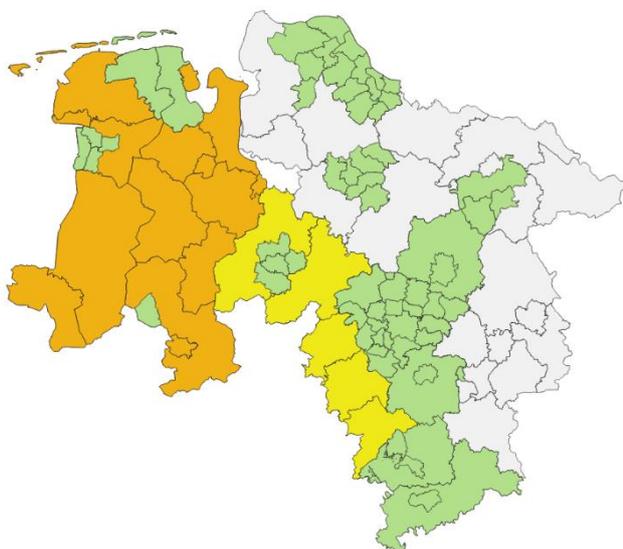


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

Prüfungsmitteilung

**Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Zweckverbänden**



Übersandt an

- Abfallwirtschaftszentrum Friesland/Wittmund, Abfallzweckverband Südniedersachsen, Abwasserzweckverband Uelzen, Trinkwasserverband Stader Land, Volkshochschule Calenberger Land, Wasser- und Abwasserzweckverband Solling, Wasserverband Nordhannover, Wasserverband Wingst, Wasserversorgungsverband Rheiderland, Wasserversorgungsverband Rotenburg-Land, Zweckverband Abfallwirtschaft Celle, Zweckverband Abfallwirtschaft Hildesheim, Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover, Zweckverband VHS Hannover Land, Zweckverband Wasserversorgung Sulinger Land
- deren Kommunalaufsichtsbehörden

Hildesheim, 20.05.2022

Az.: 10712/6.2-3/2021



**Niedersachsen**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte.....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Prüfungsergebnisse.....</b>	<b>10</b>
3.1	Verbandsordnung.....	10
3.1.1	Mindestinhalte der Verbandsordnung.....	10
3.1.2	Gleichstellungsbeauftragte.....	11
3.1.3	Wahlrecht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung.....	12
3.1.4	Weitere Mängel der Verbandsordnungen.....	13
3.1.5	Fakultative Bestimmungen.....	13
3.2	Weitere Satzungen und Verordnungen.....	14
3.3	Rechtmäßigkeit Wirtschaftsführung und Rechnungswesen.....	17
3.3.1	Verfahren zur Aufstellung des Haushalts- oder Wirtschaftsplans.....	17
3.3.2	Fristen für die Aufstellung und den Beschluss des Jahresabschlusses.....	19
3.3.3	Veröffentlichung und Auslegung des Jahresabschlusses.....	21
3.3.4	Kassenaufsicht.....	21
3.3.5	Unvermutete Kassenprüfungen.....	22
3.3.6	Dienstanweisung nach § 43 KomHKVO.....	24
3.3.7	Kosten- und Leistungsrechnung.....	25
3.3.8	Ziele und Kennzahlen.....	28
3.4	Analyse der Haushaltslage.....	29
3.4.1	Gebührenkalkulation.....	29
3.4.2	Aufwandsdeckung und Gewinnorientierung.....	30
3.4.3	Verbandsumlage.....	32
3.5	Digitalisierung in Zweckverbänden.....	34
3.5.1	Verpflichtung aus dem OZG.....	34
3.5.2	Digitalisierungsvorhaben.....	35
3.5.3	Einsatz digitaler Verfahren.....	37
3.6	Fazit.....	39

## Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1 – Zweckverbände ohne Verbandsumlage.....</i>	<i>31</i>
<i>Abbildung 2 – Zweckverbände mit Verbandsumlage.....</i>	<i>32</i>

