

Keine Beteiligung  
von Fachausschüssen

Vorlage

für den Kreistag

**Bericht der Niedersächsischen Kommunalprüfungsanstalt (NKPA) über die überörtliche Prüfung der Haushaltsjahre 2005 - 2007;**

Bekanntgabe des wesentlichen Inhalts

I. Erläuterung:

Die Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt hat in der Zeit vom 15.09. bis 30.10.2008 nach § 65 NLO i.V.m. § 121 NGO und dem NKPG eine überörtliche Prüfung für die Haushaltsjahre 2005 - 2007 beim Landkreis Osterode am Harz durchgeführt; nach § 2 Abs. 4 NGO hat diese Prüfung festzustellen, ob das Haushalts- und Kassenwesen des Landkreises Osterode am Harz ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt wird. Die Kommunalprüfungsanstalt soll dabei die Haushaltswirtschaft und Organisation der zu prüfenden Einrichtungen durch Prüfung und Beratung in selbstverwaltungsgerechter Weise fördern, insbesondere Verbesserungsvorschläge unterbreiten und Vergleichsmöglichkeiten nutzen.

Nach § 4 Abs. 4 S. 1 NKPG habe ich den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichtes, der unter dem 30.12.2010 - Az. 10710-156000 - erstellt wurde, dem Kreistag bekannt zu geben. Dazu überreiche ich die beiliegende Zusammenfassung der Kommunalprüfungsanstalt. Jede und jeder Kreistagsabgeordnete kann in den vollständigen Prüfungsbericht bei dem Vorsitzenden seiner Fraktionen oder in der Kreisverwaltung, Gebäude A, Zimmer Nr. 2.02 (Zweiter Stock), Einsicht nehmen. Den Fraktionsvorsitzenden habe ich entsprechende Ausfertigungen zugeleitet.

Das Prüfungsergebnis wurde wie folgt zusammengefasst:

Die gemäß § 2 NKPG durchgeführte überörtliche Prüfung der Haushaltsjahre 2005 bis 2007 des Landkreises Osterode am Harz hat folgendes Ergebnis:

1. Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Landkreises Osterode am Harz waren und sind äußerst angespannt. Nach dem Haushaltsplan 2008 und der Finanzplanung 2009 bis 2011 zeichnete sich einer Verbesserung der Finanzlage ab.
2. Das Haushalts- und Kassenwesen wurde mit den in diesem Bericht dargestellten Einschränkungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt.

## II. Beschlussvorschlag:

Der Kreistag nimmt den wesentlichen Inhalt des Berichtes der Niedersächsischen Kommunalprüfungsanstalt vom 30.12.2010 über die überörtliche Ordnungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfung für die Haushaltsjahre 2005 bis 2007 zur Kenntnis.

In Vertretung

*gez.*

Gero Geißreiter

### **III. Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

#### **III.1 Gesamtbetrachtung**

Die finanzwirtschaftliche Situation des Landkreises Osterode am Harz lässt sich im Wesentlichen anhand der bisherigen und voraussichtlich zukünftig eintretenden Ergebnisse des Verwaltungs- bzw. Ergebnishaushalts bestimmen. Hierzu ist festzuhalten, dass der Verwaltungshaushalt sowohl im Berichtszeitraum als auch in Vorperioden strukturelle Fehlbeträge auswies (2005: 13,8 Mio. €, 2006: 14,0 Mio. €, 2007: 1,5 Mio. €, Fehlbedarf 2008: 4,6 Mio. €). Ihre Gesamthöhe belief sich 2007 auf 45,5 Mio. €. Die nachstehende Relation verdeutlicht das bedenkliche Ausmaß dieses Fehlbetrags: Müssten die bis 2007 aufgelaufenen Fehlbeträge in einem einzigen Jahr abgetragen werden, würde dies rd. 1/3 der Einnahmen des Verwaltungshaushalts beanspruchen.

Diesen Unterdeckungen liegen Ausgaben und Einnahmen zugrunde, deren Steigerungsraten sich im Berichtszeitraum überwiegend im hohen einstelligen Bereich bewegten (z. B. von 2005 auf 2006: 7,8 % Ausgabe- und 8,6 % Einnahmeanstieg).

Die erhebliche Erhöhung der Ausgaben ist im Wesentlichen auf neue Vorgaben bei der Müllbehandlung und darauf zurückzuführen, dass der Landkreis Osterode am Harz zu den Optionskommunen gehört, woraus allerdings auch Mehreinnahmen erwachsen.

