

**Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

– Überörtliche Kommunalprüfung –

Prüfungsmitteilung

**Vergleichender Bericht –
Finanzstatusprüfungen bei
kreisfreien Städten und
Städten mit Sonderstatus**

Übersandt an

- Stadt Braunschweig,
- Stadt Delmenhorst,
- Stadt Emden,
- Stadt Göttingen,
- Landeshauptstadt Hannover,
- Stadt Oldenburg,
- Stadt Osnabrück,
- Stadt Salzgitter,
- Stadt Wilhelmshaven,
- Stadt Wolfsburg,
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 13.06.2016

Az.: 6.2-10710/3-14



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	5
2	Hintergrund und Ziel meiner Prüfung	9
3	Analyse der Leistungsfähigkeit.....	11
3.1	Ergebnisse – Entwicklung durchwachsen.....	11
3.2	Ordentlicher Ertrag – Gewerbesteuer entscheidet.....	15
3.3	Ordentlicher Aufwand – sozioökonomische Daten beeinflussen stark	19
3.4	Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe – rund 90 % bei sechs Produktbereichen	21
3.5	Nettovermögen – zwei Städten droht die Überschuldung	30
3.6	Schulden – durchschnittlich knapp 70 % der Kredite außerhalb des Kernhaushalts	32
4	Formale Prüfung	36
4.1	Haushaltssicherungskonzepte – drei Städte ohne Haushaltsausgleich in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung	36
4.2	Haushaltaufstellungsverfahren – vier von 40 Haushalten fristgerecht beschlossen	38
4.3	Jahresabschlüsse – fristgerecht ist die Ausnahme	39
4.4	Neues Kommunales Rechnungswesen – weitgehend alle Steuerungsinstrumente eingesetzt	41
4.5	Kassensicherheit – zum Teil besteht noch Regelungsbedarf.....	43

Abbildungs- und Anlagenverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Jahresergebnisse.....	11
Abbildung 2: Ordentliche Ergebnisse je Einwohner im Prüfungszeitraum 2011 bis 2013 und Gewerbesteuerquote im Jahr 2012	13
Abbildung 3: Ordentliche Erträge je Einwohner und Aufwandsdeckungsgrad im Jahr 2012.....	16
Abbildung 4: Gewerbesteuererträge (netto) je Einwohner, ordentliches Ergebnis je Einwohner und Hebesätze im Haushaltsjahr 2012 sowie Rücklagen und bilanzielles Jahresergebnis je Einwohner zum 31.12.2012.....	17
Abbildung 5: Ordentlicher Aufwand je Einwohner unterteilt nach Produktgruppen und ordentlichen Ergebnissen im Jahr 2012	19
Abbildung 6: Entwicklung der Zuschussbedarfe bei den wesentlichen Produktgruppen vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2014.....	22
Abbildung 7: Zuschussbedarf der wesentlichen Produktbereiche 2012 je Einwohner ..	23
Abbildung 8: Produktbereich 36 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: Ordentlicher Aufwand und ordentlicher Zuschussbedarf je Einwohner im Jahr 2012.....	26
Abbildung 9: Produktbereich 31-35 – Soziale Hilfen: Ordentlicher Aufwand und ordentlicher Zuschussbedarf je Einwohner im Jahr 2012	29
Abbildung 10: Nettovermögensquoten im Prüfungszeitraum 2011 bis 2013	30
Abbildung 11: Gesamtverschuldung je Einwohner zum 31.12.2012	32
Abbildung 12: Kredite und Wertpapiersschulden der Gesamthaushalte je Einwohner zum 31.12.2012	34
Abbildung 13: Erfüllung der Anforderungen an das Haushaltssicherungskonzept bei acht zur Aufstellung verpflichteten Städten.....	37
Abbildung 14: Beschlusszeiträume der Haushaltssatzungen.....	38
Abbildung 15: Aufstellungszeiträume der Jahresabschlüsse	40
Abbildung 16: Umsetzungsstand NKR.....	41
 Anlage 1: Produktgruppen des Produktbereichs 36 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe); Ordentliches Ergebnis, ordentlicher Aufwand und ordentlicher Ertrag in €/EW im Jahr 2012	46
Anlage 2: Produktgruppen des Produktbereichs 31-35 (Soziale Hilfen); Ordentliches Ergebnis, ordentlicher Aufwand und ordentlicher Ertrag in €/EW im Jahr 2012.....	47
Anlage 3: Produktgruppen des Produktbereichs 21-24 (Schulträgeraufgaben); Ordentliches Ergebnis, ordentlicher Aufwand und ordentlicher Ertrag in €/EW im Jahr 2012.....	48
Anlage 4: Produktgruppen des Produktbereichs 54 (Verkehrsflächen, -anlagen, ÖPNV); Ordentliches Ergebnis, ordentlicher Aufwand und ordentlicher Ertrag in €/EW im Jahr 2012	49
Anlage 5: Produktgruppen des Produktbereichs 12 (Sicherheit und Ordnung); Ordentliches Ergebnis, ordentlicher Aufwand und ordentlicher Ertrag in €/EW im Jahr 2012.....	50

Abkürzungsverzeichnis

ADG	Aufwandsdeckungsgrad
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BVG	Bundesversorgungsgesetz
EW	Einwohner
GemHKVO	Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung (außer Kraft)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KP II	Konjunkturpaket II
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
MI	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
Nds. MBl.	Niedersächsisches Ministerialblatt
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKPG	Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz
NKR	Neues Kommunales Rechnungswesen
PrdG	Produktgruppe(n)
RdErl.	Runderlass
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II Grundsicherung für Arbeitsuchende)
SGB XII	Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII Sozialhilfe)

1 Zusammenfassung

Tz. 1 In meine Prüfungsreihe Finanzstatusprüfungen habe ich alle acht kreisfreien Städte und die zwei Städte mit Sonderstatus, Hannover und Göttingen, einbezogen.

Finanzstatusprüfungen beinhalten zum einen die formale Prüfung anhand der Rechtsvorschriften zum Haushalts- und Kassenwesen. Zum anderen verfolgen sie das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Kommunen anhand ihrer Abschlüsse und Haushaltspläne mithilfe von Kennzahlen zu analysieren. Über die Ergebnisse meiner Analyse zur Leistungsfähigkeit informiere ich im Abschnitt 3. Über die Ergebnisse der formalen Prüfung berichte ich im Abschnitt 4.

Im Folgenden fasse ich die wesentlichen Ergebnisse kurz zusammen:

Tz. 2 Um Haushaltssatzungen erlassen und Haushaltssicherungskonzepte beschließen zu können, sind transparente, belastbare Entscheidungsgrundlagen und damit auch zeitnahe Jahresabschlüsse erforderlich. Offensichtlich stellt die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik zahlreiche Städte zeitlich vor erhebliche Herausforderungen. Die Städte hielten die Fristen zur Haushaltsaufstellung und die Fristen der Rechnungslegung überwiegend nicht ein (vgl. Abschnitte 4.2 und 4.3).

Die nicht endgültig aufgestellten Jahresabschlüsse haben meine Prüfung erschwert. Nicht in allen Fällen lagen belastbare Zahlen vor. Deshalb umfasst mein Kennzahlenvergleich beispielsweise bei den Bilanzkennzahlen nur neun Städte. Zudem liegt das Jahr, welches ich im Wesentlichen für den Vergleich herangezogen habe, relativ weit in der Vergangenheit: Es ist das Jahr 2012 (vgl. Tz. 15).

Tz. 3 Nur die Städte Braunschweig und Osnabrück hatten zum Zeitpunkt meiner örtlichen Erhebung konsolidierte Gesamtabchlüsse aufgestellt, die Stadt Osnabrück bereits einen zum 31.12.2013 (vgl. Abschnitt 4.3). Ich habe meine Prüfung aufgrund fehlender Gesamtabchlüsse auf die Kernhaushalte beschränkt. Unterschiedliche Ausgliederungsgrade belasten jedoch teilweise die Aussagekraft meines Kennzahlenvergleichs. Um dies zu verdeutlichen, habe ich exemplarisch betrachtet, in welchem Verhältnis Kredite und Wertpapierschulden (Kredite) außerhalb des Kernhaushalts den Städten zuzuordnen waren. Es zeigt sich, dass bei

den Städten das Verhältnis der Kredite innerhalb des Kernhaushalts zu Krediten außerhalb des Kernhaushalts sehr unterschiedlich war: Bei der Stadt Salzgitter waren es zum 31.12.2012 nur 26 % und bei der Stadt Wolfsburg sogar 100 %. Der gewichtete Durchschnitt lag bei 69 %. Das Fehlen der konsolidierten Gesamtabschlüsse erschwert es nicht nur der Öffentlichkeit, sondern auch der Aufsicht, sich einen umfassenden Überblick über die finanzielle Leistungsfähigkeit des Konzerns Kommune zu verschaffen. Die Verschuldungslage ist wesentlich ausgeprägter, als allein aus den kommunalen Jahresabschlüssen abgeleitet werden kann (vgl. hierzu Tz. 62).

- Tz. 4 Die finanzielle Situation der zehn Städte entspannte sich im Jahr 2012 im Vergleich zu den Vorjahren deutlich. Diese Entspannung ist insbesondere durch die gute konjunkturelle Entwicklung und die damit gestiegene Steuerkraft, mit den gesetzlichen Änderungen im Bereich SGB XII sowie mit dem niedrigen Zinsniveau zu begründen. Jedoch bremste im Jahresverlauf 2012 vor allem das europäische Umfeld das Wachstum der deutschen Wirtschaft. In der Folge reduzierten sich bei den Städten die Gewerbesteuererträge deutlich. Insbesondere für die Städte mit VW-Standorten war die Gewerbesteuer ein wesentlicher Ertragsposten. Bei diesen Städten reduzierte sich das ordentliche Ergebnis in ähnlicher Höhe wie die Gewerbesteuererträge. Im Jahr 2012 wies nur die Stadt Wilhelmshaven ein Defizit im ordentlichen Ergebnis aus. Im Jahr 2013 waren es daneben auch die Städte Emden, Osnabrück und Salzgitter (vgl. Abschnitte 3.1 und 3.2).
- Tz. 5 Trotz der Gewerbesteuereinbrüche im Haushaltsjahr 2013 war anhand der mir zum Erhebungszeitpunkt vorgelegten Unterlagen bei den Städten Braunschweig, Emden, Göttingen und Wolfsburg die dauernde Leistungsfähigkeit anzunehmen. Bei den Städten Hannover, Oldenburg und Osnabrück nur mit Einschränkungen. Die Lage bleibt für die Städte Salzgitter und Wilhelmshaven kritisch. Die Stadt Wilhelmshaven erzielte in keinem Prüfungsjahr ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis. Die Stadt Salzgitter wies nur im Jahr 2012 einen vergleichsweise geringen Überschuss aus (vgl. Tz. 24). Bei anhaltend hohen Verlusten droht der Stadt Wilhelmshaven mittelfristig und der Stadt Salzgitter kurzfristig eine negative Nettoposition und damit die Überschuldung (vgl. Tz. 60). Insofern war bei beiden Städten die dauernde Leistungsfähigkeit nicht anzunehmen. Bei der Stadt Delmenhorst fehlten die Jahresabschlüsse 2011 bis 2013 (vgl. Tz. 15). Ich habe daher ihre Leistungsfähigkeit auf Grundlage der mir vorgelegten Unterlagen nicht abschließend beurteilen können.

- Tz. 6 Bis auf die Städte Braunschweig und Emden waren alle anderen geprüften Städte im Prüfungszeitraum durchgängig oder in einzelnen Jahren verpflichtet, mindestens für ein Haushaltsjahr ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Die Städte hielten weitgehend die Anforderungen an ein Haushaltssicherungskonzept ein. Jedoch zeigten die zuletzt im Prüfungszeitraum aufgestellten Haushaltssicherungskonzepte der Städte Hannover, Göttingen und Salzgitter nicht, dass diese Städte den Haushaltsausgleich innerhalb der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung erreichen (vgl. Abschnitt 4.1).
- Tz. 7 Die Städte sollten in guten konjunkturellen Zeiten Vorsorge treffen, um das Risiko zukünftiger Gewerbesteuerleinbrüche kompensieren zu können. Die Städte Hannover, Göttingen, Osnabrück, Salzgitter und Wilhelmshaven konnten aufgrund vorhandener kameraler Sollfehlbeträge und bzw. oder aufgelaufener negativer Jahresergebnisse keine Rücklagen bilden (vgl. Tz. 31).
- Tz. 8 Zwar erscheint die Möglichkeit der Städte, über die Gewerbesteuerhebesätze ihre eigenen Steuereinnahmen direkt zu bestimmen, begrenzt. Dennoch verfügten die Städte Salzgitter und Delmenhorst über Potenziale, ihre Gewerbesteuerhebesätze zu erhöhen und damit ihre Ertragssituation zu verbessern (vgl. Tz. 32).
- Tz. 9 Im Prüfungszeitraum 2011 bis 2013 entfielen auf sechs von 15 Produktbereichen rund 90 % des Zuschussbedarfs. Dabei fielen der Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe mit rund einem Viertel, der Produktbereich Innere Verwaltung mit rund einem Fünftel sowie der Produktbereich Soziale Hilfen mit knapp einem Fünftel besonders ins Gewicht. Der Zuschussbedarf der Produktbereiche entwickelte sich im Prüfungszeitraum unterschiedlich. Er stieg bei den Produktbereichen Innere Verwaltung sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Im Gegenzug sank er bei fast allen übrigen Produktbereichen, so auch bei den Sozialen Hilfen (vgl. Abschnitt 3.4).
- Tz. 10 Es liegt nahe, dass die Erhebung von Elternbeiträgen zur Kinderbetreuung, die Anzahl der betreuten Kinder sowie der zum 01.08.2013 aufkommende Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz Einfluss auf den Zuschussbedarf im Produktbereich Kinder-, Jugend und Familienhilfe haben (vgl. Abschnitt 3.4.1).

- Tz. 11 Die Anzahl der Empfänger von Mindestsicherungsleistungen sowie die Höhe der diesbezüglichen Bundeserstattungen war prägend für den Zuschussbedarf im Produktbereich Soziale Hilfen (vgl. Abschnitt 3.4.2).

2 Hintergrund und Ziel meiner Prüfung

Tz. 12 Der Präsident des Landesrechnungshofs führt die überörtliche Prüfung u. a. der kreisfreien Städte und Städte mit Sonderstatus gemäß §§ 2 bis 4 des NKPG durch. Die überörtliche Prüfung stellt fest, ob das Haushalts- und Kassenwesen der zu prüfenden Einrichtung ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird.

Finanzstatusprüfungen beinhalten zum einen die formale Prüfung anhand der Rechtsvorschriften zum Haushalts- und Kassenwesen. Zum anderen verfolgen sie das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Kommunen anhand ihrer Abschlüsse und Haushaltspläne mit Hilfe von Kennzahlen zu analysieren. Meine Analyse bildet die Basis, um kommunale Strukturen und Entwicklungen von überörtlichem Interesse herauszuarbeiten und so Kommunen in selbstverwaltungsgerechter Weise zu unterstützen und zu fördern. Die Ergebnisse sollen den Kommunen zur Standortbestimmung innerhalb dieses Vergleichsringes dienen. Zudem werde ich sie bei meinen künftigen Schwerpunktprüfungen u. a. dazu nutzen, um Trends, Entwicklungen und Abweichungen vertiefend zu untersuchen.

Tz. 13 Im Dezember 2014 und im Januar 2015 habe ich alle acht kreisfreien Städte und die zwei Städte mit Sonderstatus, Hannover und Göttingen, vergleichend geprüft. Sie hatten spätestens zum Jahr 2011 auf den Rechnungsstil der doppelten Buchführung umgestellt. Die Ergebnisse dieser Prüfungsreihe stelle ich in diesem Bericht vergleichend gegenüber. Hierbei habe ich zum Teil auch die Ergebnisse der örtlichen Rechnungsprüfungsämter herangezogen und verwertet.

Tz. 14 Mein Prüfungszeitraum umfasste die Haushaltsjahre 2011 bis 2013. Ferner habe ich in meine Prüfung das Haushaltsplanjahr 2014 und für die Jahre 2015 bis 2017 die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung einbezogen, um zukunftsorientierte Aussagen zu treffen.

Tz. 15 Bei den ausgewählten Kommunen bin ich davon ausgegangen, dass sie für den gewählten Prüfungszeitraum über entsprechende Basisdaten für den Vergleich verfügten. Während meiner Erhebungen waren neun der insgesamt 30 Jahresabschlüsse der Haushaltsjahre 2011 bis 2013 noch nicht endgültig aufgestellt (vgl. Abschnitt 4.3). Die nicht endgültig aufgestellten Jahresabschlüsse haben meine Prüfung erschwert. Für den Vergleich habe ich bei einigen Städten hilfsweise auf vorläufige Zahlen und bei den Städten Oldenburg und Wolfsburg für das Jahr

2013 auch auf Planzahlen zurückgreifen müssen. Da mir nicht für alle Städte zum 31.12.2013 belastbare Bilanz- und Ergebniszahlen vorlagen, habe ich bei einigen Darstellungen meinen interkommunalen Vergleich auf das Jahr 2012 beschränkt. Bei der Stadt Delmenhorst fehlten für den Prüfungszeitraum Bilanzen. Ich habe die Stadt beim Vergleich von Bilanzkennzahlen nicht berücksichtigen können.

