein Projektmanagement einzusetzen. Zu den Aufgaben gehören die Planung, Überwachung, Steuerung und der Abschluss des Projekts „Fusion“. Mithilfe des Projektmanagements können die Kommunen Risiken begrenzen, Chancen nutzen und die Zielerreichung überwachen. Ein Projektmanagement leistet einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Erfolgs.

Fusionsprozess optimal steuern

Ein strukturierter Fusionsprozess – vom Beschluss über die Fusionsverhandlungen bis zum Start der neuen Kommune – dauert nach den Erfahrungen der betrachteten Kommunen und den Eindrücken der überörtlichen Kommunalprüfung drei bis vier Jahre. Dabei sollte für die Vor-Fusionsphase ein Zeitraum von einem Jahr eingeplant werden. Weitere zwei bis drei Jahre sollten die Fusionspartner für die Fusionsphase an sich veranschlagen. Eine zusätzliche zeitliche Vorgabe bringt der Erlass des Fusionsgesetzes mit sich. Für das förmliche Verfahren sollte ein Zeitraum von etwa 16 Monaten ab Vorlage des Antrags beim MI bis zum Inkrafttreten des Gesetzes vorgesehen werden.

Gut Ding will Weile haben

Sondierungsphase

In der Sondierungsphase bekunden die Vertretungen ihren ernsthaften Willen zu einer Fusion. Daraufhin folgen Sondierungsgespräche mit möglichen Partnern. Die Kommunen sollten Informationsgespräche über den Sachstand der Verhandlungen und deren erste Ergebnisse mit dem MI und der Kommunalaufsichtsbehörde sowie den Beschäftigten führen. Regelmäßige Informationen der Einwohnerschaft sollten ebenfalls erfolgen. Das Ergebnis der Sondierungsgespräche wird den Vertretungen vorgestellt. Die Phase endet mit den Beschlüssen der Vertretungen, die Fusionsverhandlungen mit konkreten Partnern aufzunehmen.

Erstes Kennenlernen der Partner

Wenn der richtige Partner gefunden ist, stellt sich die nächste Frage: Einheits- oder Samtgemeinde? Die neue Gemeindestruktur sollten die Beteiligten bereits in der Sondierungsphase diskutieren und entscheiden.

Gemeindestruktur: Wesentlicher Faktor

Die Wahl zwischen Einheits- oder Samtgemeinde sollte nach den Berichten der Interviewten gut überlegt werden. Nach Einschätzung der geprüften Fusionskommunen ist die Wahl der Gemeindestruktur für die neue Kommune von erheblicher Bedeutung: Die befragten Verwaltungen empfehlen auf Grund ihrer Fusionserfahrungen den Zusammenschluss zu größeren Einheitsgemeinden. Falls die Fusionskommunen sich für das Modell der Samtgemeinde entscheiden, spielt die Anzahl der Mitgliedsgemeinden eine wichtige Rolle: Auch hier spiegeln die Kommunen mit entsprechender Erfahrung, dass weniger Mitgliedsgemeinden einen geringeren Aufwand in einer Samtgemeinde bedeuten.

*Politische
Herausfor-
derungen*

Fusionen wirken sich auf die Arbeit der politischen Gremien aus. In der neuen Kommune verringert sich die Anzahl der Mandate, der Ausschüsse und sowie die Anzahl der Vorsitze. Um die Folgen vorübergehend abzumildern, können die Kommunen bis zum Ende der nächsten allgemeinen Wahlperiode die Zahl der Abgeordneten um bis zu sechs erhöhen.¹⁷³

Ein weiterer Ausgleich der Mandatsverluste kann durch Stärkung der Vertretung in den Ortschaften (z. B. als Ortsvorsteherin oder Ortsvorsteher oder Ortsratsmitglied) erfolgen, beispielsweise durch erhöhte finanzielle Mittel.

*Die Rolle
der HVB*

Wesentliche Akteure in einem Fusionsprozess sind die HVB. Sollte ihre Amtszeit vor dem Fusionszeitpunkt ablaufen, kann die Vertretung beschließen, auf eine erforderliche Wahl der oder des HVB für einen festzulegenden Zeitraum von bis zu zwei Jahren nach dem Ablauf der Amtszeit oder dem Ausscheiden aus dem Amt vorläufig zu verzichten.¹⁷⁴ Auf Antrag der Kommune kann dieser festgelegte Zeitraum durch die oberste Kommunalaufsichtsbehörde einmalig um bis zu zwölf Monate verlängert werden, wenn die Körperschaftsumbildung innerhalb des Verlängerungszeitraums voraussichtlich abgeschlossen sein wird.¹⁷⁵ Vorteilhaft ist es nach den Erfahrungen der betroffenen Kommunen, die oder den HVB der neuen Kommune rechtzeitig vor dem Fusionszeitpunkt zu wählen, sodass er sich beratend in den Prozess einbringen kann.