Der Anteil der Ausgaben für die soziale Sicherung an den bereinigten Gesamtausgaben bewegte sich im Prüfungszeitraum um die 70 %. Die in diesem Bereich entstehenden Einnahmen konnten diese Ausgaben nur zum Teil (ca. 2/3) decken. Hieraus erwuchs für den Landkreis Osterode am Harz ein aus allgemeinen Deckungsmitteln zu tragender Finanzierungsanteil, der sich im Prüfungszeitraum zwischen 26 und 29 Mio. € bewegte. Die Bedeutung dieses Zuschussbedarfs wird durch folgende Relationen deutlich: Die allgemeinen Deckungsmittel erreichten in diesem Zeitabschnitt ein Volumen zwischen 36 und 52 Mio. €. Ein Großteil dieser Einnahmen musste also zur Finanzierung von Sozialausgaben verwendet werden. Zudem resultierte aus den Sozialausgaben ein Zuschussbedarf pro Einwohner, der den Betrag, den die nieder-

sächsischen Landkreise durchschnittlich pro Einwohner aufwenden müssen, deutlich übersteigt.

Auf der Einnahmeseite konnten Zuwächse beim Finanzausgleich und der Kreisumlage realisiert werden. Ursächlich für die Erhöhung der Einnahmen aus der Kreisumlage waren sowohl die Anhebungen der Hebesätze durch den Landkreis, die den Landesdurchschnitt nunmehr übersteigen, als auch Mehreinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden bei der Gewerbesteuer, die wiederum zu den Umlagegrundlagen für die Kreisumlage zählt. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass der Landkreis Osterode am Harz beim Kreisumlageaufkommen pro Einwohner lediglich einen Wert erreicht, der unter dem Landesdurchschnitt liegt. Dies belegt die im Kreisgebiet grundsätzlich bestehende Einnahmeschwäche. Der Einnahmewachstum aus dem Finanzausgleich basiert auf einer wesentlichen Erhöhung der zu verteilenden Finanzmasse. Eine Bewertung, ob deren Höhe angemessen ist, obliegt der NKPA nicht.

Sofern der Landkreis Osterode am Harz lediglich die derzeit bestehende Situation fortschreibt und die bereits eingeleiteten Veränderungen vornimmt, wird sich am Auseinanderklaffen der Ausgaben/Aufwendungen und Einnahmen/Erträge grundsätzlich nichts ändern. Vielmehr muss infolge der Finanzkrise und der hieraus resultierenden Rezession sowohl mit wegbrechenden Erträgen (insbesondere bei der Gewerbesteuer mit den Folgewirkungen auf die Kreisumlage) als auch mit steigenden Aufwendungen (erhöhte Arbeitslosigkeit) gerechnet werden. Verstärkt wird der negative Ertragseffekt durch die überdurchschnittlich schnell sinkende Bevölkerungszahl im Landkreis Osterode am Harz und die hierdurch verursachte Reduzierung der Erträge aus den allgemeinen Schlüsselzuweisungen sowie aus den Schlüsselzuweisungen für die Erledigung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Diese Gegebenheiten führen zu einer Verschärfung der Haushaltssituation. Hieraus resultiert ein weiterer Defizitaufbau, obwohl ein Einstieg in einen Defizitabbau dringend angezeigt wäre. Ein vollständiger Haushaltsausgleich erscheint folglich bei einer Beibehaltung des bisherigen Kurses weder mittel- noch langfristig realisierbar. Die Haushaltssituation des Landkreises Osterode am Harz ist folglich äußerst angespannt.

Die Maßnahmen und Entwicklungen, die zur Erreichung des Haushaltsausgleichs führen, sind vom Landkreis Osterode am Harz gem. § 82 Abs. 6 NGO im Haushalts-

sicherungskonzept darzulegen. Das Gesamtvolumen des Haushaltssicherungskonzepts 2008 i. H. v. rd. 912.500 € stützt sich im Wesentlichen auf drei Maßnahmen/Maßnahmenpakete, die für Einsparungen herangezogen werden:

- Schülerbeförderung i. H. v. 250.000 €,
- Jugendhilfe i. H. v. 315.000 €,
- Einrichtung einer Geschwindigkeitsüberwachungsanlage i. H. v. 140.000 €.