- Tz. 16 Ich habe meine Prüfung aufgrund fehlender Gesamtabschlüsse auf die Kernhaushalte beschränkt (vgl. Abschnitt 4.3). Unterschiedliche Ausgliederungsgrade belasten teilweise die Aussagekraft meiner überörtlichen Ergebnisse (vgl. hierzu auch Tz. 62).
- Tz. 17 Ich habe für den Vergleich der Kennzahlen gewichtete Durchschnittswerte gebildet. Die Landeshauptstadt Hannover habe ich dabei nicht in die Durchschnittswertbildung einbezogen, da ihre absoluten Werte, wie die Einwohnerzahl und ihr Vermögen, zu viel Gewicht eingenommen hätten. Insoweit stelle ich die Ergebnisse der Landeshauptstadt separat neben dem jeweiligen Durchschnittswert dar.
- Tz. 18 Für die einwohnerbezogenen Kennzahlen habe ich die Bevölkerungszahlen der Statistiken des LSN zum 30.06. des jeweiligen Jahres zugrunde gelegt.¹
- Tz. 19 Soweit Regelungen des NKomVG angeführt sind, galten bis zum 31.10.2011 die entsprechenden Bestimmungen der NGO.
- Tz. 20 Die Städte hatten Gelegenheit, zum Entwurf meiner Prüfungsmitteilung über die durchgeführte Finanzstatusprüfung Stellung zu nehmen. Mit Ausnahme einer Stadt nutzten alle diese Möglichkeit. Des Weiteren konnten die Städte zu diesem Bericht Stellung nehmen. Diese Möglichkeit nutzten sieben der zehn Städte. Soweit es für die Sachverhaltsdarstellung erforderlich war, habe ich die Hinweise aus den Stellungnahmen der Städte in die jeweiligen endgültigen Prüfungsmitteilungen aufgenommen und in diesen vergleichenden Bericht einfließen lassen.

¹ LSN-Online, Tabellen K1000014 (2010-2012), Z1020014 (2013).

3 Analyse der Leistungsfähigkeit

3.1 Ergebnisse – Entwicklung durchwachsen

Tz. 21 Stabile wirtschaftliche Wachstumsraten, steigende Steuereinnahmen und niedrige Zinsen boten den Kommunen in den letzten fünf Jahren günstige Rahmenbedingungen. Nach hohen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts in den Jahren 2010 und 2011 von 4,1 % und 3,7 % setzte sich der Aufschwung der deutschen Wirtschaft in den Jahren 2012, 2013 und 2014 mit gedämpften Wachstumsraten von 0,4 %, 0,3 % bzw. 1,6 % fort.² Dies spiegelte sich in der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommunen wider.

Tz. 22 Das Jahresergebnis der Städte setzt sich aus dem ordentlichen und außerordentlichen Ergebnis zusammen. Ungewöhnliche, selten vorkommende oder periodenfremde Erträge und Aufwendungen können das Jahresergebnis zum Teil erheblich beeinflussen.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Jahresergebnisse der in den Vergleich einbezogenen Städte einschließlich der Landeshauptstadt Hannover. Dazu habe ich den Minimal-, Maximal- und gewichteten Durchschnittswert innerhalb des Vergleichsrings gebildet. Ich habe die Werte in der Abbildung um die der Stadt Göttingen im Jahr 2013 gewährte Entschuldungshilfe von 113,5 Mio. € bereinigt. Für die Städte Wolfsburg und Oldenburg habe ich im Haushaltsjahr 2013 lediglich Planzahlen berücksichtigen können (vgl. Tz. 15).

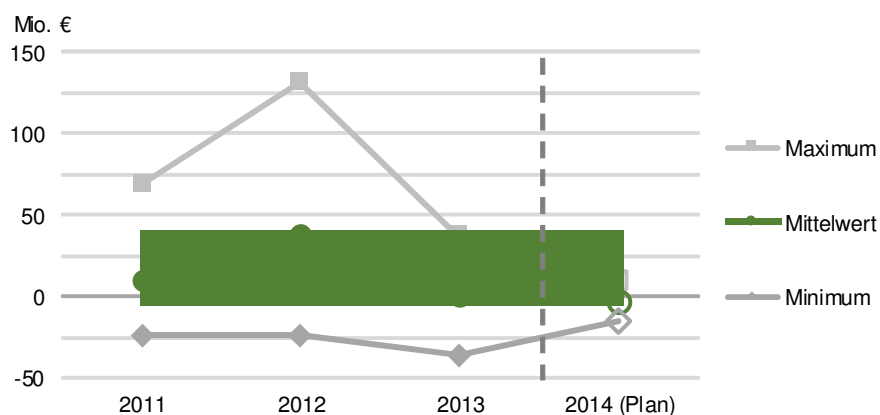


Abbildung 1: Entwicklung der Jahresergebnisse

² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2015/16, S. 85.

Im Jahr 2012 erzielten mit Ausnahme von Wilhelmshaven alle in den Vergleich einbezogenen Städte Überschüsse im Jahresergebnis. Im Jahr 2013 verringerten sich die Jahresergebnisse bei allen Städten, sodass nur noch vier von zehn Städten ein positives Jahresergebnis auswiesen.

Die Summe der Jahresergebnisse des Vergleichsrings stieg von 106,8 Mio. € im Jahr 2011 um 278,8 Mio. € auf 385,6 Mio. € im Jahr 2012. Sie verringerte sich zum Jahr 2013 um 373,0 Mio. € auf 12,6 Mio. €. Für das Planjahr 2014 erwarteten die Städte insgesamt keine Verbesserung.

Im Jahr 2011 wies die Stadt Braunschweig den Maximalwert und die Stadt Wilhelmshaven den Minimalwert aus. Im Jahr 2012 waren dies die Städte Wolfsburg und erneut Wilhelmshaven – im Jahr 2013 die Städte Hannover und Salzgitter.

Das durchschnittliche Jahresergebnis lag im Jahr 2012 bei 38,6 Mio. €.

Tz. 23 Das ordentliche Ergebnis ergibt sich aus der Differenz zwischen den ordentlichen Erträgen und den ordentlichen Aufwendungen. Es stellt den finanziellen Erfolg der laufenden Verwaltungstätigkeit im betrachteten Haushalts- bzw. Rechnungsjahr dar.

Die folgende Abbildung zeigt für die Jahre 2011 bis 2013 die Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses je Einwohner bei den jeweiligen Städten sowie des gewichteten Durchschnitts. Ich habe die Städte nach Höhe des ordentlichen Ergebnisses je Einwohner im Jahr 2012 sortiert.

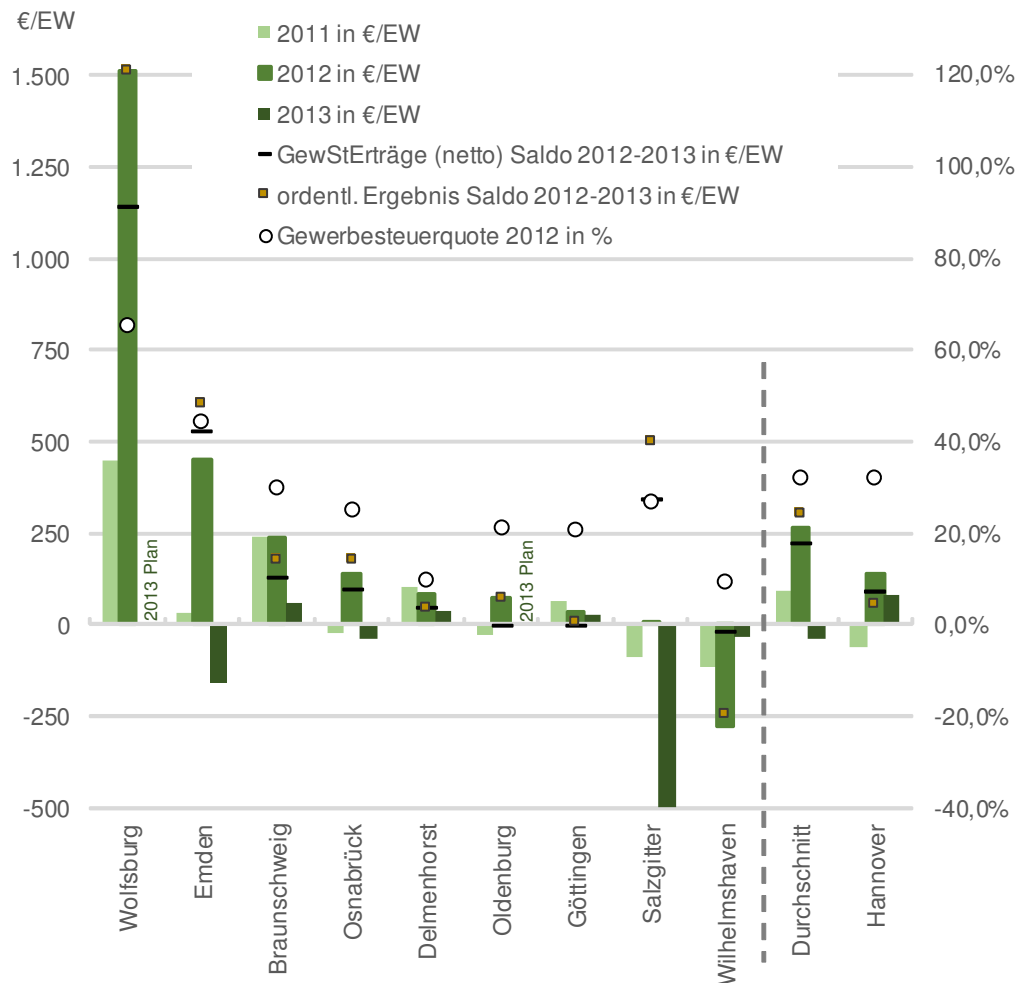


Abbildung 2: Ordentliche Ergebnisse je Einwohner im Prüfungszeitraum 2011 bis 2013 und Gewerbesteuerquote im Jahr 2012

Tz. 24 Bei sieben von zehn Städten verbesserte sich das ordentliche Ergebnis vom Jahr 2011 zum Jahr 2012. Anschließend verschlechterte sich das ordentliche Ergebnis zum Jahr 2013 in allen Städten bis auf das der Stadt Wilhelmshaven. Nur vier Städte erreichten unter teilweiser Berücksichtigung von Planzahlen in jedem Jahr positive oder zumindest ausgeglichene Ergebnisse.

Besonders auffällig ist die Entwicklung und Höhe des ordentlichen Ergebnisses bei der Stadt Wolfsburg. Das ordentliche Ergebnis der Stadt stieg vom Jahr 2011 zum Jahr 2012 um 129,4 Mio. € auf 183,5 Mio. €. Zeitgleich stiegen die Gewerbesteuererträge (netto) um 146,7 Mio. € auf 352,6 Mio. €.

Dahingegen erzielte die Stadt Wilhelmshaven in keinem Prüfungsjahr ein zumindest ausgeglichenes ordentliches Ergebnis. Im Jahr 2012 betrug das ordentliche Ergebnis -21,2 Mio. €.

Die Stadt Salzgitter wies nur im Jahr 2012 einen vergleichsweise geringen ordentlichen Überschuss von 0,4 Mio. € aus. Im Jahr 2013 betrug das ordentliche Ergebnis -48,6 Mio. €.

- Tz. 25 Prägend für den Rückgang der Ergebnisse vom Jahr 2012 zum Jahr 2013 war im Wesentlichen die Entwicklung der Gewerbesteuererträge.

Die niedersächsischen Kommunen nahmen im Jahr 2013 im Vergleich zum Jahr 2012 bei dieser Steuerart mit 3,1 Mrd. Euro (netto) etwa 230 Mio. Euro weniger ein. Alle anderen Steuerarten blieben stabil oder konnten sogar mit einem leichten Plus abschließen.³

Entsprechend sind die Verluste in den Ergebnissen 2013 vor allem dem Gewerbesteuerrückgang zuzurechnen.

- Tz. 26 Die vorstehende Abbildung zeigt neben der Entwicklung der ordentlichen Jahresergebnisse 2011 bis 2013 auch die Gewerbesteuerquote für das Jahr 2012.

Die Gewerbesteuerquote zeigt an, wie hoch der Anteil der Gewerbesteuer am ordentlichen Ertrag ist. Sie ist ein Indikator für die Abhängigkeit der Kommune von den Gewerbesteuererträgen. Je höher die Quote liegt, umso stärker wirken sich Schwankungen der Gewerbesteuererträge auf die finanzielle Situation der Kommune aus.

Die VW-Standorte⁴ Wolfsburg, Braunschweig, Hannover, Emden und Osnabrück sowie die Stadt Salzgitter wiesen im Prüfungszeitraum die höchsten Gewerbesteuerquoten aus. Diese Städte sind insofern besonders abhängig von der Gewerbesteuer (vgl. hierzu auch Tz. 29).

- Tz. 27 Vergleicht man die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse je Einwohner mit der Entwicklung der Gewerbesteuererträge (netto)⁵ je Einwohner im Zeitraum 2012 bis 2013, stellt man folgendes fest: Insbesondere bei den Städten Wolfsburg,

³ Vgl. Niedersächsisches Finanzministerium: Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage des Landes Niedersachsen und der niedersächsischen Kommunen – Finanzstatus Juli 2014, S. 14.

⁴ Vgl. http://www.volkswagenag.com/content/vwcorp/content/de/the_group/production_plants.html; Stand 09.12.2015.

⁵ Gewerbesteuererträge abzüglich Gewerbesteuerumlage.

Emden, Braunschweig, Salzgitter und Hannover war der Rückgang der Gewerbesteuererträge ursächlich für den Rückgang der ordentlichen Ergebnisse. So verringerte sich beispielsweise das ordentliche Ergebnis der Stadt Emden vom Jahr 2012 zum Jahr 2013 um 606 €/EW und der Gewerbesteuerertrag (netto) um 530 €/EW – bei der Stadt Salzgitter das ordentliche Ergebnis um 499 €/EW und der Gewerbesteuerertrag (netto) um 343 €/EW.

Einen ähnlich starken Bezug zwischen dem Saldo aus ordentlichem Ergebnis und dem Saldo aus Gewerbesteuererträgen (netto) stellte ich bei den Städten Oldenburg, Göttingen und Wilhelmshaven nicht fest.

3.2 Ordentlicher Ertrag – Gewerbesteuer entscheidet

Tz. 28 Der ordentliche Aufwandsdeckungsgrad stellt die Fähigkeit einer Kommune dar, ihre ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge zu decken. Ein Aufwandsdeckungsgrad von über 100 % bedeutet gleichzeitig einen Überschuss im ordentlichen Ergebnis. Ein Grad von unter 100 % führt zu entsprechenden Defiziten.

Nachfolgend habe ich für das Vergleichsjahr 2012 untersucht, inwieweit die ordentlichen Erträge zur Aufwandsdeckung beitrugen und aus welchen wesentlichen Ertragsarten sich die ordentlichen Erträge zusammensetzten.

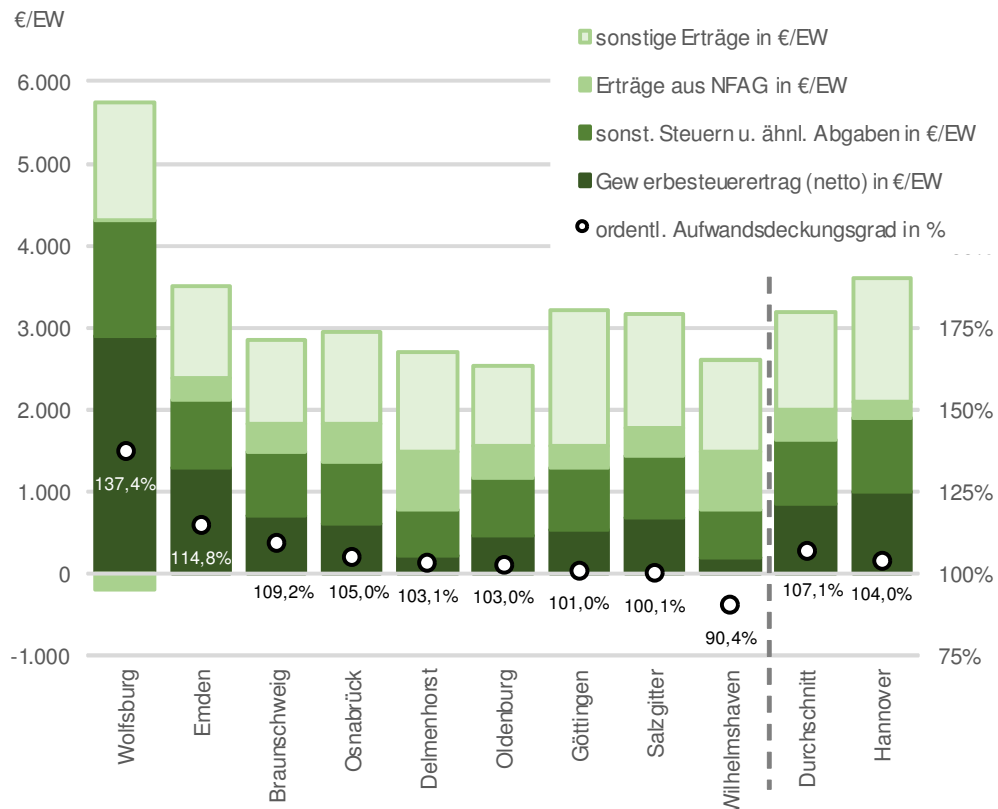


Abbildung 3: Ordentliche Erträge je Einwohner und Aufwandsdeckungsgrad im Jahr 2012

Tz. 29 Die Abbildung verdeutlicht, dass die Städte Göttingen, Salzgitter und Hannover trotz durchschnittlicher bzw. überdurchschnittlicher ordentlicher Erträge je Einwohner unterdurchschnittliche Aufwandsdeckungsgrade auswiesen. Dahingegen erzielte die Stadt Oldenburg einen Überschuss im ordentlichen Ergebnis, obwohl sie im Vergleich den geringsten ordentlichen Ertrag je Einwohner auswies.