## Abkürzungsverzeichnis

BGH	Bundesgerichtshof
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung vom 04.05.2016 (Amtsblatt der Europäischen Union ABl. L 119, 04.05.2016), letzte Änderung vom 04.03.21, (ABl. L 074 vom 4.3.2021).
EigBetrVO	Eigenbetriebsverordnung vom 12.07.2018 (Nds. GVBl. 2018, S. 161 und 172), letzte Änderung Berichtigung (Nds. GVBl. 2018 S. 172).
KomHKVO	Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130) zuletzt geändert durch Verordnung vom 11.05.2021 (Nds. GVBl. S. 284).
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
NDIG	Niedersächsisches Gesetz über digitale Verwaltung und Informationssicherheit vom 24.10.2019 (Nds. GVBl. S. 291).
NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung vom 04.03.1955 (Nds. GVBl. S. 55), letzte Änderung durch Artikel 20 G vom 28.10.2010 (Nds. GVBl. S. 366).
NKAG	Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz in der Fassung vom 20.04.2017 (Nds. GVBl. S. 121), letzte Änderung durch Artikel 6 des Gesetzes vom 13.10.2021 (Nds. GVBl. S. 700).
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010, letzte Änderung durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13.10.2021 (Nds. GVBl. S. 700, 730).
NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit in der Fassung vom 21.12.2011 (Nds. GVBl. S.493), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13.10.2021 (Nds. GVBl. S. 700).
NKPG	Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz vom 16.12.2004, Nds. GVBl. S. 638, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 13.10.2021 (Nds. GVBl. S. 700).
OZG	Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz) vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138) zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28.06.2021 (BGBl. I S. 2250).
RPA	Rechnungsprüfungsamt / Rechnungsprüfungsämter
VHS	Volkshochschule
üöKp	überörtliche Kommunalprüfung

## Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes basiert auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2021, ©  LGLN.

## 1 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

- Tz. 1 Zweckverbände sind die älteste<sup>1</sup> und auch heute noch die häufigste kommunale Form der Zusammenarbeit, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge. Sie übernehmen kommunale Aufgaben von politisch, wirtschaftlich und finanziell erheblicher Bedeutung, deren öffentlicher Zweck klar erkennbar sein muss
- Tz. 2 Die Zweckverbände sind nach § 1 Abs. 1 Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz (NKPG) Prüfungsobjekt und nicht die beteiligten Kommunen. Adressat und Ansprechpartner der überörtlichen Kommunalprüfung (üöKp) war der Zweckverband selbst, vertreten durch die Geschäftsführung.
- Tz. 3 In Niedersachsen existierten zum 31.12.2020 91 Zweckverbände<sup>2</sup> mit den Aufgabenbereichen Ver- und Entsorgung (36), Volkshochschule (8), Abfallwirtschaft (5), Häfen (5), Natur- und Landschaftsschutz (5), Tourismusförderung (5), Gewerbeansiedlung (4), Kultur (3) sowie weiteren Aufgabenbereichen<sup>3</sup> (20). Hinzu kommen 20 Sparkassenzweckverbände.
- Tz. 4 Die üöKp betrachtete, ob die für Zweckverbände geltenden gesetzlichen Anforderungen eingehalten werden. Des Weiteren suchte die üöKp nach good practice-Beispielen, um diese den geprüften sowie ggf. über den Kommunalbericht sämtlichen Zweckverbänden und Kommunen zur Kenntnis zu bringen.
- Tz. 5 Der Prüfungszeitraum erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2017 bis 2021.
- Tz. 6 Zu Beginn der Prüfung wurde ein teilstandardisierter Erhebungsbogen an die Zweckverbände versandt. Mit Rücksicht auf die Regelungen und Empfehlungen der Landesregierung zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie fand der für die Prüfungsdurchführung notwendige Austausch mit den Prüfungsbeteiligten ausschließlich über eine erweiterte digitale oder telefonische Kommunikation statt.

---

<sup>1</sup> Vgl. BeckOK, Franke/Weidemann in Praxis der Kommunalverwaltung, NKomZG - Kommentar zu § 7 Rn. 1.

<sup>2</sup> Auswertung der vom LSN jährlich erstellten Liste der ausgegliederten Bereiche der Kommunen.

<sup>3</sup> Beispielsweise Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe, Regionalplanung, Informationstechnik usw.