Vor-Fusionsphase

*Politik ist
gefragt*

In der Vor-Fusionsphase findet die Vorbereitung der Fusion auf der politischen Ebene statt. Die Fusionspartner verhandeln die Fusion unter Einbeziehung der politischen Entscheidungsträger. Kommen diese zu dem Schluss, dass eine Fusion erfolgen soll, halten sie die wesentlichen Ergebnisse der Verhandlungen (z. B. zu Standorten, Personalentscheidungen) in einem Gebietsänderungsvertrag fest. Auch sollten sie weitere Entscheidungen (z. B. zu kommunalen Betrieben oder geplanten Kommunikationswegen) dokumentieren. Durch die Dokumentation ist gewährleistet, dass in den späteren Phasen bis dato im Verfahren unbeteiligte Akteure eine Entscheidungsgrundlage haben. Die Phase endet mit den Beschlüssen der Vertretungen über die Fusion und dem Abschluss des Gebietsänderungsvertrags.

*Grundlagen
der Fusion
erarbeiten*

Zur Vorbereitung der Fusionsbeschlüsse und des Gebietsänderungsvertrags bietet es sich an, dass die Kommunen eine Lenkungsgruppe und weitere Arbeitsgruppen einrich-

¹⁷³ Vgl. § 46 Abs. 5 S. 1 NKomVG.

¹⁷⁴ Vgl. § 80 Abs. 4 S. 1 NKomVG.

¹⁷⁵ Vgl. § 80 Abs. 4 S. 3 NKomVG.

ten. Grundsätzlich sollte die Lenkungsgruppe aus den HVB, den allgemeinen Vertretungen und politischen Vertreterinnen und Vertretern bestehen. Ihre Aufgabe sollte es sein, die generellen Rahmenbedingungen, Ziele und Eckpunkte der Fusion zu definieren. Der Einsatz einer neutralen Moderation (z. B. durch eine übergeordnete Behörde wie die der Kommunalaufsicht) in der Lenkungsgruppe erhöht die Chance, dass sich auf Augenhöhe begegnet wird. Sie schafft Vertrauen und Akzeptanz und bindet alle Beteiligten gleichberechtigt ein. Ihr fällt es leichter, Unbequemes anzusprechen, eine Klärung herbeizuführen und auf Entscheidungen hinzuwirken. Kann kein neutraler Dritter für die Aufgabe gewonnen werden, sollte die Leitung z. B. wechselnd durch die HVB erfolgen.

Arbeitsgruppen (Recht, Verwaltungsstruktur, Personal, Soziales, Finanzen usw.) unterstützen die Lenkungsgruppe und bereiten Entscheidungen vor. Die Lenkungsgruppe und die Arbeitsgruppen bewerten den Nutzen und die Machbarkeit der Fusion.

Eine von der Kommune beabsichtigte Fusion wird bei der Einwohnerschaft nicht immer auf Zustimmung stoßen. Nach den Erfahrungen der betrachteten Kommunen sind Befürchtungen der Einwohnerschaft hinsichtlich der fortwährenden Existenz „ihrer“ ortsansässigen Einrichtungen und des Verlustes des Stellenwertes der Ortschaft durch Streichung freiwilliger Leistungen zu erwarten (z. B. Dorfgemeinschaftshaus, Feuerwehr, geförderte Vereine, Freizeiteinrichtungen, weitere befürchtete Benachteiligungen zu Gunsten anderer Ortschaften). In der Vergangenheit waren Fusionen oftmals mit Entschuldungshilfen verbunden. Daher entstand in der Öffentlichkeit der Eindruck, dass eine Fusion zu Einschnitten in den freiwilligen Leistungen führt. Diese Einschnitte mussten jedoch für die Entschuldungshilfen erbracht werden und waren keine direkte Folge der Fusion.