Tz. 30 Im Weiteren zeigt die Abbildung, dass

- die Gewerbesteuererträge bei den VW-Standorten vergleichsweise hoch ausfielen.
- die sonstigen Steuern und ähnlichen Abgaben je Einwohner bei allen untersuchten Städten annähernd gleich hoch waren.
- die Erträge aus dem Finanzausgleich geringere Gewerbesteuererträge nur zum Teil ausglich.
- sonstige Erträge, wie Gebühren und Entgelte, bedeutend zur Aufwandsdeckung waren.
- die Stadt Wolfsburg in den Finanzausgleich einzahlte.

Tz. 31 Die Kommunen, deren Ergebnisse im Besonderen von den Gewerbesteuererträgen abhängig sind, sollten in wirtschaftlich starken Zeiten Rücklagen⁶ bilden, um kurzfristigen Gewerbesteuereintrüben entgegenzuwirken.

Im Folgenden habe ich untersucht, inwieweit die Städte mit hohen Gewerbesteuererträgen und entsprechend ordentlichen Ergebnissen im Haushaltsjahr 2012 bilanzielle Überschussrücklagen für das Jahr 2013 bilden konnten.

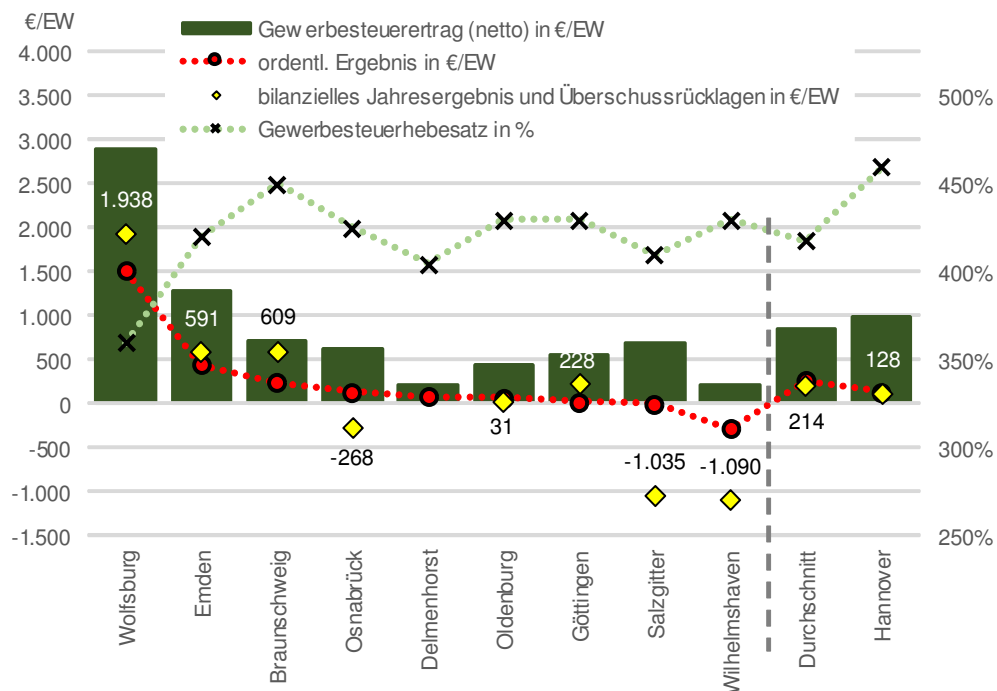


Abbildung 4: Gewerbesteuererträge (netto) je Einwohner, ordentliches Ergebnis je Einwohner und Hebesätze im Haushaltsjahr 2012 sowie Rücklagen und bilanzielles Jahresergebnis je Einwohner zum 31.12.2012

Die Abbildung verdeutlicht, dass die Städte Osnabrück, Salzgitter und Wilhelmshaven aufgrund aufgelaufener negativer Jahresergebnisse oder vorhandener kameraler Sollfehlbeträge keine Rücklagen bilden konnten. Auch bei den Städten Hannover und Göttingen bestand die Verpflichtung, die Jahresüberschüsse mit den Fehlbeträgen aus Vorjahren und den kameralen Sollfehlbeträgen zu verrechnen.

⁶ Vgl. 123 Abs. 1 NKomVG.

Tz. 32 Die Städte beeinflussen die Höhe ihrer Gewerbesteuererträge durch Hebesätze.⁷

Die vorherige Abbildung zeigt einerseits, dass regelmäßig die Städte mit überdurchschnittlichem Gewerbesteuerhebesatz unterdurchschnittliche Gewerbesteuererträge je Einwohner aufwiesen.

Im Rahmen einer aktuellen Querschnittsanalyse der Steuereinnahmen von Großstädten in Deutschland⁸ folgte Prof. Dr. Harges: *„Die Autonomie der Großstädte, durch die Bestimmung ihrer Hebesätze der Gewerbesteuer ihre eigenen Steuereinnahmen direkt zu bestimmen, erscheint von begrenzter Reichweite. Die städtischen Gewerbesteuer- bzw. die gesamten Steuereinnahmen sind offenbar durch andere Einflussfaktoren oder Strukturmerkmale der Städte stärker bestimmt als durch die kommunalen Hebesätze. Die steuerlichen Hebesätze scheinen keine dominanten Faktoren zu sein, um die faktischen Ist-Einnahmen der kommunalen Steuern maßgeblich zu bestimmen.“*

Die vorherige Abbildung zeigt jedoch andererseits auch, dass insbesondere die Städte Salzgitter und Delmenhorst unterdurchschnittliche Hebesätze festsetzten. Sie verfügten noch über Potenziale, ihre Gewerbesteuerhebesätze zu erhöhen und damit ihre Ertragssituation zu verbessern.

⁷ Vgl. Art. 106 Abs. 6 GG, § 16 Abs. 1 GewStG.

⁸ Prof. Dr. Heinz-Dieter Harges, Eine Querschnittsanalyse der Steuereinnahmen von Großstädten in Deutschland, der Gemeindehaushalt 11/2015, S. 241 ff.

3.3 Ordentlicher Aufwand – sozioökonomische Daten beeinflussen stark

Im Weiteren habe ich untersucht, wie sich bei den Städten die ordentlichen Aufwendungen auf die Leistungen gegliedert nach Produktbereichen verteilen und darüber das ordentliche Ergebnis beeinflussen.

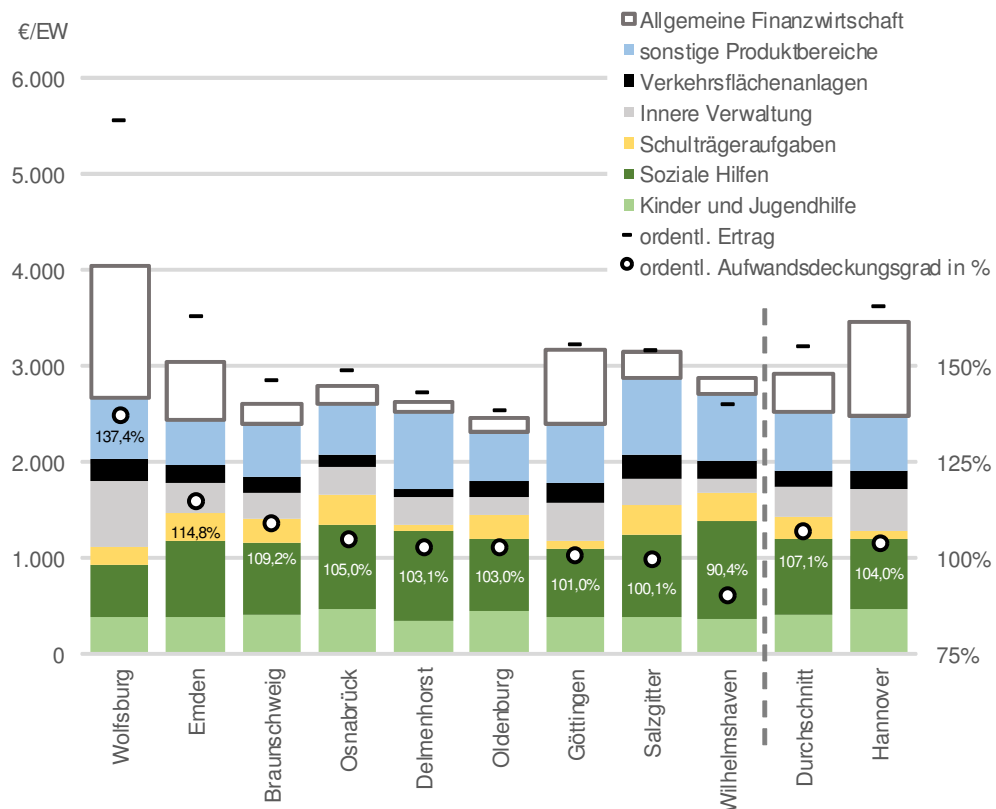


Abbildung 5: Ordentlicher Aufwand je Einwohner unterteilt nach Produktgruppen und ordentlichen Ergebnissen im Jahr 2012

Tz. 33 Die Abbildung zeigt, dass die Höhe der ordentlichen Aufwendungen je Einwohner bei den geprüften Städten im Vergleichsjahr 2012 sehr unterschiedlich ausfielen: Die Stadt Wolfsburg wies mit 4.041 €/EW die höchsten ordentlichen Aufwendungen je Einwohner aus, die Stadt Oldenburg mit 2.461 €/EW die niedrigsten.

Wird der gewichtete Durchschnitt betrachtet, wendeten die Städte insgesamt 2.919 €/EW auf. Dabei entfielen rund 80 % aller Aufwendungen auf sechs von 15 Produktbereichen – allein auf den Produktbereich Soziale Hilfen rund 27 %, auf die Produktbereiche Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie allgemeine Finanzwirtschaft jeweils rund 14 %.

- Tz. 34 Bei den ordentlichen Aufwendungen je Einwohner für soziale Hilfen war die Spreizung zwischen Minimalwert und Maximalwert des Vergleichsrings relativ hoch: Während die Stadt Wilhelmshaven 1.025 €/EW und die Stadt Delmenhorst 929 €/EW aufwendeten, waren es bei der Stadt Wolfsburg nur 548 € je Einwohner.
- Tz. 35 Die Stadt Wolfsburg wies einen sehr hohen Gewerbesteuerertrag (netto) von 2.906 €/EW aus – hingegen die Stadt Delmenhorst 220 €/EW und die Stadt Wilhelmshaven 206 €/EW einen sehr niedrigen (vgl. Abbildung 4). Damit waren die Gewerbesteuererträge (netto) je Einwohner der Stadt Wolfsburg rund 14 Mal so hoch wie die der Stadt Wilhelmshaven.

In diesem Zusammenhang ist zudem auffällig, dass die Stadt Wolfsburg im Jahr 2012 die niedrigste Arbeitslosenquote⁹ und die niedrigste Mindestsicherungsquote¹⁰ im Vergleichsring auswies. Im Gegensatz dazu hatten die Städte Delmenhorst und Wilhelmshaven die höchsten Quoten. Die Arbeitslosenquote betrug im Jahr 2012 in der Stadt Wolfsburg 5,1 %, in der Stadt Delmenhorst 10,9 % und in der Stadt Wilhelmshaven 12,3 %. Hinsichtlich der Mindestsicherungsquote verweise ich auf die Tz. 55.

- Tz. 36 Bei den ordentlichen Aufwendungen je Einwohner für Kinder-, Jugend- und Familienhilfen war die Spreizung zwischen Minimalwert und Maximalwert des Vergleichsrings deutlich niedriger als im Vergleich zu den Sozialen Hilfen: Während die Stadt Hannover 469 €/EW und die Stadt Osnabrück 466 €/EW aufwendeten, waren es bei der Stadt Delmenhorst nur 354 €/EW und bei der Stadt Wilhelmshaven 361 €/EW.
- Tz. 37 Bei den ordentlichen Aufwendungen je Einwohner für die allgemeine Finanzwirtschaft war die Spreizung zwischen Minimalwert und Maximalwert des Ver-

⁹ Definition Arbeitslosenquote: Arbeitslosenquoten zeigen die relative Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots an, indem sie die registrierten Arbeitslosen zu den Erwerbspersonen (Erwerbspersonen = Erwerbstätige + Arbeitslose) in Beziehung setzen. Quelle: <http://www.regionalmonitoring-statistik.niedersachsen.de/index.html>.

¹⁰ Definition Mindestsicherungsquote: Die Mindestsicherungsquote stellt den Anteil der Empfänger/-innen von Mindestsicherungsleistungen an der Gesamtbevölkerung dar. Zu den sozialen Mindestsicherungsleistungen zählen folgende Hilfen: Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in- und außerhalb von Einrichtungen nach dem SGB XII, Regelleistungen nach dem AsylbLG und laufende Leistungen der Kriegsopferfürsorge nach dem BVG. Quelle: <http://www.regionalmonitoring-statistik.niedersachsen.de/index.html>.

gleichsring hoch: Die Städte Wolfsburg, Hannover, Göttingen und Emden wiesen Werte deutlich über dem gewichteten Durchschnitt von 394 €/EW aus – die restlichen Städte deutlich darunter. Die Aufwendungen in diesem Produktbereich wurden bei der Stadt Wolfsburg im Wesentlichen durch die Gewerbesteuerumlage und die Finanzausgleichsumlage geprägt. Bei der Stadt Emden fiel die hohe Gewerbesteuerumlage ins Gewicht. Die Städte Hannover und Göttingen hatten daneben aufgrund ihres Sonderstatus eine Regions- bzw. Kreisumlage zu leisten.

- Tz. 38 Allen Städten flossen im Produktbereich Allgemeine Finanzwirtschaft hohe Erträge zu, sodass sie in diesem Produktbereich Überschüsse erzielten. Die Überschüsse beliefen sich im Vergleichsjahr 2012 von 1.174 €/EW bei der Stadt Hannover auf bis zu 3.299 €/EW bei der Stadt Wolfsburg.

3.4 Aufgabenbezogene Zuschussbedarfe – rund 90 % bei sechs Produktbereichen

- Tz. 39 Im Weiteren habe ich untersucht, wie die Zuschussbedarfe der einzelnen Produktbereiche das ordentliche Ergebnis im Wesentlichen beeinflussen. Diese produktbereichsbezogene Betrachtung zeigt u.a., inwieweit sich die Produktbereiche selbst finanzieren können. Je höher das Defizit zwischen Aufwand und Ertrag ausfällt, desto höher ist der Anteil, den die Stadt über ihre allgemeinen Deckungsmittel ausgleichen muss.

Die folgende Abbildung zeigt, dass bei den zehn Städten im Prüfungszeitraum 2011 bis 2013 auf sechs von 15 Produktbereichen¹¹ rund 90 % des Zuschussbedarfs entfielen. Allein auf den Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe entfiel rund ein Viertel mit steigender Tendenz, gefolgt vom Produktbereich Innere Verwaltung mit rund einem Fünftel. Die Produktbereiche Soziale Hilfen und Schulträgeraufgaben fielen mit rund 17 % bzw. 13 % ins Gewicht. Alle anderen Produktbereiche lagen unter 10 %.

¹¹ Ohne den Produktbereich Allgemeine Finanzwirtschaft.