## Vorbemerkung zur Auswahl der geprüften Stellen

- Tz. 7 Die Auswahl der Zweckverbände für diese Prüfung berücksichtigte u. a. teilweise auch den für den Kommunalbericht 2022 vorgesehenen besonderen regionalen Schwerpunkt. Es sollten unter regionalen Aspekten besonders die statistischen Gebiete (NUTS-Ebenen 2) Hannover<sup>4</sup> und Weser-Ems<sup>5</sup> betrachtet werden. Diese Gebiete verfügen über eine hohe Anzahl von Kommunen mit einer zufriedenstellenden Finanz- und Verwaltungskraft. Es handelt sich um die beiden wirtschaftsstärkeren Regionen Niedersachsens, trotz des Gegensatzes von städtischer Struktur einerseits und ländlicher Prägung andererseits. Mit der regional abgegrenzten Betrachtung will die überörtliche Kommunalprüfung die höhere Vergleichbarkeit der Prüfungsergebnisse unterstützen, um den Kommunen ihre Standortbestimmung im differenzierten Vergleich zu erleichtern.
- Tz. 8 Sofern die entscheidenden Prüfungskriterien nicht dagegensprachen, war diese regionale Betrachtung auch maßgeblich für die Auswahl der zu prüfenden Zweckverbände bei den für den Kommunalbericht 2022 vorgesehenen Prüfungen.
- Tz. 9 Der Kommunalbericht 2023 und die für diesen Bericht vorgesehenen Prüfungsergebnisse werden sich schwerpunktmäßig mit den anderen beiden statistischen Gebieten Braunschweig<sup>6</sup> und Lüneburg<sup>7</sup> befassen. Damit wird sich für die Kommunalberichte 2022 und 2023 eine detaillierte Betrachtung des „westlichen“ und „östlichen“ Niedersachsens ergeben.
- Tz. 10 Prüfungsgegenstand waren Zweckverbände, die im Jahr 2020 mindestens einen Jahresumsatz von 500.000 € aufwiesen. Dabei wurden jeweils mindestens zwei Verbände mit vergleichbaren Aufgaben geprüft. Nach diesen Kriterien wurden für die Prüfung die 15 nachstehenden Zweckverbände ausgewählt:

---

<sup>4</sup> Regionsbereich Hannover, Landkreisbereiche Diepholz, Hameln-Pyrmont, Hildesheim, Holzminden, Nienburg/Weser und Schaumburg sowie die Landeshauptstadt Hannover.

<sup>5</sup> Landkreisbereiche Ammerland, Aurich, Cloppenburg, Emsland, Friesland, Grafschaft Bentheim, Leer, Oldenburg, Osnabrück, Vechta, Wesermarsch und Wittmund sowie die Städte Delmenhorst, Emden, Oldenburg, Osnabrück und Wilhelmshaven.

<sup>6</sup> Landkreisbereiche Gifhorn, Göttingen, Goslar, Helmstedt, Northeim, Peine und Wolfenbüttel sowie die Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg.

<sup>7</sup> Landkreisbereiche Celle, Cuxhaven, Harburg, Heidekreis, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme), Stade, Uelzen und Verden.

### **Aufgabe Abfallwirtschaft**

Abfallwirtschaftszentrum Friesland/Wittmund  
Abfallzweckverband Südniedersachsen  
Zweckverband Abfallwirtschaft Celle  
Zweckverband Abfallwirtschaft Hildesheim  
Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover

### **Aufgabe Volkshochschule**

Zweckverband VHS Hannover Land  
Volkshochschule Calenberger Land

### **Aufgabe Wasserversorgung**

Wasserversorgungsverband Rheiderland  
Wasserverband Nordhannover  
Wasserversorgungsverband Rotenburg-Land

### **Aufgabe Wasser- und Abwasser**

Abwasserzweckverband Uelzen  
Wasser- und Abwasserzweckverband Solling  
Zweckverband Wasserversorgung Sulinger Land  
Trinkwasserverband Stader Land  
Wasserverband Wingst