Diese Schlüsselpositionen des Haushaltssicherungskonzepts nehmen einen Anteil von 77,3 % am Gesamtvolumen ein. Bereits der Ausfall einer der o. g. Maßnahmen muss zu einer Verringerung des maximal geplanten Konsolidierungserfolges i. H. v. 15,3 %, 27,4 % oder gar 34,5 % führen. Diese Zahlen machen deutlich, unter welchem Ausfallrisiko das Haushaltssicherungskonzept leidet. Im Übrigen hegt die NKPA erhebliche Zweifel an der Nachhaltigkeit einer Konsolidierungsmaßnahme wie der Geschwindigkeitsüberwachungsanlage, die von dem Fehlverhalten der Verkehrsteilnehmer abhängig ist. Darüber hinaus ist die Beschaffung und Aufstellung einer solchen Anlage mit Kosten verbunden, die das Konsolidierungspotenzial deutlich schmälern werden.

Zudem ist angesichts der o. a. strukturellen Fehlbeträge festzustellen, dass das derzeitig gesehene Konsolidierungsvolumen für eine spürbare und nachhaltige Haushaltskonsolidierung bei Weitem nicht ausreicht. Trotz der in der Vergangenheit durchaus erfolgten Zurückhaltung im Haushaltsgebaren kommt der Landkreis Osterode am Harz somit nicht umhin, noch intensiver nach Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung zu forschen.

Folglich müssen sowohl alle Möglichkeiten der Finanzmittelbeschaffung ausgeschöpft als auch alle Aufwendungen auf den Prüfstand gestellt werden (§§ 82 und 83 NGO). Zu nennen sind in diesem Zusammenhang vorrangig folgende Erträge:

- Kreisumlagehebesätze, deren Höhe sich ohne stichhaltige Begründung zumindest nicht unter dem Landesdurchschnitt bewegen sollte,

- Ausschüttungen der Beteiligungen (insbesondere Wohnbaugesellschaft), deren Volumen angehoben werden kann (§ 114 NGO),
- spezielle Entgelte der kostenrechnenden Einrichtungen (insbesondere Abfallwirtschaft), die grundsätzlich zu einem ausgeglichenen Betriebsergebnis und zudem zu einem Überschuss im Haushalt des Landkreises (Eigenkapitalverzinsung als Teil der Verzinsung des Anlagekapitals) zu führen haben (§ 5 NKAG).

Außerdem ist eine Ermittlung der Unterdeckungen und der Kostendeckungsgrade der einzelnen Angebote der Kreismusikschule und der Kreisvolkshochschule angezeigt. Entsprechendes Zahlenmaterial lag nach Auskunft der Leiter der KVHS und der KMS nicht vor. Erst hierdurch verfügt der Landkreis Osterode am Harz über die notwendige Datengrundlage, die ihn in die Lage versetzt, sowohl über die Entgelte als auch über die Erbringung der einzelnen Leistungen und damit über die Verbesserung der Ergebnisse dieser Einrichtungen entscheiden zu können. Zudem kann sich der Landkreis Osterode am Harz keine Aufwendungen mehr leisten, die nicht durch eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung begründet sind (Kontoführungsgebühren).

Schließlich setzt ein erfolgreicher Defizitabbau beim Landkreis Osterode am Harz auch voraus, dass

- ständig an einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit gearbeitet wird (§ 83 NGO) und
- steuernde Eingriffe sowohl auf die Menge als auch auf die Güte der zu erbringenden Leistungen erfolgen.

Eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit liegt vor, wenn der für die Leistungserstellung benötigte Ressourceneinsatz (Personal-, Sach- und Finanzmittel) – unter Beibehaltung der Qualität und Quantität der zur Verfügung zu stellenden Leistungen – gesenkt werden kann. Dies hat zum einen nachhaltig und zum anderen im Rahmen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses zu erfolgen.

Zudem ist eine Einschränkung der Anzahl der zu erbringenden Leistungen in dem Umfang unabdingbar, der mit dem Wohnrückgang korrespondiert. Diese Einschnitte sind aus finanzwirtschaftlicher Sicht jedoch nur dann erfolgreich, wenn der in

den Leistungserstellungsprozess eingehende Ressourcenverbrauch entsprechend zurückgeht.

Exemplarisch ist in diesem Zusammenhang auf das Schulwesen hinzuweisen. Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler sinkt kontinuierlich. Infolge des bereits eingetretenen Rückgangs sind Änderungen in der Schullandschaft des Landkreises Osterode am Harz angezeigt.