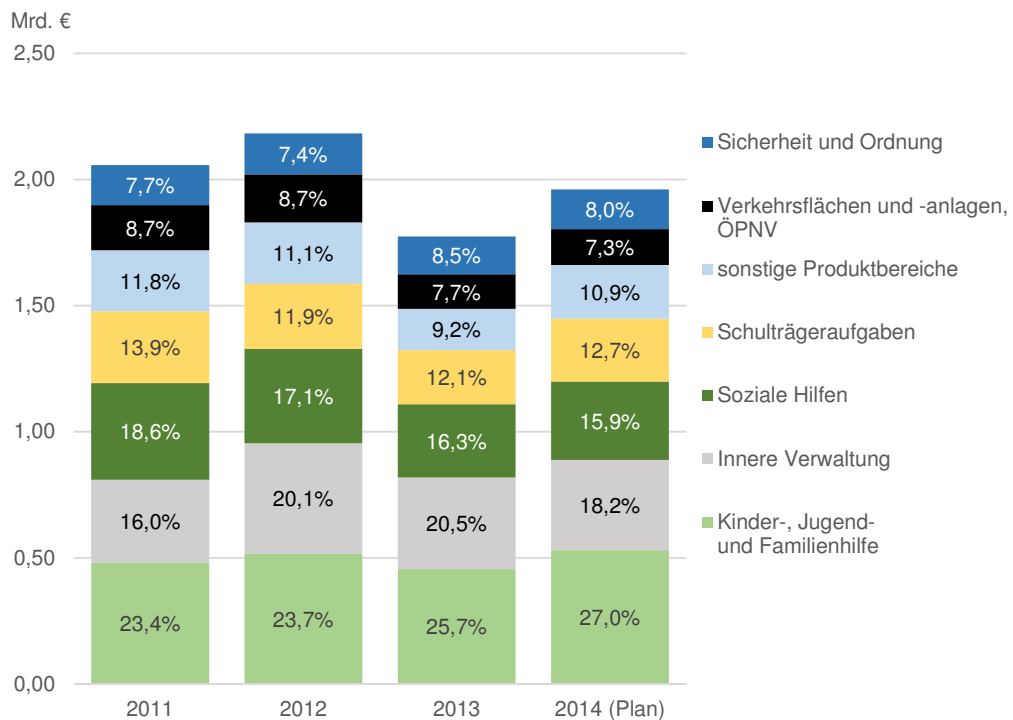


Abbildung 6: Entwicklung der Zuschussbedarfe bei den wesentlichen Produktgruppen vom Jahr 2011 bis zum Jahr 2014

Tz. 40 Die Summe des Zuschussbedarfs bei den 15 Produktbereichen unterlag im Prüfungszeitraum Schwankungen. Sie stieg bei den 15 Produktbereichen vom Jahr 2011 zum Jahr 2012 von 2,1 Mrd. € auf 2,2 Mrd. €. Anschließend verringerte sie sich auf 1,8 Mrd. € im Jahr 2013. Der Anteil der jeweiligen Produktbereiche an der Summe entwickelte sich im Zeitraum 2011 bis 2013 geringfügig unterschiedlich. So stieg der Anteil bei den Produktbereichen Innere Verwaltung und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe um 4,5 bzw. 2,3 %-Punkte. Im Gegenzug sank der Anteil bei fast allen übrigen Produktbereichen. Der Anteil des Produktbereichs Sicherheit und Ordnung an der Summe des Zuschussbedarfs blieb annähernd konstant.

Die Planzahlen für das Haushaltsjahr 2014 gingen zwar gegenüber dem Haushaltsjahr 2013 von einem erneuten Anstieg der Summe des Zuschussbedarfs aus, allerdings blieb der Wert bei insgesamt unter 2,0 Mrd. €.

Tz. 41 Die folgende Abbildung zeigt die Höhe der Zuschussbedarfe der Produktbereiche im Jahr 2012 je Einwohner bei den einzelnen Städten.

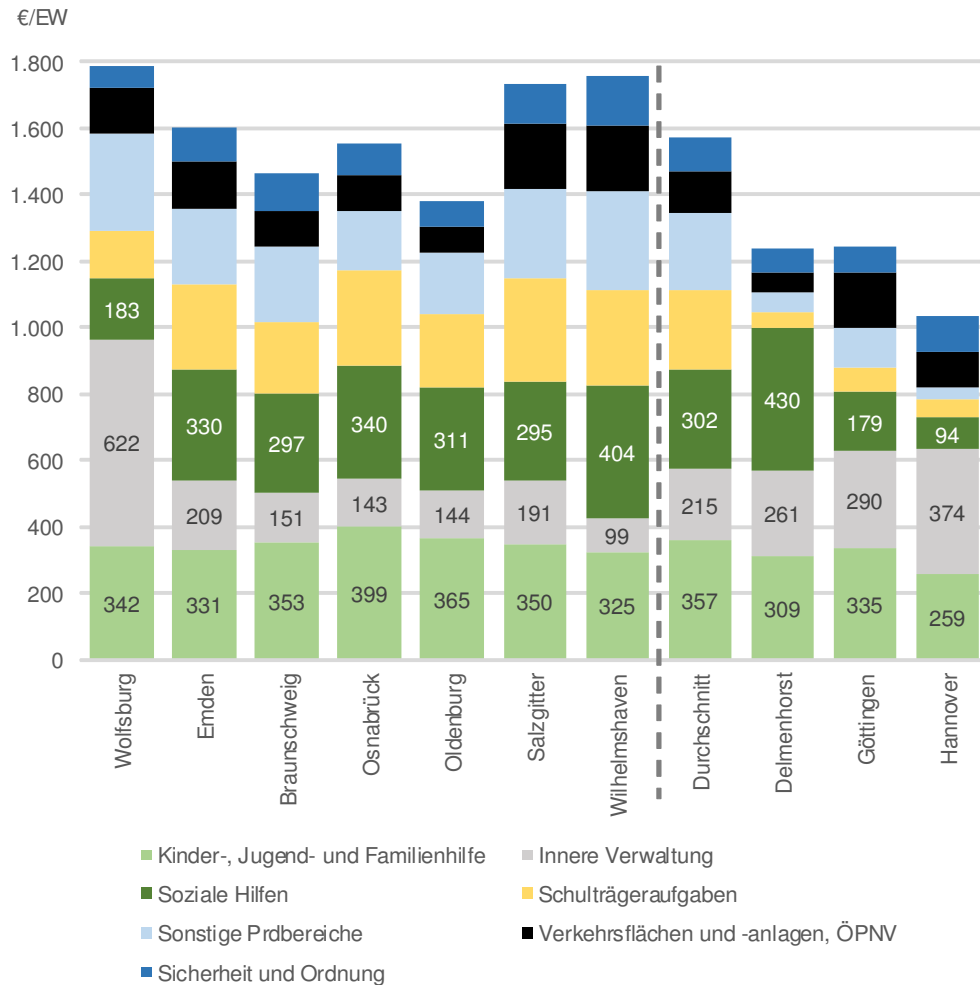


Abbildung 7: Zuschussbedarf der wesentlichen Produktbereiche 2012 je Einwohner

Tz. 42 Ich habe die Städte Hannover und Göttingen aufgrund ihres Sonderstatus aus dem weiteren Vergleich herausgenommen. Aufgrund ihrer Regions- bzw. Kreisangehörigkeit liegen bestimmte Aufgaben, wie die Schülerbeförderung, bei der Region bzw. beim Landkreis. In der Folge fallen in den entsprechenden Produktbereichen geringere Aufwendungen an. Allerdings haben diese Städte eine Regions- bzw. Kreisumlage zu leisten. Entsprechend entstehen im Produktbereich Allgemeine Finanzwirtschaft höhere Aufwendungen (vgl. Tz. 37). Umgekehrt erhalten diese beiden Städte für bestimmte Aufgaben, wie die Hilfen zur Erziehung, die sie für die Region bzw. den Landkreis wahrnehmen, erhebliche Erstattungen. Daraus folgt, dass der Zuschussbedarf bei diesen Städten in den entsprechenden Produktbereichen deutlich geringer ausfällt.

Tz. 43 Des Weiteren habe ich auch die Stadt Delmenhorst aus dem weiteren Vergleich herausgenommen. Sie hatte noch keine Jahresabschlüsse aufgestellt (vgl. auch

Tz. 66). Die vorläufigen Zahlen des Produkthaushalts wichen deutlich von den ordentlichen Erträgen und Aufwendungen der vorläufigen Ergebnisrechnung ab.

- Tz. 44 Der Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe war einer der drei Produktbereiche mit dem höchsten anteiligen Zuschussbedarf bei den im Vergleich verbliebenen Städten.

Die Städte wiesen untereinander ähnlich hohe Zuschussbedarfe aus. Die Stadt Wilhelmshaven stellte mit 325 €/EW den Minimalwert, die Stadt Osnabrück mit 399 €/EW den Maximalwert.

- Tz. 45 Beim Zuschussbedarf je Einwohner für den Produktbereich Soziale Hilfen sollte man aus folgendem Grund keine großen Unterschiede erwarten:

„Zur Gewährleistungen gleicher Lebensbedingungen werden gesetzliche Regulierungen zur Steuerung der Sozialleistungen flächendeckend vorgegeben. Die Regulierung der sozialen Transferleistungen erfolgt durch Bundesgesetze, teils auch durch Landesgesetze und -verordnungen. Aus Sicht der Kommunen handelt es sich im Wesentlichen um fremdbestimmte Pflichtaufgaben, die Kommunen haben hier lediglich eine Vollzugs- und Durchführungsverpflichtung, mit geringen Handlungsspielräumen der Umsetzung.“¹²

Jedoch fiel der Zuschussbedarf je Einwohner für den Produktbereich Soziale Hilfen bei den untersuchten Städten sehr unterschiedlich aus. Während in der Stadt Wolfsburg der Zuschussbedarf nur 183 €/EW betrug, waren es in der Stadt Wilhelmshaven 430 €/EW.

- Tz. 46 Die beiden Städte Wolfsburg und Hannover wiesen beim Produktbereich Innere Verwaltung mit 622 €/EW bzw. 374 €/EW die mit Abstand höchsten Zuschussbedarfe auf – die Stadt Wilhelmshaven mit 99 €/EW den geringsten. Der durchschnittliche Wert des Vergleichsrings lag bei 273 €/EW. Es ist auffällig, dass bei den beiden Städten Wolfsburg und Hannover der Anteil des Zuschussbedarfs der anderen Produktbereiche – insbesondere bei den Sozialen Hilfen und Schulträgeraufgaben – zum Gesamtzuschussbedarf vergleichsweise gering ausfiel.

¹² Vgl. Prof. Dr. Heinz-Dieter Harges, Haushaltsplanung und -konsolidierung, am Beispiel der Städte Mainz, Koblenz und Trier, der gemeindehaushalt 7/2015, S. 145 ff.

Die Städte des Vergleichsrings ordneten dem Produktbereich Innere Verwaltung sehr unterschiedliche Leistungen zu. Einige Städte, wie die Stadt Hannover, bildeten im Vergleichsjahr 2012 beispielsweise ihre Aufwendungen für das Gebäudemanagement in diesem Produktbereich ab. Sie meldeten mir für meine Erhebung Daten, die keine internen Leistungsbeziehungen zwischen serviceleistenden und nutzenden Produkten berücksichtigten. Die anderen Städte berücksichtigten Aufwendungen für serviceleistende Produkte in nutzenden Produktbereichen, wie Schulträgeraufgaben. Bei diesen Städten waren die Zuschussbedarfe im Produktbereich Innere Verwaltung geringer, bei anderen Produktbereichen höher. Dies erschwert mir den Vergleich im Detail.

Idealerweise sollten die Aufwendungen der serviceleistenden Produkte über die Innere Verrechnung weitgehend den nutzenden Produkten zugeordnet werden.

Ich habe den Produktbereich Innere Verwaltung im Weiteren nicht betrachtet.

Tz. 47 Folgend untersuche ich im Detail die beiden anderen Produktbereiche mit den höchsten Zuschussbedarfen: Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie Soziale Hilfen.

In den Anlagen 1 bis 5 können für das Jahr 2012 einzelne Produktgruppen hinsichtlich ihres ordentlichen Ergebnisses, ordentlichen Aufwands und ordentlichen Ertrags – jeweils je Einwohner – miteinander verglichen werden.

3.4.1 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Tz. 48 Der Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe wies gegenüber den anderen Produktbereichen den höchsten Zuschussbedarf aus. Zudem stieg der Zuschussbedarf in diesem Produktbereich im Prüfungszeitraum am stärksten an (vgl. Tz. 39 f.).

Er setzt sich aus folgenden Produktgruppen (PrdG) zusammen:

- 361: Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege
- 362: Jugendarbeit
- 363: Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
- 365: Tageseinrichtungen für Kinder

- 366: Einrichtungen der Jugendarbeit
- 367: Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Tz. 49 In diesem Produktbereich erwirtschafteten die Städte verhältnismäßig geringe Erträge, sodass ihr Zuschussbedarf nur geringfügig unter dem Aufwand für diesen Produktbereich lag.

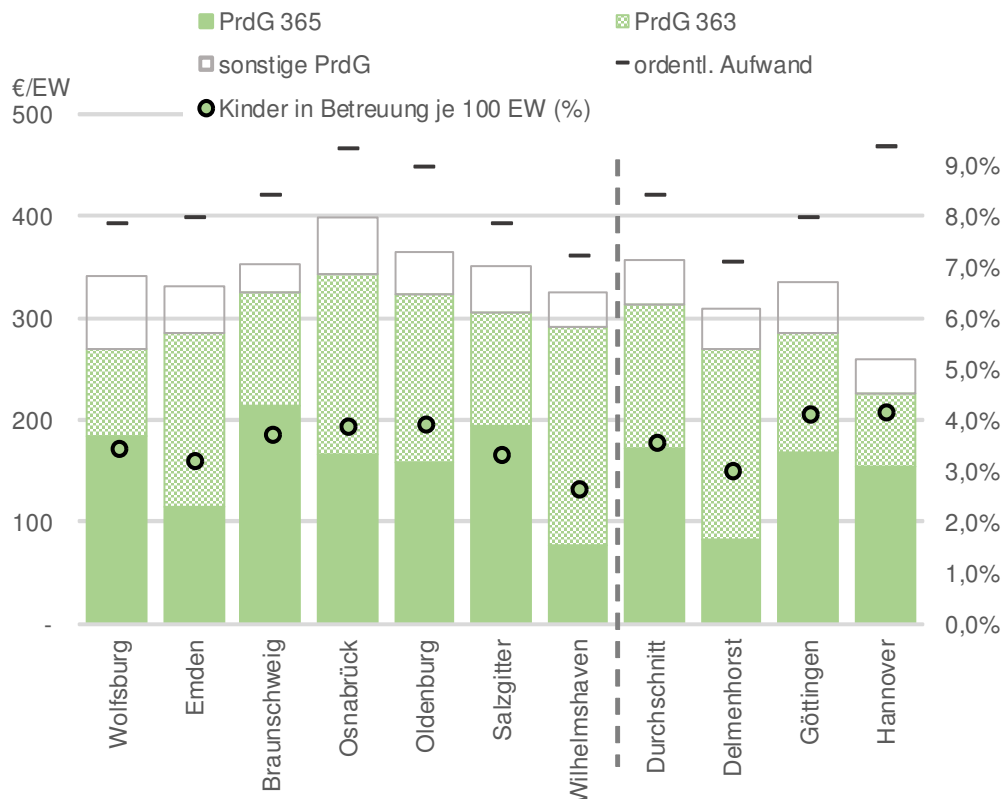


Abbildung 8: Produktbereich 36 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: Ordentlicher Aufwand und ordentlicher Zuschussbedarf je Einwohner im Jahr 2012

Tz. 50 Prägend für den Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe waren die beiden Produktgruppen 363 – Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe – und 365 – Tageseinrichtungen für Kinder. Durchschnittlich 96 % des Zuschussbedarfs entfielen in diesem Produktbereich auf die beiden Produktgruppen.

Tz. 51 Auffällig ist, dass die Städte Wolfsburg, Braunschweig und Salzgitter, die einen überdurchschnittlichen Zuschussbedarf in der Produktgruppe 363 hatten, in der Produktgruppe 365 einen unterdurchschnittlichen Zuschussbedarf auswiesen. Umgekehrt wiesen die Städte Emden, Osnabrück, Oldenburg und Wilhelmshaven einen überdurchschnittlichen Zuschussbedarf in der Produktgruppe 365 und einen unterdurchschnittlichen Zuschussbedarf in der Produktgruppe 363

aus. In der Folge war der Zuschussbedarf des Produktbereichs im Vergleich der Städte nur geringfügig unterschiedlich.

- Tz. 52 Die Finanzierung der Kinderbetreuung¹³ machte durchschnittlich rund die Hälfte beim Zuschussbedarf im Bereich der Kinder-, Jugend und Familienhilfe aus. Die Städte Braunschweig und Salzgitter verzichteten in weiten Teilen auf die Erhebung von Elternbeiträgen für den Besuch der Kindertagesstätten. Beide Städte wiesen einen Zuschussbedarf von über 200 €/EW bei der Kinderbetreuung¹³ aus. Auch die Stadt Wolfsburg stellte sich als besonders familienfreundlich dar und erhob niedrige Gebühren. Dies führte bei ihr zu einem überdurchschnittlichen Zuschussbedarf von 184 €/EW für die Kinderbetreuung. Die Stadt Wilhelmshaven bezuschusste ihre Kinderbetreuung nur mit 85 €/EW.
- Tz. 53 Daneben zeigt die Abbildung den Zusammenhang zwischen der Höhe des Zuschussbedarfs für Produktgruppe 365 und der Anzahl der betreuten Kinder je 100 Einwohner¹⁴: Je höher die Anzahl, desto höher der Zuschussbedarf. Die Stadt Wilhelmshaven wies am 31.12.2012 bei einer Quote von 2,7 % einen Zuschussbedarf von nur 76 €/EW auf. Im Gegensatz dazu hatte beispielsweise die Stadt Osnabrück bei einer Quote von 3,9 % einen Zuschussbedarf von 167 €/EW.

3.4.2 Soziale Hilfen

Der Produktbereich Soziale Hilfen wies gegenüber den anderen Produktbereichen den zweithöchsten Zuschussbedarf aus. Der Zuschussbedarf in diesem Produktbereich verringerte sich im Prüfungszeitraum um 2,8 %-Punkte (vgl. Tz. 39 f.).

Der Produktbereich Soziale Hilfen setzt sich aus folgenden Produktgruppen zusammen:

- 311: Grundversorgung und Hilfen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)
- 312: Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)

¹³ Produktgruppen 361 und 365.

¹⁴ Vgl. LSN-Online, Tabelle K2300332.