- Tz. 11 Die Karte auf dem Deckblatt gibt einen Überblick über den örtlichen Zuständigkeitsbereich der geprüften Zweckverbände (grüne Bereiche). Dort sind die Gebiete der einzelnen Verbandsmitglieder aus technischen Gründen auch dann vollständig gekennzeichnet, wenn in einzelnen Fällen nur Teilbereiche zu einem geprüften Zweckverband gehören. Die Karte zeigt ebenfalls die statistischen Gebiete Hannover (gelb) und Weser-Ems (orange), die den regionalen Schwerpunkt des Kommunalberichts 2022 bilden werden.
- Tz. 12 Der Entwurf dieser Prüfungsmitteilung wurde am 27.01.2022 an die 15 geprüften Zweckverbände mit der Gelegenheit übersandt, Stellung zu nehmen (§ 4 Abs. 1 Satz 3 NKPG). Bis zum Ende der Stellungnahmefrist (27.03.2022) nutzten mit den Zweckverbänden Abfallwirtschaftszentrum Friesland/Wittmund, Abfallwirtschaft Hildesheim, Wasserversorgungsverband Rotenburg-Land, Wasserverband Sulinger Land, Abwasserzweckverband Uelzen, Zweckverband Abfallwirtschaft

Hannover, Zweckverband Abfallwirtschaft Celle und Abfallzweckverband Südniedersachsen acht Zweckverbände diese Möglichkeit. Weiterhin führte die üöKp vier Erörterungsgespräche mit den Zweckverbänden Abfallwirtschaft Region Hannover, VHS Calenberger Land, VHS Hannover Land und Trinkwasserverband Stader Land.

- Tz. 13 Die Zweckverbände führten in ihren Stellungnahmen vielfach aus, welche Maßnahmen sie aufgrund der festgestellten Handlungsfelder bereits umgesetzt bzw. geplant haben. Beispielsweise haben die Zweckverbände bereits fehlende Dienstanweisungen für die Kasse erstellt, Fehler in den Verbandsordnungen behoben oder Gleichstellungsbeauftragte bestellt. Gegebenenfalls abweichende Auffassungen der Zweckverbände wurden in den jeweiligen Kapiteln dieser Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

## **2 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte**

### **Analyse der Haushaltslage (Kapitel 3.4)**

- Tz. 14 Die Zweckverbände finanzierten sich fast ausnahmslos kostendeckend über eigene Beiträge, Gebühren und/oder Kostenerstattungen. Nur vier der fünfzehn geprüften Zweckverbände erhoben auf Grund begründeter Ausnahmefälle eine Verbandsumlage.
- Tz. 15 Alle Zweckverbände führten entsprechend der Vorgaben des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NKAG) regelmäßig eine Gebührenkalkulation durch.

### **Verbandsordnung (Kapitel 3.1)**

- Tz. 16 Fünf von fünfzehn Verbandsordnungen enthielten zum Zeitpunkt der Prüfung Mängel. Einzelne Zweckverbände trafen in den Verbandsordnungen empfehlenswerte fakultative Regelungen, die im Kapitel 3.1 beschrieben sind.

### **Rechtmäßigkeit Wirtschaftsführung und Rechnungswesen (Kapitel 3.3)**

- Tz. 17 Insbesondere im Bereich der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens zeigten sich Unsicherheiten in der Anwendung der jeweils geltenden Rechtsvorschriften. Die drei hauptsächlich heranzuziehenden Gesetze, das Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG), das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) und die Eigenbetriebsverordnung (EigBetrVO) verweisen mehrfach auf einander. Es zeigten sich wiederholt Fehler bei der Rechtsanwendung.
- Tz. 18 Nur in wenigen Fällen hielten die Zweckverbände die Frist für die Vorlage der Haushaltssatzung bei der Kommunalaufsicht ein. Ursächlich hierfür war bei den Zweckverbänden, die nach EigBetrVO buchten, dass ihnen überwiegend diese Frist nicht bekannt war.
- Tz. 19 Die Frist für die Beschlüsse zum Jahresabschluss wurde nicht immer eingehalten. Zweckverbände, die nach EigBetrVO buchten, verstießen deutlich seltener gegen die Fristvorgaben zum Beschluss der Jahresabschlüsse.