Handlungsbedarf besteht vorrangig in Bezug auf die lediglich zweizügig geführte Haupt- und Realschule Bad Sachsa. Diese Schule erfüllt nicht mehr die von § 3 VO-SEP für eine organisatorisch zusammengefasste Schule aufgestellten Anforderungen (Dreizügigkeit). Zudem konnten die Hauptschulzweige der Haupt- und Realschulen in Herzberg, Bad Grund (Badenhausen) und Hattorf zum Beispiel im Schuljahr 2007/08 für die 5. und 6. Klasse nur noch Schülerzahlen vorweisen, die sich im einstelligen Bereich bewegten oder diese Anzahl nur geringfügig überschritten. Schließlich weist die Hauptschule Neustädter Tor in Osterode zwar derzeit in allen Jahrgängen zwei Züge auf und erfüllt hierdurch die Mindestanforderung des § 3 VO-SEP. Infolge sinkender Schülerzahlen wird die Zweizügigkeit mittelfristig jedoch voraussichtlich nicht aufrecht erhalten werden können. Für alle genannten Schulen ist daher eine Betrachtung ihrer zukünftigen Entwicklung im Rahmen einer Fortschreibung der Schulentwicklungsplanung erforderlich.

Außerdem kommt der Landkreis Osterode am Harz nicht umhin, zu überprüfen, ob Leistungseinschränkungen im Bereich der pflichtigen Aufgaben möglich sind, die das durch den Einwohnerrückgang hervorgerufene Ausmaß übersteigen. Derartige – aus Sicht der Haushaltskonsolidierung sowohl qualitativ als auch quantitativ erforderliche – Einschnitte sind allerdings nur dann möglich, wenn die Rechtslage dies zulässt.

Zu den freiwilligen Leistungen ist festzuhalten, dass sie einen unterdurchschnittlich hohen Anteil am bereinigten Ausgabevolumen des Verwaltungshaushalts innehatten. Der Mittelumfang der freiwilligen Leistungen hat – nach Auffassung des Landkreises – seit Längerem ein nicht noch weiter reduzierbares Ausmaß erreicht. Diese Einschätzung wird von der NKPA dem Grunde nach geteilt.

Die Struktur der durch den Landkreis Osterode am Harz wahrgenommenen freiwilligen Leistungen ist wesentlich durch so genannte „Leuchttürme“ geprägt, die einen überwiegenden Teil der Aufwendungen für sich in Anspruch nehmen. Jede, ggf. prozentual auch nur geringe, Kostensteigerung bei einem dieser Schwerpunkte muss dadurch zwangsläufig zu einer spürbaren Reduzierung, u. U. bis hin zur Aufgabe, anderer Leistungsfelder führen, da eine Ausweitung der Kosten wegen der Haushaltslage nicht möglich ist.

Aus diesem Grund ist für den Landkreis Osterode am Harz im eigenen Interesse eine enge Begleitung und Kostenkontrolle dieser herausragenden Projekte unumgänglich.

Mit den bisher verfolgten Konsolidierungsansätzen suchte der Landkreis Osterode am Harz nachhaltige Konsolidierungsbeiträge vornehmlich in den durch den Fachbereich I steuerbaren Bereichen. Folglich wurde versäumt, den Konsolidierungsprozess auf die gesamte Verwaltung auszudehnen. Inhaltlich sollte dieser Prozess mit einer flächen-deckenden, vorbehaltlosen und outputorientierten Aufgabenkritik beginnen.

Erforderlich ist darüber hinaus auch die Einbeziehung der politischen Entscheidungsträger – z. B. in Form von Rahmen- oder Strategiebeschlüssen, in denen sowohl Konsolidierungsbeträge als auch Konsolidierungsfelder benannt werden können – um die Haushaltskonsolidierung auf diese Weise als eine gemeinsame, vordringliche Aufgabe des gesamten Landkreises zu etablieren. Nur auf diesem Wege kann es der politischen Entscheidungsebene und der Verwaltung gelingen, eine wirksame und nachhaltige Haushaltskonsolidierung durchzuführen, die aufgrund der Bindung bzw. Selbstbindung der empfohlenen Kreistagsbeschlüsse nicht durch kostenintensive Einzelmaßnahmen wieder aufgeweicht werden kann.

Sowohl im Hinblick auf die vorstehend beschriebene Verbesserung der Wirtschaftlichkeit als auch in besonderem Maße in Bezug auf die ebenfalls oben thematisierten Eingriffe in die Quantität und Qualität der zur Verfügung zu stellenden Leistungen ist dem Landkreis Osterode am Harz dringend anzuraten, nunmehr das Neue Steuerungsmodell einzusetzen. Diesbezüglich wurden bisher lediglich Produkte definiert, die Kennwerte und Kennzahlen sind aber noch nicht integriert. Zudem befinden sich die Kosten- und Leistungsrechnung und das hierauf basierende Berichtswesen noch im Aufbau.