- 313: Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
- 315: Soziale Einrichtungen
- 321: Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz
- 341: Unterhaltsvorschussleistungen
- 343: Betreuungsleistungen
- 344: Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge
- 345: Landesblindengeld
- 346: Wohngeld
- 347: Bildung und Teilhabe nach § 6b Bundeskindergeldgesetz
- 351: Sonstige soziale Hilfen und Leistungen

In dem Produktbereich erwirtschafteten die Städte verhältnismäßig hohe Erträge, sodass ihr Zuschussbedarf deutlich unter dem Aufwand für diesen Produktbereich lag.

Die Höhe der Erträge ist maßgeblich von der Bundeserstattung nach § 46a SGB XII (Grundsicherung bei Erwerbsunfähigkeit und im Alter) beeinflusst. Die Erstattung stieg seit 2009 kontinuierlich an. So betrug sie für das Jahr 2011 15 % der Ausgaben des Vorvorjahres, 2012 45 % der Ausgaben des Vorvorjahres, 2013 bereits 75 % der Ausgaben des Jahres und 2014 100 % der Ausgaben des Jahres.

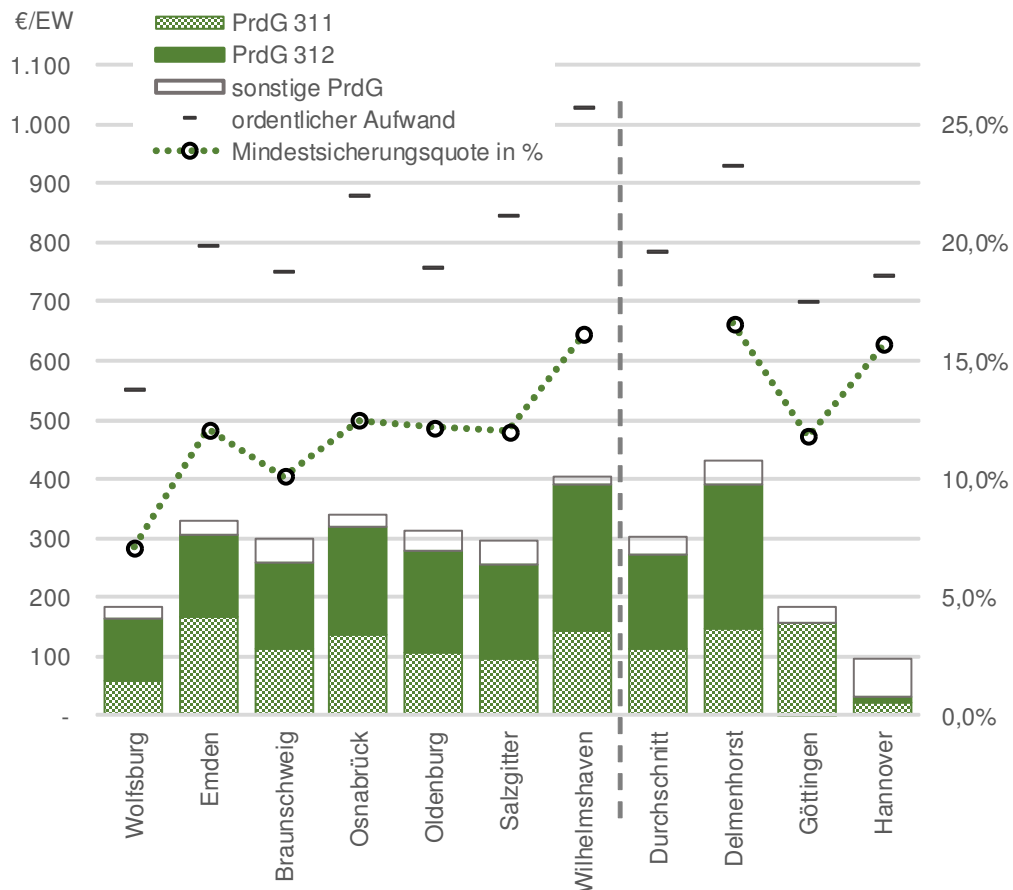


Abbildung 9: Produktbereich 31-35 – Soziale Hilfen: Ordentlicher Aufwand und ordentlicher Zuschussbedarf je Einwohner im Jahr 2012

- Tz. 54 Prägend für den Produktbereich Soziale Hilfen waren die beiden Produktgruppen 311 – Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII und 312 – Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Durchschnittlich 90 % des Zuschussbedarfs entfielen in diesem Produktbereich auf die beiden Produktgruppen.
- Tz. 55 Die Abbildung zeigt, dass ein Zusammenhang zwischen der Höhe des Zuschussbedarfs für die Produktgruppe 311 und 312 mit der Anzahl der Empfänger von Mindestsicherungsleistungen¹⁰ je 100 Einwohner¹⁵ besteht: Je höher die Anzahl, desto höher der Zuschussbedarf. Die Stadt Wolfsburg wies am 31.12.2012 bei einer Quote von nur 7,1 % einen Zuschussbedarf von nur 163 €/EW auf. Im Gegensatz dazu hatte die Stadt Wilhelmshaven bei einer Quote von 16,1 % einen Zuschussbedarf von 391 €/EW.
- Tz. 56 Schließlich deuten meine Auswertungen in dieser Prüfungsmittelung auf einen tendenziell gegenläufigen Zusammenhang zwischen den Zuschussbedarfen für

¹⁵ Vgl. LSN-Online, Tabelle K2550121.

Soziale Hilfen und den Gewerbesteuererträgen je Einwohner (vgl. Tz. 29 ff.) hin: Je höher der Zuschussbedarf für soziale Hilfen, desto niedriger der Gewerbesteuerertrag je Einwohner. So war in der Stadt Wilhelmshaven im Vergleichsjahr 2012 nicht nur der Zuschussbedarf für Soziale Hilfen hoch, sondern auch der Gewerbesteuerertrag niedrig. Umgekehrtes galt für die Stadt Wolfsburg.

3.5 Nettovermögen – zwei Städten droht die Überschuldung

Tz. 57 Das Nettovermögen der Stadt Hannover blieb an den Bilanzstichtagen 31.12. der Jahre 2011 bis 2013 nahezu konstant bei 7,1 Mrd. €. Die Summe des Nettovermögens der restlichen sechs betrachteten Städte, die zum 31.12.2013 eine Bilanz vorlegen konnten,¹⁶ war vergleichsweise gering. Es entwickelte sich von 2,3 Mrd. € am 31.12.2011 auf 2,5 Mrd. € am 31.12.2013. Dies bedeutete einen Anstieg um 228,2 Mio. € bzw. 10,1 %. Hierin ist der Vermögenszuwachs aus einer Entschuldungshilfe im Jahr 2013 von 113,5 Mio. € für die Stadt Göttingen enthalten.

Tz. 58 Die Nettovermögensquote gibt an, wie hoch der Anteil des Nettovermögens am Gesamtkapital ist. Die folgende Abbildung zeigt, wie sich die Nettovermögensquoten der einzelnen Städte im Prüfungszeitraum entwickelten.

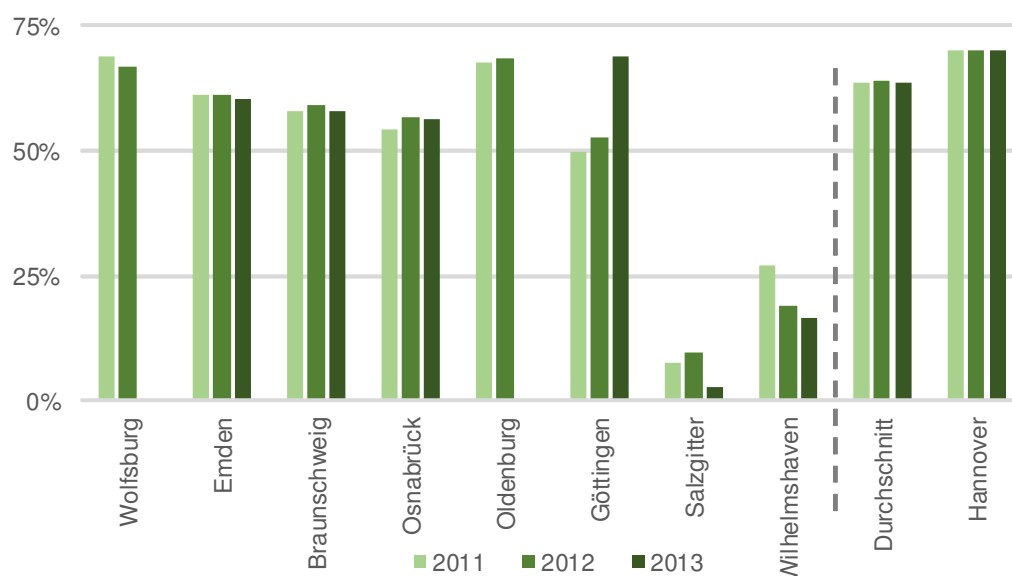


Abbildung 10: Nettovermögensquoten im Prüfungszeitraum 2011 bis 2013

¹⁶ Emden, Braunschweig, Osnabrück, Göttingen, Salzgitter und Wilhelmshaven.

- Tz. 59 Die Vermögenssituation der Städte zum 31.12.2012 war sehr unterschiedlich. Die Nettovermögensquote lag im Vergleichsjahr 2012 zwischen 9,6 % bei der Stadt Salzgitter und 68,4 % bei der Stadt Oldenburg.
- Tz. 60 Bei der Stadt Wilhelmshaven sank das Nettovermögen vom 31.12.2011 zum 31.12.2013 um 38,1 % auf 55,0 Mio. €, bei der Stadt Salzgitter um 62,5 % auf 17,2 Mio. €. In Anbetracht dessen droht bei anhaltend hohen Verlusten der Stadt Wilhelmshaven mittelfristig und der Stadt Salzgitter kurzfristig eine negative Nettoposition und damit die Überschuldung nach § 110 Abs. 8 NKomVG.

3.6 Schulden – durchschnittlich knapp 70 % der Kredite außerhalb des Kernhaushalts

Tz. 61 Die Gesamtverschuldung (Schulden) umfasst die Verbindlichkeiten, wie insbesondere Kredite für Investitionen und Liquiditätskredite, sowie die Rückstellungen einer Kommune.¹⁷

Ohne die Entschuldungshilfe der Stadt Göttingen (vgl. Tz. 57) erhöhte sich die Summe der Schulden bei den sechs Städten mit einer Bilanz zum 31.12.2013¹⁸ in Summe von 2,5 Mrd. € am 31.12.2011 um 83,1 Mio. € bzw. 3,3 % auf 2,6 Mrd. € am 31.12.2013.

In der Gesamtbetrachtung nutzten die Städte das wirtschaftlich günstige Umfeld nicht, um ihre Schulden abzubauen.

In der folgenden Abbildung betrachte ich bei den einzelnen Städten die Verschuldung je Einwohner zum Bilanzstichtag 2012.

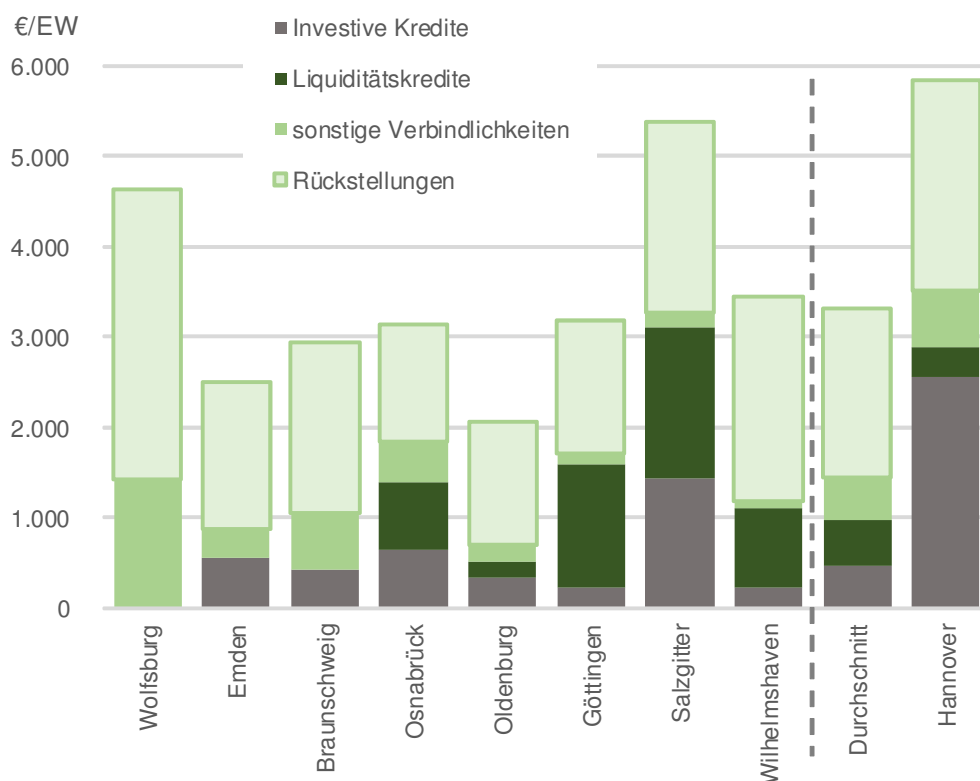


Abbildung 11: Gesamtverschuldung je Einwohner zum 31.12.2012

¹⁷ Vgl. hierzu § 54 Abs. 4 Nr. 2 und 3 GemHKVO.

¹⁸ Emden, Braunschweig, Osnabrück, Göttingen, Salzgitter und Wilhelmshaven.

Die Abbildung verdeutlicht Folgendes:

- Die Stadt Wolfsburg hatte weder investive noch Liquiditätskredite. Sie war jedoch aufgrund ihrer hohen sonstigen Verbindlichkeiten und Rückstellungen nicht schuldenfrei.
- Die Städte Emden und Braunschweig nahmen zum 31.12.2012 keine Liquiditätskredite in Anspruch.
- Die Stadt Göttingen wies Ende 2012 noch Liquiditätskredite in Höhe von 159,2 Mio. € aus. Diese wurden durch die Entschuldungshilfe im Jahre 2013 zu einem großen Teil getilgt.
- Die Städte Osnabrück, Salzgitter und Wilhelmshaven hatten höhere Liquiditäts- als investive Kredite.

Tz. 62 Die Verlagerung von öffentlichen Aufgaben auf Einheiten außerhalb des Kernhaushalts beeinträchtigt die Aussagekraft dieses vergleichenden Berichts. In der folgenden Abbildung stelle ich dar, in welchem Verhältnis Kredite und Wertpapierschulden anderer Aufgabenträger (öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen – FEU), wie beispielsweise Eigenbetriebe, Zweckverbände oder öffentliche Unternehmen in privater Rechtsform, zum 31.12.2012 den Städten zuzuordnen waren. Hierzu habe ich auf Daten einer Sonderveröffentlichung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zurückgegriffen.¹⁹

¹⁹ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31.12.2012, Wiesbaden 2014.

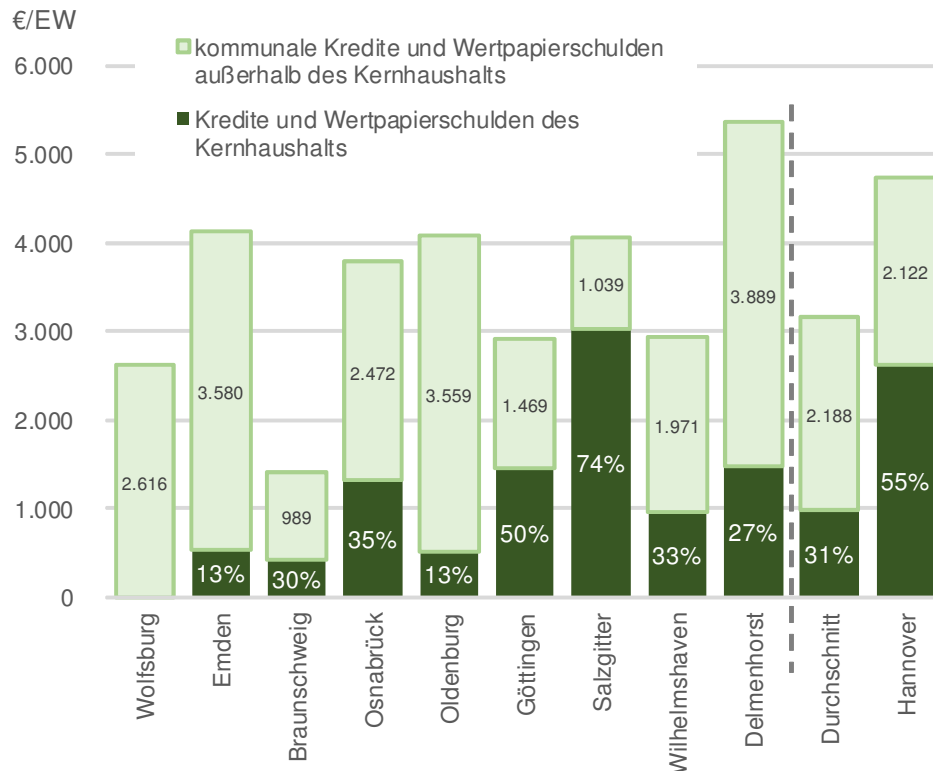


Abbildung 12: Kredite und Wertpapierschulden der Gesamthaushalte je Einwohner zum 31.12.2012

Den Städten waren Ende 2012 unterschiedlich hohe Verbindlichkeiten aus Krediten und aus Wertpapierschulden außerhalb des Kernhaushalts zuzuordnen: Bei der Stadt Salzgitter waren es mit 1.039 €/EW nur 26 % und bei der Stadt Wolfsburg mit 2.616 €/EW 100 %. Im gewichteten Durchschnitt lagen 69 % der Verbindlichkeiten außerhalb des Kernhaushalts.