- Tz. 20 Lediglich zwei Zweckverbände hielten die gesetzlichen Vorgaben zur Kassensicherheit ein. Durch Nichtwahrnehmung der Kassenaufsicht verstieß ein Zweckverband gegen § 126 Abs. 5 NKomVG, ein weiterer durch die Übertragung der Kassenaufsicht auf die Kassenleiterin des Zweckverbandes. Bei zehn Zweckverbänden fehlten – bei Prüfungsbeginn – die nach § 43 Abs. 1 Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KomHKVO) vorgesehenen Dienstanweisungen. Die Kassenaufsichten von acht Zweckverbänden führten 2017 bis 2020 keine unvermuteten Kassenprüfungen durch und verstießen damit gegen § 178 Abs. 1 NKomVG i. V. m § 42 Abs. 7 S. 1 KomHKVO.
- Tz. 21 Die Rechnungsprüfungsämter führten bei sechs Zweckverbänden keine nach § 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG vorgesehenen regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen durch und bei Weiteren fanden diese zuletzt im Jahr 2014 und sogar im Jahr 2002 statt.

### **Digitalisierung in Zweckverbänden (Kapitel 3.5)**

- Tz. 22 Sofern Zweckverbände öffentliche Aufgaben der Kommunen ausführen, gilt auch für diese das OZG. Beinahe alle Zweckverbände hatten ihre Verbandsordnungen, sowie alle sonstigen Satzungen und Verordnungen auf ihrer jeweiligen Homepage veröffentlicht. Bei vielen Zweckverbänden konnten Anträge online gestellt oder sonstige Dienstleistungen gebucht werden. Allerdings gab es nach Aussagen nahezu aller Zweckverbände an verschiedenen Stellen Medienbrüche, die eine manuelle Weiterverarbeitung der Vorgänge erforderten. Unter dem Aspekt der Bürgerfreundlichkeit und einer Ausweitung der digitalen Möglichkeiten bestanden Optimierungspotenziale.

### **3 Prüfungsergebnisse**

#### **3.1 Verbandsordnung**

##### **3.1.1 Mindestinhalte der Verbandsordnung**

- Tz. 23 Die beteiligten Kommunen vereinbaren zur Errichtung eines Zweckverbandes durch öffentlich-rechtlichen Vertrag eine Verbandsordnung, die für den Zweckverband als Satzung gilt. Für diese ist ein gewisser Mindestinhalt in § 9 Abs. 2 NKomZG vorgeschrieben. Diese Pflichtinhalte sind: die Bestimmung der Verbandsmitglieder, Name und Sitz des Zweckverbandes, die Aufgaben des Zweckverbandes, das Stimmrecht in der Verbandsversammlung, die Form der öffentlichen Bekanntmachungen des Zweckverbandes, die Grundlagen für die Bemessung der Verbandsumlage, das für die örtliche Prüfung zuständige Rechnungsprüfungsamt (RPA), die Voraussetzungen für die Auflösung des Zweckverbandes und dessen Abwicklung, bei Zweckverbänden mit mehr als zwei Mitgliedern auch die Voraussetzungen der Kündigung eines einzelnen Mitglieds und die Grundlagen der darauf folgenden Auseinandersetzung mit dem ausscheidenden Mitglied.
- Tz. 24 Die üöKp überprüfte die Verbandsordnungen bezüglich dieser Mindestinhalte. Nur bei den Regelungen zur Form der öffentlichen Bekanntmachung und bei der Festlegung eines zuständigen RPA wurden Defizite festgestellt.
- Tz. 25 Gemäß § 18 Abs. 1 S. 1 NKomZG gelten für Zweckverbände die Vorschriften des NKomVG, soweit durch Landesrecht nichts anderes bestimmt ist. Die Regelungen zur Verkündung von Satzungen des § 11 Abs. 1 bis 6 NKomVG sind nach Abs. 7 S. 1 dieser Vorschrift entsprechend für Verordnungen und öffentliche Bekanntmachungen anzuwenden. Eine Verkündung kann demnach im gedruckten amtlichen Verkündungsblatt, in den örtlichen Tageszeitungen oder im elektronischen amtlichen Verkündungsblatt erfolgen (§ 11 Abs. 6 S. 1 NKomVG). Die Form der öffentlichen Bekanntmachungen muss in der Verbandsordnung geregelt sein.
- Tz. 26 Beim Abfallzweckverband Südniedersachsen erfolgten seit dem 01.01.2021 alle Veröffentlichungen auf der Homepage und nur nachrichtlich im Amtsblatt. Diese an sich sehr fortschrittliche und bis Oktober 2021 zumindest nach dem Wortlaut

des alten § 11 NKomVG zulässige Regelung ist nach der Neufassung des NKomVG vom 13.10.2021 eindeutig nicht mehr zulässig.<sup>8</sup> Die alte Gesetzesfassung enthielt den Begriff "Verkündung im Internet" mit „Bereitstellung der Satzung auf einer Internetseite der Kommune“. Die Neufassung konkretisiert zu einem „im Internet elektronisch bereitgestellten amtlichen Verkündungsblatt der Kommune.“ Die Verbandsordnung des Zweckverbandes ist insofern zu ändern.