Fragen und Sorgen der Einwohnerschaft wahrnehmen

Auch vermeintlich unbedeutende Neuerungen werden nach den Aussagen der besuchten Kommunen problematisiert (z. B. eine neue Postleitzahl, neue Straßennamen bei Doppelungen in der neuen Kommune). Diesen Fragen und Sorgen können die Fusionskommunen nur mit einer guten Öffentlichkeitsarbeit, Transparenz und Gleichbehandlung begegnen. Eine lebensnahe Beschreibung der Fusionsauswirkungen ist ebenso sinnvoll wie ein gerechter und nachvollziehbarer Ressourceneinsatz in allen Ortschaften.

Die Kommunen sollten sich der Fragen und Sorgen annehmen, indem sie die Einwohnerschaft wie vorgeschrieben anhören¹⁷⁶ und transparent über negative und positive Auswirkungen informieren (z. B. in Versammlungen, durch Pressearbeit oder durch Informationsflyer).

¹⁷⁶ Vgl. § 25 Abs. 4 NKomVG.

Ist die Fusion gewollt?

Im Ergebnis ist in der Vor-Fusionsphase zu klären, ob die Fusionskommunen die gleichen Fusionsziele verfolgen und die Beteiligten die Erreichung der Ziele aktiv unterstützen.

Fusionsphase

Gestaltungsmöglichkeiten nutzen

Wie lässt sich die neue Kommune sachgerecht gestalten? In der jetzt sich anschließenden Fusionsphase erarbeiten die Kommunen insbesondere ein Organisationsmodell für die neue Kommune. Eine gründliche Auseinandersetzung mit den zukunftsprägenden Entscheidungen hinsichtlich Identität, Chancen und Stärken benötigt ausreichend Zeit. Die Phase endet mit dem Start der neuen Kommune.

In dieser Phase bieten sich folgende Verfahrensschritte an:

- Bestandsaufnahme und Strukturvergleich der Fusionskommunen durchführen
- Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken für die neue Kommune analysieren
- strategische Ziele für die neue Kommune setzen (z. B. strategische Ziele aufgrund der Alleinstellungsmerkmale der neuen Kommune)
- nach einer vorgeschalteten Aufgabenkritik eine Umsetzungsstrategie entwickeln (Handlungsfelder nach Aufgabenbereichen festlegen)
- Maßnahmenplan je Handlungsfeld erstellen

Empfehlenswert ist es aus Sicht der beteiligten Kommunen, die künftige Aufbauorganisation der neuen Kommune rechtzeitig vorzubereiten. Die neuen strategischen und organisatorischen Festlegungen sollten die Produktstruktur bzw. Produktgestaltung des neuen Haushaltsplans prägen.

Eine Aufgabe der Verwaltungen

Die Hauptakteure dieser Phase sind die HVB und die Beschäftigten der Kommunen. Für die Erarbeitung eines Umsetzungskonzeptes für die jeweiligen neuen Fachbereiche ist es sinnvoll, die Führungskräfte rechtzeitig zu bestimmen.

Jahresabschlüsse und Einrichtungen

Die Kommunen sollten ihre noch offenen Jahresabschlüsse und insbesondere die Vermögensbewertungen bereits in der Fusionsphase ggf. durch eine vorbereitende IKZ ihrer Kammereien erledigen bzw. vereinheitlichen. Hilfreich dabei ist die Verwendung einheitlicher Software. Auch die Harmonisierung und Integration von Einrichtungen aufgrund unterschiedlicher Strukturen ist oft problematisch und zeitintensiv. Deshalb sollte unbedingt in der Fusionsphase festgelegt werden, welche Strukturen zu welchem Zeitpunkt anzupassen sind.

Eine vorbereitende Zusammenarbeit der Fusionskommunen erleichtert – auch auf Arbeitsebene – die Umsetzung der Fusion.

Start neue Kommune

Am Tag der Fusion startet die neue Kommune mit all ihren Herausforderungen wie z. B. Beginn der neuen Legislaturperiode, erster Arbeitstag der oder des gewählten HVB der Fusionskommune, Umsetzung der neuen Organisationsstruktur, Einnehmen der neuen Arbeitsplätze. Gleichzeitig beginnt die Nachfusionsphase.

*Tag der
Fusion*

Nachfusionsphase

Die Nach-Fusionsphase ist geprägt von der operativen Umsetzung der Konzepte und Vorgaben. Sie ist verbunden mit einer Vielzahl von Maßnahmen und Einzelaufgaben, die innerhalb relativ kurzer Zeit, neben dem Tagesgeschäft, abgearbeitet werden müssen.