Dadurch, dass die konsolidierten Gesamtabschlüsse bisher weitgehend fehlen, sind wesentliche Informationen, wie zu den Schulden, auf unterschiedliche Berichte, wie Jahresabschlüsse und Beteiligungsberichte, verteilt. Dies erschwert nicht nur der Öffentlichkeit, sondern auch der Aufsicht, sich einen umfassenden Überblick über die finanzielle Leistungsfähigkeit des Konzerns Kommune zu verschaffen.

Die Verschuldungslage ist wesentlich ausgeprägter, als allein aus den kommunalen Jahresabschlüssen abgeleitet werden kann.

Tz. 63 Die von der Stadt Hannover an das Landesamt für Statistik Niedersachsen gemeldeten Angaben zu den Liquiditätskrediten im Kernhaushalt waren um

125,9 Mio. € niedriger als nach dem Jahresabschluss zum 31.12.2012, die Angaben zu den investiven Krediten im Kernhaushalt um 185,0 Mio. €.

Hierzu erklärte die Stadt Hannover, dass sie u. a. Kredite an Eigenbetriebe und andere verbundene Träger weitergereicht habe. Diese Kredite habe sie in Abstimmung mit dem ehemaligen Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen²⁰ bei der Meldung der Kassenstatistik (für den Kernhaushalt) abgesetzt.

²⁰ Jetzt Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN).

4 Formale Prüfung

4.1 Haushaltssicherungskonzepte – drei Städte ohne Haushaltsausgleich in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung

Tz. 64 Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, so ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Das Haushaltssicherungskonzept ist Anlage des Haushaltsplans. Dort ist festzulegen, innerhalb welchen Zeitraums der Haushaltsausgleich erreicht, wie der ausgewiesene Fehlbetrag abgebaut und wie das Entstehen eines neuen Fehlbetrags in den künftigen Jahren vermieden werden soll.²¹

Bis auf die Städte Braunschweig und Emden waren alle anderen geprüften Städte im Prüfungszeitraum ganz oder teilweise verpflichtet, mindestens für ein Haushaltsjahr ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Bei ihnen habe ich geprüft, inwieweit das zuletzt im Prüfungszeitraum aufgestellte Haushaltssicherungskonzept die gestellten Anforderungen erfüllte. Grundlage meiner Bewertung sind die „Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts“²² gewesen.

²¹ Vgl. § 110 Abs. 6 NKomVG und § 1 Abs. 2 Nr. 4 GemHKVO.

²² Vgl. „Hinweise zur Aufstellung und inhaltlichen Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts“, Bekanntmachung des MI vom 30.10.2007, Nds. MBl. Nr. 46/2007, S. 1254.

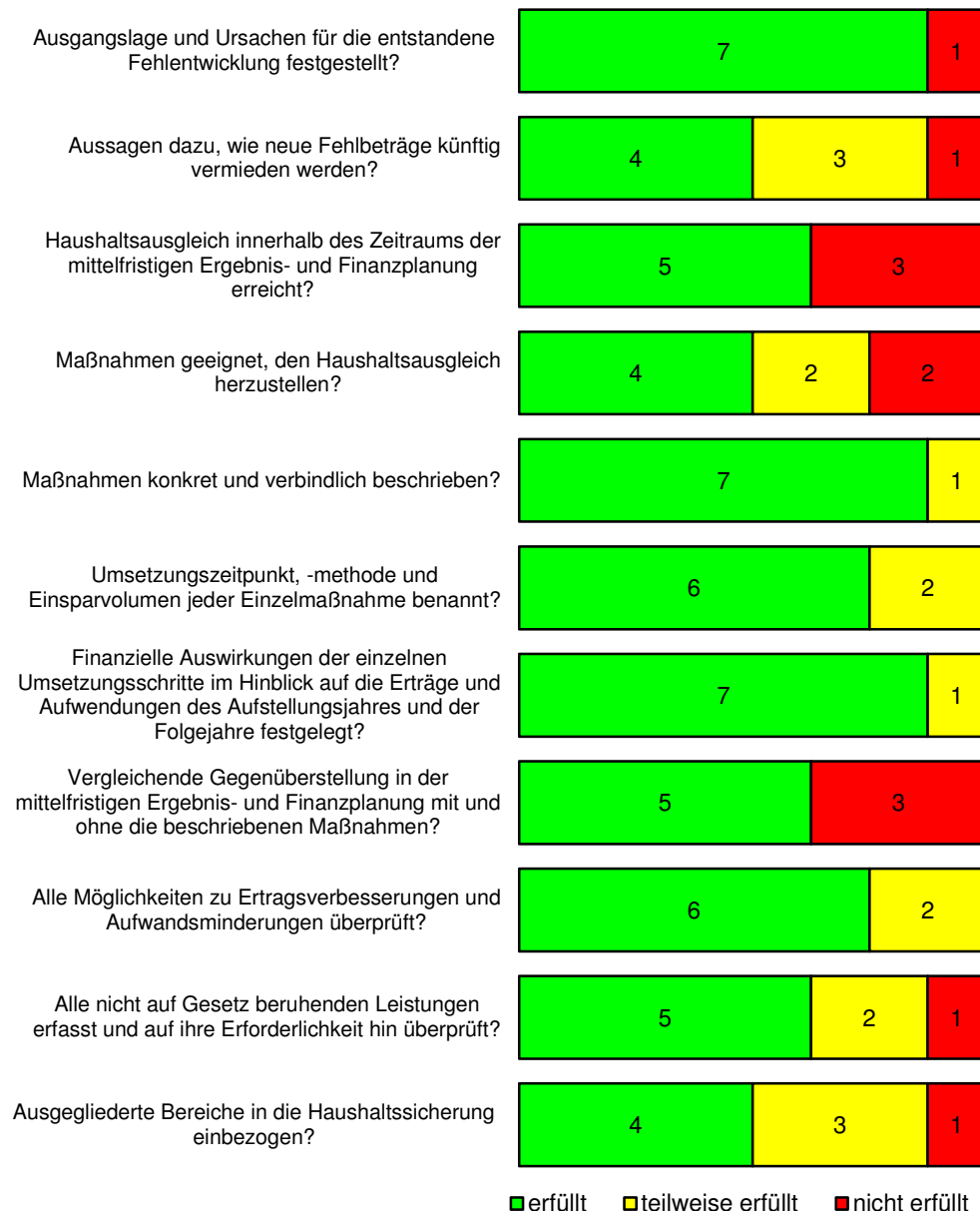


Abbildung 13: Erfüllung der Anforderungen an das Haushaltssicherungskonzept bei acht zur Aufstellung verpflichteten Städten

Die zu einem Haushaltssicherungskonzept verpflichteten Städte hielten weitgehend die Anforderungen an ein Haushaltssicherungskonzept ein. Fünf Städte stellten in ihrem Haushaltssicherungskonzept dar, dass sie den Haushaltsausgleich innerhalb der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung erreichen würden. Die Städte Hannover, Göttingen und Salzgitter erfüllten dieses Kriterium nicht.

4.2 Haushaltsaufstellungsverfahren – vier von 40 Haushalten fristgerecht beschlossen

Tz. 65 Die von der Vertretung beschlossene Haushaltssatzung ist mit ihren Anlagen der Kommunalaufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen.²³

Ich habe bei den zehn Städten geprüft, ob sie für die Jahre 2011 bis 2014 die gesetzliche Frist zur Haushaltsaufstellung einhielten. Soll die Frist eingehalten werden, müssen die Haushaltssatzungen spätestens im November vor Beginn des Haushaltsjahres vom Rat der Stadt beschlossen werden.

Dies gelang im Berichtszeitraum nur den Städten Göttingen und Wilhelmshaven. Von den vier fristgerecht gefassten Beschlüssen entfielen drei auf das zweite Jahr eines Doppelhaushalts. Zwölf Haushaltssatzungen wurden im Dezember vor Beginn des Haushaltsjahres beschlossen, die restlichen erst nach dessen Beginn. Die Städte Delmenhorst, Hannover und Salzgitter beschlossen ihre Haushaltssatzungen für alle vier von mir betrachteten Haushaltsjahre erst nach deren Beginn.

Die Zeitpunkte der Beschlussfassungen änderten sich im Prüfungszeitraum 2011 bis 2014 mit Ausnahme des Jahres 2012 nur marginal. Nach den Kommunalwahlen im September 2011 beschloss bei einer Reihe von Städten der neu gewählte Rat über den Haushalt 2012. Insofern verzögerte sich deren Beschlussfassung.

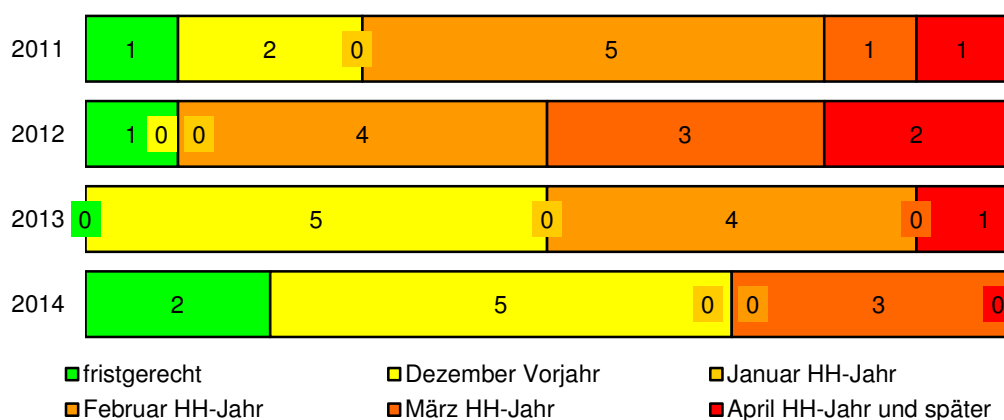


Abbildung 14: Beschlusszeiträume der Haushaltssatzungen

²³ Vgl. § 114 Abs. 1 NKomVG.

Die Städte begründeten die verzögerten Beschlussfassungen häufig damit, dass wichtige Berechnungsgrundlagen für den Haushaltsplan, wie die Höhe des kommunalen Finanzausgleichs und der Schlüsselzuweisungen, erst spät vorlägen. So gab das Innenministerium die Orientierungsdaten zur Gemeindefinanzplanung für die Jahre 2011 bis 2014 bis spätestens Anfang September des Vorjahres durch Runderlass bekannt. Diese wurden bis spätestens Mitte September im Niedersächsischen Ministerialblatt veröffentlicht. Das Landesamt für Statistik Niedersachsen stellte die vorläufige Berechnungsgrundlage für den kommunalen Finanzausgleich jeweils im November des Vorjahres zur Verfügung. Aus Sicht der Städte seien die Berechnungsgrundlagen notwendig für die Planungssicherheit. Hierdurch solle vermieden werden, dass kostenintensive Nachtragshaushalte aufgestellt werden.

Diese Argumentation ist für mich nicht nachvollziehbar, weil einerseits trotz dieser Umstände einzelne Haushalte fristgerecht aufgestellt werden konnten und andererseits bei Doppelhaushalten diese Eckdaten für das zweite zu planende Haushaltsjahr nie vorliegen.

4.3 Jahresabschlüsse – fristgerecht ist die Ausnahme

Tz. 66 Die Kommune hat für jedes Haushaltsjahr einen Jahresabschluss nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung klar und übersichtlich aufzustellen.²⁴ Der Jahresabschluss ist innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen.²⁵

Zeitnah aufgestellte Jahresabschlüsse sind die Voraussetzung dafür, um die mit der Doppik verbundenen Steuervorteile nutzen zu können.

Bei meiner Prüfung musste ich feststellen, dass nur wenige Städte ihren Jahresabschluss innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufstellten. Die Stadt Osnabrück stellte im Prüfungszeitraum zwei Jahresabschlüsse rechtzeitig auf, die Stadt Wilhelmshaven einen.

Neun Jahresabschlüsse waren noch gar nicht aufgestellt. Die Stadt Delmenhorst stellte bis zum Ende meiner örtlichen Erhebungen am 15.01.2015 für kein Jahr

²⁴ Vgl. § 128 Abs. 1 NKomVG.

²⁵ Vgl. § 129 Abs. 1 Satz 1 NKomVG.

einen Jahresabschluss auf, die Stadt Göttingen nur für das Jahr 2011. Für das Jahr 2013 legten auch die Städte Hannover, Oldenburg, Salzgitter und Wolfsburg keinen Jahresabschluss vor.

Tz. 67 Weitere Details zu den Aufstellungszeiträumen der Jahresabschlüsse zeigt die nachfolgende Grafik.

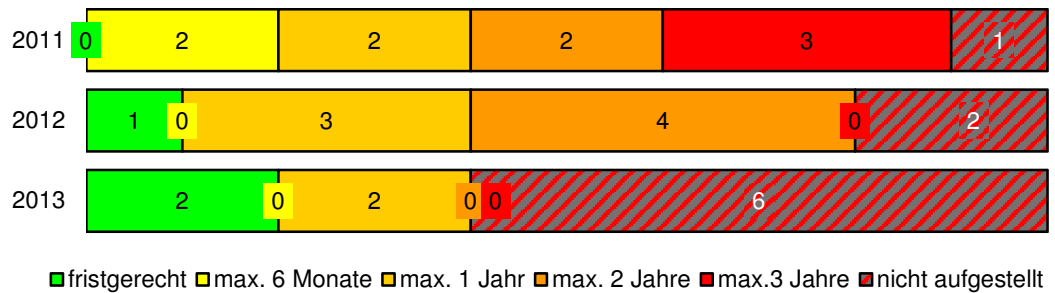


Abbildung 15: Aufstellungszeiträume der Jahresabschlüsse

Die Abbildung zeigt, dass sich der durchschnittliche Zeitraum vom Jahr 2011 zum Jahr 2012 verkürzte. Die Fortsetzung dieser positiven Entwicklung kann ich für das Jahr 2013 noch nicht belegen, da nicht ausreichend Jahresabschlüsse aufgestellt waren.

Tz. 68 Für das Haushaltsjahr 2012 besteht mit der Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses eine weitere Herausforderung: Der konsolidierte Gesamtabchluss soll innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufgestellt werden.²⁶

Nur die Städte Braunschweig und Osnabrück verfügten zum Zeitpunkt meiner örtlichen Erhebung über aufgestellte konsolidierte Gesamtabchlüsse, die Stadt Osnabrück sogar über einen für das Jahr 2013. Allerdings war keiner fristgerecht aufgestellt.

²⁶ Vgl. § 129 Abs. 1 Satz 1 NKomVG.

4.4 Neues Kommunales Rechnungswesen – weitgehend alle Steuerungsinstrumente eingesetzt

Tz. 69 Die Städte haben verschiedene haushaltswirtschaftliche Instrumente einzusetzen, um die Verwaltungssteuerung zu unterstützen und die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Ich habe geprüft, ob die Städte über entsprechende Steuerungsinstrumente im letzten Jahr des Prüfungszeitraums verfügten. Dabei ist die Wirkung der Steuerungsinstrumente nicht Teil des Prüfungsgegenstands gewesen.

Tz. 70 Die folgende Abbildung zeigt den Umsetzungsstand bei den zehn geprüften Städten:

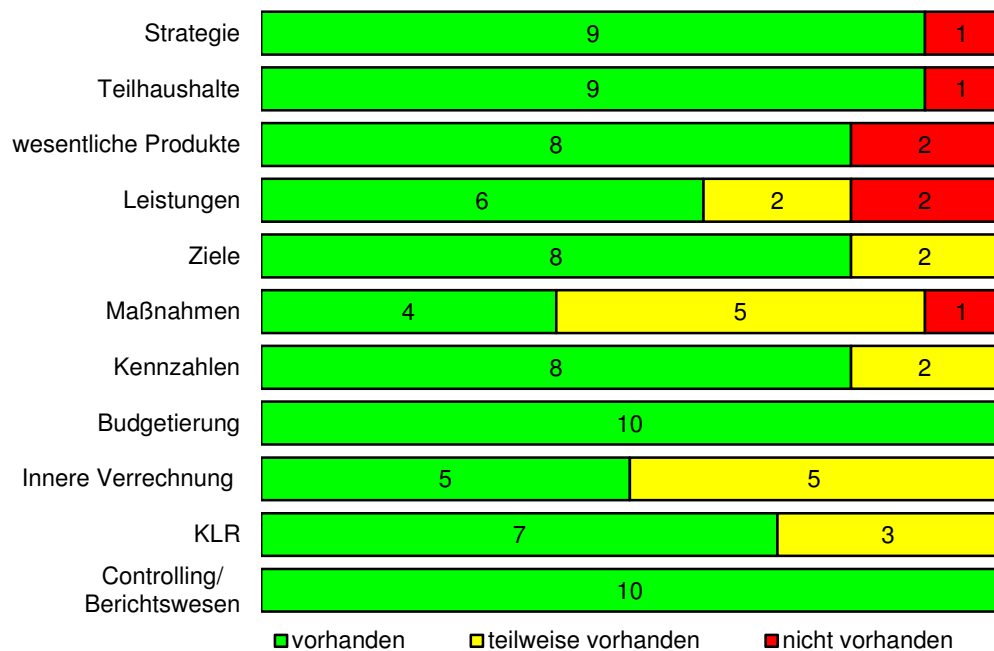


Abbildung 16: Umsetzungsstand NKR

Tz. 71 Die geprüften Städte nutzten die vom Verordnungsgeber eröffneten Handlungs- bzw. Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung des NKR. Die Zuschnitte der Produkte und Leistungen der Städte und der Umfang der internen Leistungsverrechnung variieren stark. Dies erschwert auf Produktebene die Erfolgskontrolle über interkommunale Vergleiche.