Tz. 27 Der Zweckverband Wasserversorgung Sulinger Land bestimmte in der Verbandsordnung nicht, welches RPA für die örtliche Prüfung zuständig ist. Die Verbandsordnung ist zu ergänzen.

### **3.1.2 Gleichstellungsbeauftragte**

Tz. 28 Nach § 9 Abs. 5 NKomZG hat die Verbandsordnung das Nähere zur Wahrnehmung der Aufgabe der Gleichstellungsbeauftragten zu bestimmen.

Tz. 29 Beim Zweckverband VHS Calenberger Land fehlte in der Verbandsordnung diese Regelung. Die Verbandsordnung ist zu ergänzen.

Tz. 30 Die Verbandsordnungen der Zweckverbände Trinkwasserverband Stade, VHS Hannover Land, Wasserversorgung Rheiderland und Wasser- und Abwasserzweckverband Solling regelten, dass die Verbandsversammlungen die Gleichstellungsbeauftragten bestimmen sollten. Diese Beschlüsse durch die Verbandsversammlungen wurden nicht gefasst. In der Folge wurde die Aufgabe nicht wahrgenommen. Die Beschlüsse sind umgehend nachzuholen. Die üöKp empfiehlt, in den Verbandsordnungen festzulegen, welche Gleichstellungsbeauftragte die Aufgabe wahrnehmen soll.

Tz. 31 Der Abfallzweckverband Region Hannover hatte, entgegen der Regelung in der Verbandsordnung, eine eigene Gleichstellungsbeauftragte eingesetzt. Die Neuregelung in § 9 Abs. 5 NKomZG sieht diese Möglichkeit seit dem 01.11.2021 ausdrücklich vor. Die Verbandsordnung ist anzupassen.

---

<sup>8</sup> Drucksache des Landtags Niedersachsen Nr.18/10046 vom 11.10.2021, S. 2 f.

### 3.1.3 Wahlrecht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

- Tz. 32 Die Verbandsordnung kann nach § 16 Abs. 3 NKomZG bestimmen, dass die EigBetrVO für die Bereiche Wirtschaftsführung, Rechnungswesen und Prüfung anzuwenden ist.
- Tz. 33 Elf Zweckverbände erledigten ihre Wirtschafts- und Haushaltsführung nach den Vorschriften der EigBetrVO, vier nach den Vorschriften des NKomVG.<sup>9</sup>
- Tz. 34 Bei den vier nachfolgend genannten Zweckverbänden waren die in den jeweiligen Verbandsordnungen gewählten Formulierungen für die Wirtschaftsführung fehlerhaft.
- Tz. 35 Der Zweckverband Abfallwirtschaft Celle legte eine Wirtschaftsführung nach den „Vorschriften des Gemeinderechts“ fest. Tatsächlich wendete er die EigBetrVO an. Da nach dem „Gemeinderecht“ ein Wahlrecht besteht, fehlt die notwendige Festlegung auf die EigBetrVO in der Verbandsordnung.
- Tz. 36 Der Zweckverband VHS Calenberger Land wollte offenbar in der Verbandsordnung die Möglichkeit vorsehen, dass die EigBetrVO angewendet werden kann. Dort heißt es: „Die Wirtschaftsführung kann auch nach den Grundsätzen kaufmännisch geführter, nicht wirtschaftlicher Einrichtungen erfolgen.“  
§ 16 Abs. 3 NKomZG sieht vor, dass die Verbandsordnung diese Art der Wirtschaftsführung eindeutig festlegt. In der Verbandsordnung muss die bisherige Kann-Regelung durch eine eindeutige Festlegung ersetzt werden, wenn die EigBetrVO gelten soll.
- Tz. 37 Der Zweckverband Wasserverband Nordhannover nannte in seiner Regelung konkrete Verweise auf bestimmte Paragraphen der EigBetrVO. Nach der Ergänzung der EigBetrVO im Jahr 2018 wurden die konkreten Verweise den geänderten Paragraphen nicht angepasst.
- Tz. 38 Der Abfallzweckverband Südniedersachsen regelte in § 15 seiner ab 01.01.2021 gültigen Verbandsordnung: „Für die Wirtschaftsführung des Zweckverbandes gelten die Vorschriften des NKomVG über die Gemeindewirtschaft entsprechend mit der Maßgabe, dass sie auf der Grundlage der Verordnung über Eigenbetriebe