*Operative
Umsetzung
und Harmonisierung*

Um die unterschiedlichen Organisations- und Führungskulturen zu harmonisieren, sollte die neue Kommune ein gemeinsames Leitbild erarbeiten, entsprechende Maßnahmen beschließen und deren Umsetzung evaluieren. Wichtig für alle Harmonisierungs- und Integrationsprozesse ist eine Verwaltungskultur, die die gegenseitige Wertschätzung der Arbeit des jeweils anderen zeigt.

Im Nachgang der Fusion sollte die neue Kommune prüfen, ob sie ihre Fusionsziele erreicht hat. Auch die Regelungen des Gebietsänderungsvertrages sollte sie hinsichtlich ihrer Aktualität überprüfen. Sind Ziele nicht erreicht oder haben sich Rahmenbedingungen geändert, sollte sie nachsteuern, indem sie beispielsweise den Gebietsänderungsvertrag anpasst oder konsequent eine Zielerreichung verfolgt.

Evaluation

Einbindung der Beschäftigten

Grundsätzlich ergeben sich durch die Fusion neue Strukturen in der Verwaltung. Die Folge ist zumeist die Zusammenfassung von Arbeitsinhalten zu neuen Stellen und Organisationseinheiten, ggf. an einem neuen Arbeitsort. Die Beschäftigten müssen sich daher mit neu beschriebenen Arbeitsplätzen, neuen Kolleginnen und Kollegen in einer neuen Verwaltungsstruktur und der Angst vor Stellenabbau auseinandersetzen. Der Informationsbedarf ist dementsprechend hoch. Wichtig ist daher aus Sicht der befragten Kommunen, den Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen schnellstmöglich zu erklären und auf Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der neuen Kommune als Arbeitgeberin hinzuweisen. In einem Personalentwicklungskonzept sollte die neue Kommune die strategische Personalentwicklung und die dafür erforderlichen Maßnahmen festlegen.

*Folgen für
die Beschäftigten*

Frühzeitig geführte persönliche Gespräche mit allen Beschäftigten versetzen die Personalverantwortlichen in die Lage, Wünsche wahrzunehmen und Möglichkeiten der Umsetzung zu prüfen.

*Integration:
Schlüssel
zum Erfolg*

Die rechtzeitige und vollständige Einbindung aller Beschäftigten ist unerlässlich für eine reibungslose Fusion. Die Kommunen sollten sie dabei aktiv in den Prozess integrieren, um ihnen die Ängste zu nehmen und ihr Know-how zu nutzen. Damit kann der Teamgedanke gestärkt und der Fusionsprozess von möglichst vielen Beschäftigten mitgetragen werden.

Ob Fusionen letztendlich als gelungen angesehen werden können, ist auch eine Frage der Akzeptanz durch die Beschäftigten. Die Kommunen sollten die Beschäftigten daher nicht nur informieren, sondern aktiv in den Prozess einbinden.

Projektmanagement, Beratung und Prozessbegleitung

*Transparenz
und klare Li-
nie*

Fusionsbereite Kommunen sollten zunächst ein umfassendes Projektmanagement mit einer möglichst dafür (teil-)freigestellten Projektleitung einrichten. Dabei kann eine Beratung und Prozessbegleitung durch einen neutralen Dritten hilfreich sein, der fachlich und kommunikativ unterstützt und keine eigenen Interessen verfolgt. Sie soll größtmögliche Transparenz vor, während und nach dem Fusionsprozess sicherstellen. Außerdem soll sie streitbefangene Themen moderieren, Entscheidungen herbeiführen sowie bei Problemen Lösungsansätze aufzeigen. Daneben soll sie auf die Einhaltung von Terminen und Festlegungen achten.

Erfahrungsgemäß hängt der Erfolg einer Fusion erheblich von Entscheidungen ab, die die Beteiligten in der Vor-Fusionsphase treffen. Fehlt die klare Linie, sind die Auswirkungen im späteren Prozess spürbar.

Aufgabenkatalog für den Fusionsprozess

*Aufgaben-
katalog:
eine Hilfe-
stellung*

Im gesamten Fusionsprozess sind vielfältige Aufgaben und Fragestellungen zu bearbeiten. Die überörtliche Kommunalprüfung hat aus diesem Grund einen Aufgabenkatalog (Excel-Datei) erstellt und die Aufgaben den einzelnen Fusionsphasen zugeordnet. Es handelt sich dabei lediglich um eine unverbindliche Zuordnung sowie eine beispielhafte und nicht abschließende Aufzählung. Der Aufgabenkatalog soll fusionswilligen Kommunen als Hilfestellung, Anregung und Orientierung dienen und sollte individuell an die örtlichen Erfordernisse jeder einzelnen Kommune angepasst werden.