Tz. 72 Die Städte verfügten über verschiedene strategische Grundlagen. Die Bandbreite reichte vom Leitbild bis hin zu konkret benannten Handlungszielen. Einige Städte

hatten weder ihre „Strategie“ in den Steuerungskreislauf eingebunden noch führten sie über ihre strategischen Ausrichtung regelmäßige politische Auseinandersetzungen. Die Stadt Wilhelmshaven hatte nach eigenen Angaben keine strategischen Grundlagen zur Verwaltungssteuerung.

- Tz. 73 Über die wesentlichen Produkte soll der Haushalt gesteuert werden. Hierzu werden in jedem Teilhaushalt die wesentlichen Produkte mit den dazugehörigen Leistungen und die zu erreichenden Ziele mit den dazu geplanten Maßnahmen beschrieben. Ferner werden Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt.²⁷ Dies erfordert eine politische Auseinandersetzung über die Bedeutung der Produkte, z. B. in strategischer oder finanzieller Hinsicht. Bei allen Produkten, die nicht wesentlich sind, können die Städte aus Vereinfachungsgründen auf die zuvor genannten Steuerungselemente verzichten.

Viele Städte bildeten deutlich mehr als 100 Produkte in den Haushaltsplänen bzw. Produktbüchern ab. Die Städte Göttingen und Oldenburg verzichteten darauf, wesentliche Produkte in den Teilhaushalten festzulegen. Aufgrund der fehlenden Festlegung auf die wesentlichen Produkte mussten sie für nahezu alle Produkte Leistungen, Maßnahmen, Ziele und Kennzahlen entwickeln und im Haushaltsplan ausweisen.

Eine überschaubare Zahl von wesentlichen Produkten kann die Steuerung durch den Rat und die Verwaltungsführung erleichtern.

- Tz. 74 Alle geprüften Städte setzten die Budgetierung ein, um die dezentrale Ressourcenverantwortung zu stärken. Mehrheitlich budgetierten sie ihre Produkthaushalte auf der Ebene der Teilhaushalte.

- Tz. 75 Interne Leistungen sollen zwischen den Teilergebnishaushalten angemessen veranschlagt und verrechnet werden (Innere Verrechnungen).²⁸ Mit inneren Verrechnungen sollen in erster Linie die Leistungen der Service-leistenden Kostenstellen (z. B. Gebäudemanagement, EDV, Personalverwaltung, Kasse) auf die nachfragenden Kostenstellen umgelegt werden. Ziel ist es, den tatsächlichen Ressourcenverbrauch bzw. das Ressourcenaufkommen einer Bewirtschaftungseinheit auszuweisen.

²⁷ § 4 Abs. 7 GemHKVO.

²⁸ Vgl. § 15 Abs. 3 GemHKVO.

Nur die Hälfte der geprüften Städte verrechnete interne Leistungen vollständig zwischen den Teilhaushalten. Die übrigen Städte beschränkten sich auf eine Verrechnung einzelner Leistungen z. B. zur Entgeltkalkulation.

Tz. 76 Die Gemeinde setzt nach den örtlichen Bedürfnissen zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung die KLR und das Controlling mit einem unterjährigen Berichtswesen ein.²⁹

Ich halte es für erforderlich, dass die Städte zumindest ihre wesentlichen Produkte mit den genannten Steuerungsinstrumenten bewirtschaften.

Sieben Städte setzten eine flächendeckende KLR ein.³⁰ In den Städten Hannover, Oldenburg und Wilhelmshaven gab es eine KLR für ausgewählte Bereiche, z. B. für die gebührenfinanzierten Einrichtungen.

Alle Städte setzten ein Controlling und Berichtswesen ein. Die Ausprägung reichte von einem reinen Finanzcontrolling mit Ansatz-/Ergebnisvergleichen bis hin zu einem umfassenden Controlling der Finanz- und Leistungsziele.

4.5 Kassensicherheit – zum Teil besteht noch Regelungsbedarf

Tz. 77 Bis zum Inkrafttreten der GemHKVO waren zahlreiche Sicherheitsstandards zum Betrieb der Kasse in der GemKVO geregelt. Diese war mit Einführung der Doppik nicht mehr anzuwenden. Der Ordnungsgeber übertrug nunmehr den Kommunen neben der Regelungsbefugnis auch das Regelungserfordernis, eigene Sicherheitsstandards festzulegen.

Gemäß § 41 Abs. 1 GemHKVO erlässt die Gemeinde zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Erledigung der Aufgaben der Zahlungsanweisung, der Buchführung und der Zahlungsabwicklung, insbesondere dem Umgang mit Zahlungsmitteln, eine Dienstanweisung. Deren Mindestinhalte sind in Abs. 2 geregelt.

²⁹ Vgl. § 21 Abs. 1 GemHKVO.

³⁰ Vgl. § 21 Abs. 1 GemHKVO.

Von den zehn geprüften Städten verfügten nur die Städte Hannover, Salzgitter und Wolfsburg über eine Dienstanweisung, die den gesetzlichen Vorgaben entsprach. Bei den Städten Braunschweig, Emden, Göttingen, Oldenburg und Osnabrück lagen unvollständige Dienstanweisungen vor. Die Städte Delmenhorst und Wilhelmshaven verfügten zum Erhebungszeitpunkt über keine auf den aktuellen gesetzlichen Vorschriften basierenden Dienstanweisungen.

Die unvollständigen Dienstanweisungen sind überwiegend auf eine lückenhafte Musterdienstanweisung³¹ zurückzuführen, an der sich die Mehrheit der Städte nach deren Aussage orientierte.

- Tz. 78 Die Kassenaufsicht durch den Kassenaufsichtsbeamten besteht in einer laufenden Überwachung durch regelmäßig unvermutete Kassenprüfungen und einer sowohl ständigen als auch stichprobenweisen Kontrolle des gesamten Geschäftsgangs der Kommunalkasse.³² Die Rechnungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt umfasst u. a. die dauernde Überwachung der Kassen der Kommune und ihrer Eigenbetriebe sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen, unbeschadet der Vorschriften über die Kassenaufsicht.³³ Die Zahlungsabwicklung wird mindestens einmal jährlich unvermutet geprüft. Wird die Zahlungsabwicklung ständig durch ein Rechnungsprüfungsamt überwacht, so kann von einer unvermuteten Kassenprüfung abgesehen werden.³⁴

Bei neun der zehn geprüften Städte wurde mindestens einmal jährlich die Kasse unvermutet geprüft. In allen Fällen führte das jeweilig zuständige Rechnungsprüfungsamt die Prüfungen durch.

Nur die Stadt Delmenhorst nahm während des gesamten Prüfungszeitraums überhaupt keine Kassenprüfungen vor.

³¹ Vgl. Fachverband der Kämmerer (FK) Niedersachsen e. V., Fachverband der Kommunalkassenverwalter (KKV) Niedersachsen e. V., Gruppe INTECON GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Osnabrück: „Muster-Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung und die Gemeindekasse der Gemeinde/der Stadt/der Samtgemeinde/des Landkreises/der Region/des Zweckverbandes...“, Entwurf Stand 05.02.2008.

³² Vgl. Grunwald, Ekkehard in Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen November 2013, NKomVG - Kommentar zu § 126, Rn. 13.

³³ Vgl. § 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG.

³⁴ Vgl. § 40 Abs. 7 GemHKVO.

- Tz. 79 Die Kommunen können Zahlungsanweisungs- und Bewirtschaftungsbefugnisse über bestimmte Haushaltspositionen und die Kassengeschäfte ganz oder zum Teil Dritten mit deren Einverständnis übertragen, wenn die ordnungsgemäße Erledigung und die Prüfung nach den für die Kommunen geltenden Vorschriften gewährleistet sind.³⁵

Mehrere Städte hatten im Prüfungszeitraum Kassengeschäfte auf Dritte übertragen. Bei den Städten Braunschweig, Wilhelmshaven und Wolfsburg hatten weder das Rechnungsprüfungsamt noch der Kassenaufsichtsbeamte für diese Geschäfte im Prüfungszeitraum regelmäßige und unvermutete Prüfungen durchgeführt.

- Tz. 80 Für Sondervermögen und Treuhandvermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, sind Sonderkassen einzurichten. Sie sollen mit der Kommunalkasse verbunden werden. § 126 Abs. 5 und § 127 NKomVG gelten entsprechend.³⁶

Weder das Rechnungsprüfungsamt noch der Kassenaufsichtsbeamte der Städte Delmenhorst und Wilhelmshaven hatten im Prüfungszeitraum die eingerichteten Sonderkassen regelmäßig und unvermutet geprüft.

Im Auftrag

N i c o l a u s

³⁵ Vgl. § 127 Abs. 1 Satz 1 NKomVG.

³⁶ Vgl. § 132 NKomVG.

Anlage 1: Produktgruppen des Produktbereichs 36 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe); Ordentliches Ergebnis, ordentlicher Aufwand und ordentlicher Ertrag in €/EW im Jahr 2012

Ordentliches Ergebnis in €/EW im Jahr 2012							
Produktgruppe	361	362	363	365	366	367	361 - 367
Braunschweig	- 0,36	- 5,96	- 109,96	- 214,62	- 21,09	- 0,63	- 352,62
Delmenhorst	- 12,36	- 4,76	- 186,59	- 82,96	- 15,72	- 7,00	- 309,39
Emden	-	- 14,62	- 172,10	- 113,60	- 22,87	- 8,13	- 331,32
Göttingen	- 23,84	- 2,21	- 118,50	- 167,19	- 17,03	- 6,70	- 335,46
Hannover	- 3,40	- 9,97	- 71,23	- 153,54	- 14,31	- 6,16	- 258,61
Oldenburg	- 3,57	- 0,60	- 164,57	- 158,71	- 16,44	- 20,80	- 364,69
Osnabrück	- 16,48	- 5,84	- 175,40	- 166,73	- 24,49	- 10,15	- 399,10
Salzgitter	- 11,83	- 24,16	- 111,35	- 193,09	- 0,12	- 9,38	- 349,93
Wilhelmshaven	- 8,40	- 3,15	- 214,03	- 76,18	- 9,40	- 13,58	- 324,75
Wolfsburg	-	- 17,16	- 85,76	- 183,88	- 32,21	- 22,82	- 341,83
Durchschnitt	- 6,50	- 8,47	- 118,59	- 162,18	- 17,31	- 9,09	- 322,14
Minimum	- 23,84	- 24,16	- 214,03	- 214,62	- 32,21	- 22,82	- 399,10
Maximum	-	- 0,60	- 71,23	- 76,18	- 0,12	- 0,63	- 258,61
Ordentlicher Aufwand in €/EW im Jahr 2012							
Produktgruppe	361	362	363	365	366	367	361 - 367
Braunschweig	0,36	7,35	123,32	262,73	23,35	2,77	419,87
Delmenhorst	19,32	5,06	200,65	99,93	15,97	13,45	354,38
Emden	-	16,71	200,95	149,56	23,96	8,16	399,34
Göttingen	30,42	2,78	126,35	212,21	17,52	8,20	397,48
Hannover	10,94	10,20	202,01	207,22	17,71	20,74	468,82
Oldenburg	25,44	0,73	192,66	175,11	17,69	37,39	449,02
Osnabrück	21,71	7,60	196,45	197,85	28,31	13,76	465,68
Salzgitter	16,85	27,05	130,69	207,31	0,12	11,08	393,10
Wilhelmshaven	11,48	3,46	235,46	86,77	9,44	14,03	360,64
Wolfsburg	-	17,29	96,63	213,15	34,49	30,47	392,03
Durchschnitt	12,81	9,26	172,23	199,99	19,49	17,16	430,93
Minimum	-	0,73	96,63	86,77	0,12	2,77	354,38
Maximum	30,42	27,05	235,46	262,73	34,49	37,39	468,82
Ordentlicher Ertrag in €/EW im Jahr 2012							
Produktgruppe	361	362	363	365	366	367	361 - 367
Braunschweig	-	1,39	13,36	48,11	2,26	2,14	67,25
Delmenhorst	6,97	0,30	14,06	16,98	0,25	6,45	44,99
Emden	-	2,09	28,84	35,96	1,10	0,03	68,02
Göttingen	6,58	0,57	7,84	45,02	0,48	1,51	62,01
Hannover	7,54	0,22	130,78	53,69	3,40	14,58	210,21
Oldenburg	21,86	0,12	28,09	16,40	1,25	16,60	84,32
Osnabrück	5,22	1,75	21,05	31,12	3,81	3,61	66,58
Salzgitter	5,02	2,89	19,34	14,22	-	1,70	43,17
Wilhelmshaven	3,08	0,32	21,43	10,58	0,04	0,44	35,89
Wolfsburg	-	0,13	10,87	29,26	2,28	7,65	50,20
Durchschnitt	6,31	0,79	53,65	37,80	2,18	8,07	108,79
Minimum	-	0,12	7,84	10,58	-	0,03	35,89
Maximum	21,86	2,89	130,78	53,69	3,81	16,60	210,21

Anlage 2: Produktgruppen des Produktbereichs 31-35 (Soziale Hilfen); Ordentliches Ergebnis, ordentlicher Aufwand und ordentlicher Ertrag in €/EW im Jahr 2012

Ordentliches Ergebnis in €/EW im Jahr 2012													
Produktgruppen	311	312	313	315	321	341	343	344	345	346	347	351	311-351
Braunschweig	- 114,42	- 144,05	- 0,44	- 19,80	- 0,94	- 1,61	- 2,14	- 0,14	- 0,09	- 4,15	- 5,19	- 4,27	- 297,24
Delmenhorst	- 146,35	- 244,49	- 6,12	- 9,52	- 2,96	- 4,54	- 1,40	- 0,09	- 0,26	- 6,44	- 3,53	- 4,52	- 430,23
Emden	- 165,99	- 140,07	- 7,88	- 7,72	-	-	-	- 1,30	-	- 6,96	-	-	- 329,92
Göttingen	- 158,21	3,73	- 15,35	- 4,51	- 0,08	- 0,29	- 1,90	- 0,01	0,01	- 0,19	0,03	- 2,31	- 179,09
Hannover	- 22,78	8,10	- 12,35	- 39,87	-	0,02	-	- 0,01	0,10	- 5,55	-	- 5,94	- 94,48
Oldenburg	- 104,82	- 175,01	- 13,66	- 4,47	- 0,20	-	- 2,10	-	-	- 6,10	- 3,02	- 1,41	- 310,79
Osnabrück	- 136,55	- 181,31	- 4,93	- 6,74	0,22	- 1,41	- 1,00	-	0,35	- 4,24	- 3,22	- 1,39	- 340,22
Salzgitter	- 94,53	- 159,81	- 8,29	- 12,07	- 0,61	- 3,79	- 1,77	- 0,36	- 0,30	- 8,74	-	- 4,57	- 294,84
Wilhelmshaven	- 143,17	- 248,00	- 2,55	- 1,86	- 1,15	- 3,15	- 2,53	-	0,04	- 0,00	0,69	- 2,15	- 403,85
Wolfsburg	- 57,99	- 104,71	- 4,61	- 6,73	- 0,28	- 0,78	- 1,08	- 0,08	0,02	- 2,07	0,14	- 4,35	- 182,51
Durchschnitt	- 88,53	- 104,10	- 8,44	- 19,15	- 0,40	- 1,04	- 1,14	- 0,10	0,02	- 4,63	- 1,52	- 3,90	- 232,92
Minimum	- 165,99	- 248,00	- 15,35	- 39,87	- 2,96	- 4,54	- 2,53	- 1,30	- 0,30	- 8,74	- 5,19	- 5,94	- 430,23
Maximum	- 22,78	3,73	- 0,44	- 1,86	0,22	0,02	-	-	0,35	- 0,00	0,69	-	- 94,48
Ordentlicher Aufwand in €/EW im Jahr 2012													
Produktgruppen	311	312	313	315	321	341	343	344	345	346	347	351	311-351
Braunschweig	390,77	257,98	1,27	32,40	6,55	15,66	2,18	0,89	2,87	24,59	5,20	7,51	747,88
Delmenhorst	462,46	389,12	12,57	12,27	9,16	23,55	1,40	0,40	3,00	6,48	3,53	4,62	928,56
Emden	510,56	248,24	16,92	8,84	-	-	-	1,74	-	7,03	-	-	793,34
Göttingen	516,38	83,86	31,07	13,42	3,55	10,09	4,01	0,43	2,78	23,40	6,05	3,58	698,62
Hannover	573,69	38,93	20,72	49,07	-	18,42	-	0,74	3,78	29,91	-	8,06	743,30
Oldenburg	386,61	312,19	16,43	5,32	6,58	-	2,10	-	-	22,80	3,04	0,28	755,34
Osnabrück	505,20	290,13	9,95	14,81	7,35	16,41	1,02	-	3,45	24,44	3,35	2,05	878,16
Salzgitter	462,99	271,97	22,93	17,62	7,22	18,83	1,79	0,89	3,00	30,90	-	4,59	842,72
Wilhelmshaven	551,48	402,40	17,42	7,94	6,57	20,89	2,53	0,21	3,90	0,00	2,09	9,23	1.024,65
Wolfsburg	288,96	184,45	22,07	10,09	3,32	13,62	1,08	0,49	2,17	12,81	1,39	7,58	548,02
Durchschnitt	480,17	191,91	16,63	26,56	4,04	14,83	1,30	0,58	2,85	22,95	2,22	5,71	769,75
Minimum	288,96	38,93	1,27	5,32	-	-	-	-	-	0,00	-	-	548,02
Maximum	573,69	402,40	31,07	49,07	9,16	23,55	4,01	1,74	3,90	30,90	6,05	9,23	1.024,65
Ordentlicher Ertrag in €/EW im Jahr 2012													
Produktgruppen	311	312	313	315	321	341	343	344	345	346	347	351	311-351
Braunschweig	276,35	113,93	0,83	12,60	5,61	14,05	0,03	0,75	2,78	20,45	0,01	3,24	450,64
Delmenhorst	316,11	144,63	6,45	2,75	6,20	19,01	-	0,30	2,75	0,04	-	0,11	498,33
Emden	344,57	108,17	9,04	1,13	-	-	-	0,44	-	0,07	-	-	463,42
Göttingen	358,17	87,59	15,72	8,91	3,47	9,80	2,11	0,41	2,79	23,22	6,07	1,27	519,54
Hannover	550,90	30,83	8,36	9,21	-	18,44	-	0,73	3,87	24,35	-	2,12	648,82
Oldenburg	281,79	137,18	2,77	0,85	6,39	-	0,00	-	-	16,70	0,01	- 1,14	444,55
Osnabrück	368,64	108,82	5,02	8,07	7,58	15,00	0,02	-	3,80	20,19	0,14	0,65	537,94
Salzgitter	368,46	112,16	14,64	5,54	6,61	15,04	0,02	0,53	2,70	22,15	-	0,03	547,88
Wilhelmshaven	408,31	154,40	14,87	6,07	5,42	17,73	-	0,21	3,93	-	2,78	7,08	620,80
Wolfsburg	230,97	79,74	17,46	3,36	3,04	12,84	-	0,41	2,18	10,74	1,52	3,23	365,51
Durchschnitt	391,65	87,81	8,19	7,41	3,64	13,78	0,16	0,48	2,87	18,33	0,70	1,80	536,83
Minimum	230,97	30,83	0,83	0,85	-	-	-	-	-	-	-	- 1,14	365,51
Maximum	550,90	154,40	17,46	12,60	7,58	19,01	2,11	0,75	3,93	24,35	6,07	7,08	648,82