---

<sup>9</sup> Zweckverbände Abfallwirtschaftszentrum Friesland/Wittmund, Abwasserverband Uelzen, VHS Hannover Land, VHS Calenberger Land.

und andere prüfungspflichtige Einrichtungen (Eigenbetriebsverordnung – EigBetVO) erfolgt.“ Diese Regelung war missverständlich. Der Zweckverband änderte auf Grund des Hinweises der üöKp unmittelbar seine Verbandsordnung.

- Tz. 39 Bei den drei erst genannten Zweckverbänden Zweckverband Abfallwirtschaft Celle, Zweckverband VHS Calenberger Land und dem Zweckverband Wasserverband Nordhannover müssen die Verbandsordnungen und die Wirtschaftsführung in Einklang gebracht werden.
- Tz. 40 Der Trinkwasserverband Stade formulierte in seiner Verbandsordnung „Für die Wirtschaftsführung, das Rechnungswesen und den Jahresabschluss gelten die Vorschriften der EigBetVO entsprechend in der jeweils geltenden Fassung. Sie erfolgen auf Grundlage der Vorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB).“ Die üöKp betrachtet diese Formulierung als gutes Beispiel für die textliche Festlegung der Wirtschaftsführung nach der EigBetVO in der Verbandsordnung.

### **3.1.4 Weitere Mängel der Verbandsordnungen**

- Tz. 41 Der Zweckverband Abfallwirtschaft Celle verwies in den §§ 8 und 15 seiner Verbandsordnung noch auf Bestimmungen der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO), die bereits 2011 durch das NKomVG abgelöst wurde. Die Verbandsordnung ist durch korrekte Verweise auf die entsprechenden Vorschriften des NKomVG zu berichtigen.
- Tz. 42 Die Verbandsordnung des Zweckverbandes VHS Calenberger Land in der aktuellen Version vom 17.08.2017 legt in § 15 als zuständige Behörde für die überörtliche Kommunalprüfung die Kommunalaufsicht fest. Unabhängig von der Tatsache, dass die überörtliche Kommunalprüfung gemäß NKPG der Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs übertragen ist, kann die vorgenannte Regelung ersatzlos gestrichen werden.

### **3.1.5 Fakultative Bestimmungen**

- Tz. 43 Nach § 9 Abs. 4 des NKomZG kann die Verbandsordnung weitere Bestimmungen über die Rechtsverhältnisse des Zweckverbandes enthalten, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Diese Möglichkeit, weitere sogenannte fakultative Regelungen aufzunehmen, nutzten alle Zweckverbände.

- Tz. 44 Zwölf Zweckverbände richteten als weiteres Organ des Zweckverbandes nach §10 NKomZG einen Verbandsausschuss ein. Dieser bereitete die Beschlüsse der Verbandsversammlung vor. Seine Rechtsstellung, Zusammensetzung und Aufgaben regelten jeweils die Verbandsordnungen.
- Tz. 45 Die Zweckverbände Wasserverband Wingst und VHS Hannover Land legten in ihrer Verbandsordnung fest, dass die Mitglieder des Verbandsausschusses dem Weisungsrecht von Rat und Verwaltung des jeweiligen Verbandsmitglieds unterliegen. Diese Regelung gewährleistet die demokratische Legitimationskette.
- Tz. 46 Anders als in § 89 NKomVG enthält das NKomZG keine Regelung zu Eilentscheidungen. Es ist daher sinnvoll, analog zum NKomVG eine Regelung in die Verbandsordnung aufzunehmen.
- Tz. 47 Beispielsweise regelten der Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover und der Abfallzweckverband Südniedersachsen wortgleich Folgendes in ihren Verbandsordnungen: "In dringenden Fällen, in denen die vorherige Entscheidung der Verbandsversammlung nicht eingeholt werden kann und der Eintritt erheblicher Nachteile oder Gefahren droht, trifft die Verbandsgeschäftsführerin/der Verbandsgeschäftsführer im Einvernehmen mit der Vorsitzenden/dem Vorsitzenden der Verbandsversammlung die notwendigen Maßnahmen. Die Verbandsgeschäftsführung hat die Verbandsversammlung unverzüglich hiervon zu unterrichten."
- Tz. 48 Der Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover benötigte diese Regelung bisher einmal für die fristgerechte Einreichung einer Klage. Die üöKp empfiehlt die Aufnahme einer solchen Regelung in die Verbandsordnung.