Der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit dient auch die interkommunale Zusammenarbeit, mit der sich der Landkreis Osterode am Harz bereits seit längerer Zeit intensiv befasst. Diese Bestrebungen, die vertrauensvolle Zusammenarbeit insbesondere auf der kreisangehörigen Ebene zu fördern, sind grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings wurde die notwendige Erfolgs- und Kostenkontrolle bei den bisherigen Kooperationen vernachlässigt.

Abschließend ist noch zu konstatieren, dass die investive Verschuldung im Berichtszeitraum von 46,2 auf 45,4 Mio. € zurückging (1,7 %). Hervorgerufen wurde dies durch Tilgungsbeträge, die die Kreditaufnahmen in jedem Jahr des Berichtszeitraums überstiegen. Angesichts des zwischenzeitlich aufgebauten Kreditbestands von gut 45 Mio. € konnte der jährliche Schuldenabbau von durchschnittlich knapp 0,24 Mio. € die Finanzierungsbelastung jedoch nicht spürbar verringern.

Zudem steht die Kreditfinanzierungsquote, die sich auf rd. 44 % beläuft, nicht im Einklang mit der erheblich eingeschränkten finanziellen Handlungsfähigkeit des Landkreises Osterode am Harz. Neue Investitionen würden die Kreditfinanzierungsquote weiter belasten und sind daher im Hinblick auf ihre Erforderlichkeit und Angemessenheit besonders kritisch zu prüfen. Der auch denkbare Schuldenabbau durch Vermögensverkäufe ist dagegen nur dann wirtschaftlich und folglich zulässig (§ 82 Abs. 2 NGO), wenn die hierdurch erzielbare Zinersparnis den ggf. gegenüberstehenden Einnahmeverlust bzw. eine hierdurch verursachte Ausgabenerhöhung nachhaltig übersteigt.

Zu empfehlen ist zudem eine engere Begleitung investiver Maßnahmen durch ein Investitionscontrolling. Hierdurch können – neben der Schaffung eines vorausschauenden Überblicks über die Gesamtinvestitionen – sowohl einzelne Maßnahmen koordiniert als auch steuernde Eingriffe vorbereitet werden. Verbunden ist hiermit auch ein Kreditsenkungspotenzial.

Außerdem sollten sowohl die allgemeinen Erkenntnisse zu den Wirkungen des Controllings als auch die positiven Erfahrungen des Fachbereichs III mit diesem Instrument den Landkreis Osterode am Harz darin bestärken, Controlling in allen geeigneten Verwaltungsbereichen einzuführen.

Erstrebenswert ist, diese Verlagerung von Führungstätigkeit möglichst personalkostenneutral durchzuführen. Sofern dies nicht realisiert werden kann, muss zuvor eine Abwägung erfolgen, ob die positiven Wirkungen des Controllings die Mehrbelastungen im Bereich der Personalaufwendungen überwiegen.

Im Gegensatz zu den investiven Krediten stieg das Liquiditätskreditvolumen im Berichtszeitraum erheblich – von 25,6 auf 48,2 Mio. € – an (88,3 %). Die Zinsausgaben erhöhten sich hierdurch von 2,6 auf 3,4 Mio. €.

Verursacht werden der vergrößerte Liquiditätskreditbedarf und die hieraus resultierende steigende Zinsbelastung durch die sich aufsummierenden Fehlbeträge. Die Zinsausgaben führen sodann ihrerseits zu einer Belastung des Ergebnisses. Es liegt somit ein sich selbst verstärkender Effekt vor. Dies unterstreicht die Dringlichkeit des Defizitabbaus. Verbunden wäre hiermit für den Landkreis Osterode am Harz auch die Zurückerlangung seiner Handlungsfähigkeit.

### **III.2 Zusammenfassung**

Die gemäß § 2 NKPG durchgeführte überörtliche Prüfung der Haushaltsjahre 2005 bis 2007 des Landkreises Osterode am Harz hat folgendes Ergebnis:

1. Die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Landkreises Osterode am Harz waren und sind äußerst angespannt. Nach dem Haushaltsplan 2008 und der Finanzplanung 2009 bis 2011 zeichnete sich einer Verbesserung der Finanzlage ab.
2. Das Haushalts- und Kassenwesen wurde mit den in diesem Bericht dargestellten Einschränkungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich geführt.

Braunschweig, den 30.12.2010

Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt

Der Präsident

Dr. Hundertmark