Anlage 3: Produktgruppen des Produktbereichs 21-24 (Schulträgeraufgaben); Ordentliches Ergebnis, ordentlicher Aufwand und ordentlicher Ertrag in €/EW im Jahr 2012

Ordentliches Ergebnis in €/EW im Jahr 2012														
Produktgruppen	211	212	213	215	216	217	218	221	231	241	242	243	244	211 - 244
Braunschweig	-47,98	-6,08	-4,46	-14,37	-	-36,14	-20,62	-10,46	-24,09	-28,68	-	-23,98	-	-216,85
Delmenhorst	-7,88	-2,34	-	-2,73	-0,56	-4,28	-1,94	-2,73	1,11	-12,09	-	-15,86	-	-49,30
Emden	-56,76	-21,05	-	-37,13	-	-41,47	-	-13,12	-69,12	-	-	-23,67	-	-262,33
Göttingen	-22,64	-2,28	-	-3,32	-	-27,71	-13,29	-4,61	-	-	-0,02	-1,90	-	-75,77
Hannover	-24,84	-	-	-	-4,01	-4,28	-2,07	-1,24	-	-	-	-22,46	-	-58,90
Oldenburg	-55,59	-4,58	-	-3,43	-42,97	-36,11	-35,75	-20,58	-23,02	-	-	-	-	-222,03
Osnabrück	-78,35	-9,45	-	-18,47	-4,62	-46,59	-25,79	-24,92	-56,42	-36,50	-1,10	13,63	-	-288,58
Salzgitter	-78,71	-21,13	-8,20	-47,08	-	-54,65	-17,70	-16,39	-34,55	-24,52	-11,94	-	1,70	-313,18
Wilhelmshaven	-87,17	-26,63	-	-22,59	-	-35,85	-26,88	-12,10	-50,46	-21,73	-1,08	-0,93	-	-285,41
Wolfsburg	-15,03	-4,17	0,02	-5,32	-	-12,38	-5,96	-2,40	-8,96	-29,85	-	-61,72	-	-145,77
Durchschnitt	-42,15	-6,10	-1,18	-10,19	-5,98	-24,41	-13,69	-9,05	-18,68	-13,25	-0,89	-13,69	0,10	-161,28
Minimum	-87,17	-26,63	-8,20	-47,08	-42,97	-54,65	-35,75	-24,92	-69,12	-36,50	-11,94	-61,72	-	-313,18
Maximum	-7,88	-	0,02	-	-	-4,28	-	-1,24	1,11	-	-	13,63	1,70	-49,30
Ordentlicher Aufwand in €/EW im Jahr 2012														
Produktgruppen	211	212	213	215	216	217	218	221	231	241	242	243	244	211 - 244
Braunschweig	48,33	6,12	4,48	14,47	-	43,11	21,28	12,57	32,13	28,71	-	25,27	-	236,45
Delmenhorst	8,37	3,56	-	2,85	0,69	5,15	2,10	4,50	8,08	12,09	-	16,21	-	63,59
Emden	56,99	21,07	-	37,15	-	41,63	-	13,14	71,28	-	-	37,08	-	278,35
Göttingen	24,04	3,41	-	3,49	-	30,22	14,15	6,62	-	-	0,02	1,90	-	83,84
Hannover	26,34	-	-	-	4,34	6,81	4,50	1,27	-	-	-	24,48	-	67,74
Oldenburg	56,08	4,91	-	3,54	43,90	36,64	35,90	21,17	53,47	-	-	-	-	255,60
Osnabrück	81,62	9,80	-	19,53	4,93	48,31	28,08	25,98	58,69	36,61	1,12	11,37	-	326,03
Salzgitter	78,84	22,83	8,33	47,40	-	58,77	18,29	16,58	39,80	24,55	11,94	-	-	327,34
Wilhelmshaven	87,32	26,63	-	22,60	-	35,89	26,96	12,10	50,76	21,73	3,09	0,93	-	288,00
Wolfsburg	16,98	4,50	0,02	5,90	-	15,16	7,38	2,44	10,82	29,89	-	87,91	-	181,00
Durchschnitt	43,34	6,44	1,20	10,40	6,21	27,19	15,01	9,79	24,09	13,27	0,99	21,48	-	179,39
Minimum	8,37	-	-	-	-	5,15	-	1,27	-	-	-	-	-	63,59
Maximum	87,32	26,63	8,33	47,40	43,90	58,77	35,90	25,98	71,28	36,61	11,94	87,91	-	327,34
Ordentlicher Ertrag in €/EW im Jahr 2012														
Produktgruppen	211	212	213	215	216	217	218	221	231	241	242	243	244	211 - 244
Braunschweig	0,35	0,04	0,02	0,09	-	6,98	0,66	2,11	8,04	0,02	-	1,29	-	19,60
Delmenhorst	0,50	1,22	-	0,12	0,13	0,87	0,15	1,77	9,19	-	-	0,35	-	14,29
Emden	0,23	0,02	-	0,02	-	0,16	-	0,02	2,16	-	-	13,41	-	16,02
Göttingen	1,40	1,13	-	0,17	-	2,51	0,86	2,01	-	-	-	0,00	-	8,07
Hannover	1,50	-	-	-	0,33	2,53	2,43	0,03	-	-	-	2,02	-	8,84
Oldenburg	0,49	0,33	-	0,12	0,93	0,53	0,14	0,59	30,45	-	-	-	-	33,57
Osnabrück	3,27	0,34	-	1,06	0,31	1,72	2,29	1,07	2,27	0,11	0,02	25,00	-	37,46
Salzgitter	0,13	1,70	0,13	0,32	-	4,12	0,59	0,19	5,25	0,03	-	-	1,08	13,54
Wilhelmshaven	0,15	0,00	-	0,01	-	0,04	0,08	-0,00	0,30	-	2,01	-	-	2,59
Wolfsburg	1,95	0,33	0,05	0,58	-	2,78	1,42	0,04	1,86	0,04	-	26,18	-	35,23
Durchschnitt	1,19	0,34	0,01	0,21	0,23	2,78	1,33	0,74	5,41	0,02	0,10	5,66	0,10	18,12
Minimum	0,13	-	-	-	-	0,04	-	-0,00	-	-	-	-	-	2,59
Maximum	3,27	1,70	0,13	1,06	0,93	6,98	2,43	2,11	30,45	0,11	2,01	26,18	1,08	37,46

Anlage 4: Produktgruppen des Produktbereichs 54 (Verkehrsflächen, -anlagen, ÖPNV); Ordentliches Ergebnis, ordentlicher Aufwand und ordentlicher Ertrag in €/EW im Jahr 2012

Ordentliches Ergebnis in €/EW im Jahr 2012									
Produktgruppen	541	542	543	544	545	546	547	548	541 - 548
Braunschweig	- 108,93	-	-	-	-	9,91	0,70	- 5,95	- 104,28
Delmenhorst	- 42,62	- 0,62	- 2,60	-	- 17,36	4,68	- 1,24	-	- 59,75
Emden	- 145,67	-	-	-	-	-	-	-	- 145,67
Göttingen	- 110,40	- 5,26	- 2,49	- 7,84	- 12,03	13,42	- 38,24	-	- 162,84
Hannover	- 91,33	- 0,43	- 0,87	- 0,81	- 30,31	12,55	6,00	-	- 105,20
Oldenburg	- 68,28	- 1,82	- 3,89	- 2,61	- 19,00	13,84	- 0,91	-	- 82,67
Osnabrück	- 76,84	-	-	-	- 30,10	0,21	0,89	-	- 105,84
Salzgitter	- 100,51	- 66,00	- 6,06	- 2,38	- 19,11	- 0,10	- 0,96	- 0,01	- 195,13
Wilhelmshaven	- 197,23	-	0,01	-	-	-	-	-	- 197,21
Wolfsburg	- 74,11	- 11,55	- 4,81	- 3,68	- 37,44	7,60	- 7,91	- 6,60	- 138,50
Durchschnitt	- 95,50	- 5,64	- 1,69	- 1,51	- 20,10	8,65	- 1,47	- 1,41	- 118,68
Minimum	- 197,23	- 66,00	- 6,06	- 7,84	- 37,44	- 0,10	- 38,24	- 6,60	- 197,21
Maximum	- 42,62	-	0,01	-	-	13,84	6,00	-	- 59,75
Ordentlicher Aufwand in €/EW im Jahr 2012									
Produktgruppen	541	542	543	544	545	546	547	548	541 - 548
Braunschweig	139,58	-	-	-	-	5,27	0,22	5,95	151,02
Delmenhorst	42,93	0,62	2,61	-	38,08	1,89	2,46	-	88,59
Emden	190,19	-	-	-	-	-	-	-	190,19
Göttingen	130,12	7,37	3,76	10,30	12,12	4,89	57,96	-	226,52
Hannover	128,98	0,44	0,88	0,82	30,40	3,05	18,35	-	182,92
Oldenburg	131,04	3,56	6,57	4,98	19,01	9,86	2,81	-	177,83
Osnabrück	108,50	-	-	-	30,13	0,02	0,64	-	139,29
Salzgitter	121,04	78,71	7,75	4,31	19,43	2,46	1,01	0,01	234,72
Wilhelmshaven	198,23	-	-	-	-	-	-	-	198,23
Wolfsburg	131,01	20,79	7,02	3,94	39,39	1,45	7,91	6,92	218,44
Durchschnitt	129,85	7,45	2,32	2,06	21,25	3,45	11,19	1,43	179,00
Minimum	42,93	-	-	-	-	-	-	-	88,59
Maximum	198,23	78,71	7,75	10,30	39,39	9,86	57,96	6,92	234,72
Ordentlicher Ertrag in €/EW im Jahr 2012									
Produktgruppen	541	542	543	544	545	546	547	548	541 - 548
Braunschweig	30,65	-	-	-	-	15,17	0,92	-	46,74
Delmenhorst	0,31	-	0,01	-	20,73	6,57	1,23	-	28,84
Emden	44,51	-	-	-	-	-	-	-	44,51
Göttingen	19,71	2,11	1,28	2,46	0,09	18,31	19,72	-	63,68
Hannover	37,66	0,00	0,01	0,01	0,09	15,60	24,36	-	77,72
Oldenburg	62,76	1,73	2,68	2,37	0,01	23,70	1,90	-	95,16
Osnabrück	31,65	-	-	-	0,03	0,23	1,54	-	33,45
Salzgitter	20,53	12,71	1,69	1,93	0,32	2,36	0,05	0,00	39,59
Wilhelmshaven	1,00	-	0,01	-	-	-	-	-	1,02
Wolfsburg	56,90	9,23	2,21	0,27	1,95	9,05	-	0,33	79,94
Durchschnitt	34,34	1,80	0,63	0,55	1,15	12,10	9,72	0,02	60,33
Minimum	0,31	-	-	-	-	-	-	-	1,02
Maximum	62,76	12,71	2,68	2,46	20,73	23,70	24,36	0,33	95,16

Anlage 5: Produktgruppen des Produktbereichs 12 (Sicherheit und Ordnung); Ordentliches Ergebnis, ordentlicher Aufwand und ordentlicher Ertrag in €/EW im Jahr 2012

Ordentliches Ergebnis in €/EW im Jahr 2012						
Produktgruppen	121	122	126	127	128	121 - 128
Braunschweig	- 2,40	- 27,51	- 81,13	- 3,86	- 1,02	- 115,92
Delmenhorst	- 3,79	- 24,35	- 64,73	26,51	- 3,33	- 69,69
Emden	- 3,33	- 42,80	- 53,68	-	- 3,45	- 103,26
Göttingen	- 4,64	- 12,17	- 63,09	2,86	- 1,44	- 78,49
Hannover	- 1,78	- 21,36	- 82,53	- 3,90	- 1,32	- 110,89
Oldenburg	- 0,55	- 20,57	- 49,42	- 0,64	- 3,91	- 75,08
Osnabrück	- 2,77	- 34,62	- 51,73	- 3,12	- 2,96	- 95,20
Salzgitter	- 1,90	- 21,16	- 85,36	- 10,51	- 2,63	- 121,57
Wilhelmshaven	- 1,86	- 29,13	- 107,63	- 8,88	- 3,95	- 151,46
Wolfsburg	- 4,26	- 5,52	- 63,72	- 2,60	- 1,54	- 66,60
Durchschnitt	- 2,39	- 21,96	- 72,92	- 2,04	- 2,08	- 101,39
Minimum	- 4,64	- 42,80	- 107,63	- 10,51	- 3,95	- 151,46
Maximum	- 0,55	- 5,52	- 49,42	- 26,51	- 1,02	- 66,60
Ordentlicher Aufwand in €/EW im Jahr 2012						
Produktgruppen	121	122	126	127	128	121 - 128
Braunschweig	3,21	71,47	90,99	46,03	1,05	212,75
Delmenhorst	4,44	64,24	68,02	13,94	3,41	928,56
Emden	3,74	93,06	77,06	-	3,63	793,34
Göttingen	5,39	63,71	89,49	115,49	1,46	698,62
Hannover	2,21	73,35	96,50	42,57	1,74	743,30
Oldenburg	0,55	65,98	53,04	52,64	4,03	755,34
Osnabrück	3,02	92,51	60,61	49,54	3,44	878,16
Salzgitter	2,80	75,04	89,58	58,29	2,76	842,72
Wilhelmshaven	4,72	72,48	120,13	57,73	4,07	1.024,65
Wolfsburg	4,62	70,23	67,75	38,14	1,54	548,02
Durchschnitt	3,00	73,51	84,04	48,76	2,30	769,75
Minimum	0,55	63,71	53,04	-	1,05	548,02
Maximum	5,39	93,06	120,13	115,49	4,07	1.024,65
Ordentlicher Ertrag in €/EW im Jahr 2012						
Produktgruppen	121	122	126	127	128	121 - 128
Braunschweig	0,81	43,95	9,86	42,17	0,03	450,64
Delmenhorst	0,65	39,89	3,30	40,44	0,08	498,33
Emden	0,41	50,26	23,38	-	0,18	463,42
Göttingen	0,75	51,54	26,39	118,35	0,02	519,54
Hannover	0,43	51,99	13,97	38,66	0,43	648,82
Oldenburg	-	45,41	3,63	52,00	0,13	444,55
Osnabrück	0,25	57,89	8,88	46,42	0,48	537,94
Salzgitter	0,90	53,88	4,22	47,78	0,13	547,88
Wilhelmshaven	2,86	43,35	12,50	48,85	0,11	620,80
Wolfsburg	0,36	75,75	4,03	35,54	-	365,51
Durchschnitt	0,60	51,55	11,12	46,72	0,22	536,83
Minimum	-	39,89	3,30	-	-	365,51
Maximum	2,86	75,75	26,39	118,35	0,48	648,82