Er steht interessierten Kommunen unter https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/kommunalprufung/vergangene_prufungen_und_good_practices/rechtsgrundlagen-151513.html#Fusionen als Download zur Verfügung. Zusätzliche Hinweise, Erläuterungen und Handlungsempfehlungen befinden sich in der anonymisierten Prüfungsmitteilung. Sie kann ebenfalls unter dem oben genannten Link abgerufen werden.

Abkürzungsverzeichnis

AktG	Aktiengesetz vom 06.09.1965 (BGBl. I S. 1089), zuletzt geändert durch Art. 15 Abs. 22 des Gesetzes vom 04.05.2021 (BGBl. I S. 882)
AO	Abgabenordnung, neugefasst durch Bekanntmachung vom 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 03.06.2021 (BGBl. I S. 1534)
BauGB	Baugesetzbuch, neugefasst durch Bekanntmachung vom 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 08.08.2020 (BGBl. I S. 1728)
BauVorIVO	Verordnung über Bauvorlagen und die Einrichtung von automatisierten Abrufverfahren für Aufgaben der Bauaufsichtsbehörden (Bauvorlagenverordnung) vom 07.11.2012 (Nds. GVBl. S. 419)
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
D-PCGM	Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex in der Fassung vom 15.01.2021
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)
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung vom 20.04.1892 (RGBl. S. 477), zuletzt geändert durch Art. 15 Abs. 23 des Gesetzes vom 04.05.2021 (BGBl. I S. 882)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HVB	Hauptverwaltungsbeamtin/Hauptverwaltungsbeamter
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
LHO	Niedersächsische Landeshaushaltsordnung in der Fassung vom 30.04.2001 (Nds. GVBl. S. 276), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 477).
LRH	Niedersächsischer Landesrechnungshof
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
KiAustrG	Gesetz über den Austritt aus Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts in Niedersachsen (Kirchenaustrittsgesetz) vom 04.07.1973 (Nds. GVBl. S. 221), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 16.12.2014 (Nds. GVBl. S. 436).
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 11.05.2021 (Nds. GVBl. S. 284)
MBI.	Ministerialblatt
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
NBank	Investitions- und Förderbank Niedersachsen

NBauO	Niedersächsische Bauordnung vom 03.04.2012 (Nds. GVBl. S. 46), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10.11.2020 (Nds. GVBl. S. 384)
NBrandSchG	Niedersächsisches Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistung der Feuerwehr (Niedersächsisches Brandschutzgesetz) vom 18.07.2012 (Nds. GVBl. S. 269), zuletzt geändert durch Art. 3 § 6 des Gesetzes vom 20.05.2019 (Nds. GVBl. S. 88)
Nds.	Niedersachsen/Niedersächsische/Niedersächsisches
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14.09.2007 (Nds. GVBl. S. 466), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 477)
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz in der Fassung vom 20.04.2017 (Nds. GVBl. S. 121), geändert durch Art. 1 des Gesetzes von 24.10.2019 (Nds. GVBl. S. 309)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 10.06.2021 (Nds. GVBl. S. 368)
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)
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques – Statistische Klassifikation der Gebietseinheiten
NVwVfG	Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 03.12.1976 (Nds. GVBl. S. 311), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 24.09.2009 (Nds. GVBl. S. 361)
OVG	Oberverwaltungsgericht
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz) vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 28.03.2021 (BGBl. I S. 591)
PStG	Personenstandsgesetz vom 19.02.2007 (BGBl. I S. 122), zuletzt geändert durch Art. 88 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328)
RdErl.	Runderlass
RGBL	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
UStG	Umsatzsteuergesetz, neugefasst durch Bekanntmachung vom 21.02.2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 03.06.2021 (BGBl. I S. 1498)
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung vom 11.07.1996 (Nds. MBl. S. 1868), zuletzt geändert durch RdErl. vom 10.06.2021 (Nds. MBl. S. 1083)

VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz, neugefasst durch Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 15 Abs. 1 des Gesetzes vom 04.05.2021 (BGBl. I S. 882)
VZÄ	Vollzeitäquivalente