### **3.2 Weitere Satzungen und Verordnungen**

- Tz. 49 Zweckverbände sind nach § 8 Abs. 2 NKomZG berechtigt, nach Maßgabe des NKAG Gebühren und Beiträge zu erheben und Kostenerstattungen zu verlangen. Dies erfolgt über Satzungen nach § 2 NKAG. Bis auf den Abfallzweckverband Südniedersachsen erhoben alle geprüften Zweckverbände Gebühren, Beiträge, Kostenerstattungen oder privatrechtliche Entgelte.

Tz. 50 Dreizehn Zweckverbände mit den Aufgaben Wasserversorgung, Abwasserentsorgung oder Müllentsorgung erließen jeweils zwischen zwei und zwanzig unterschiedliche Satzungen und Verordnungen. Gem. § 18 Abs. 1 S. 1 NKomZG gelten für Zweckverbände die Vorschriften des NKomVG, soweit durch Landesrecht nichts anderes bestimmt ist. Alle Zweckverbände verkündeten entsprechend § 11 Abs. 6 NKomVG ihre Satzungen ordnungsgemäß nach den jeweiligen Festlegungen in ihren Verbandsordnungen in den Amtsblättern ihrer Landkreise bzw. im gemeinsamen Amtsblatt von Landeshauptstadt und Region Hannover. Satzungen und Verordnungen müssen regelmäßig auf ihre Aktualität geprüft und im Bedarfsfall auch geändert werden. Überprüfungsbedarf ergibt sich insbesondere dann, wenn auf andere Vorschriften Bezug genommen wird. Bei vier Zweckverbänden stellte die üöKp entsprechenden Änderungsbedarf in den sonstigen Satzungen fest:

- Die Satzung des Zweckverbandes Wasserversorgung Nordhannover bezog sich im Bereich der Ordnungswidrigkeiten noch auf die Bestimmungen der NGO. Seit 2011 ist maßgebliche Vorschrift § 10 Abs. 5 NKomVG. Die Satzung ist an die aktuelle Vorschrift anzupassen.
- Beim Trinkwasserverband Stader Land wurden in vier Satzungen und beim Abwasserverband Celle in einer Satzung jeweils noch die NGO als Rechtsgrundlage genannt. Auch hier ist die Satzung anzupassen.
- Die VHS Calenberger Land erließ keine Entgelt- oder Gebührenordnung. Sie vereinbarte mit ihren Nutzern privatrechtliche Entgelte durch Einzelvereinbarungen. Dies ist nach § 5 Abs. 1 NKAG auch zulässig. In ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen regelte sie allerdings keine Grundsätze für die Berechnung der Entgelte für ihren gesamten Leistungsbereiche. Die üöKp empfiehlt die Grundsätze der Entgelte in den allgemeinen Geschäftsbedingungen bzw. einer Entgeltordnung festzulegen, damit z. B. die Maßstäbe für die Berechnung der Entgelte immer gleich sind. Nach Urteilen des BGH sind auch bei privatrechtlichen Entgelten die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der Kostendeckung der Gleichbehandlung und der Äquivalenz einzuhalten.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> BGH, Urt. vom 6.2.1985 – VIII ZR 61/84 –, NJW 1985 S. 3013; BGH, Urt. vom 8.7.2015 – VIII ZR 106/14 –, NJW 2015 S. 3546.

## **Geschäftsordnung**

- Tz. 51 § 14 NKomZG regelt die Organisation von Sitzungen und den Vorsitz der Verbandsversammlung. Für neun Zweckverbände wurden weitergehende Regelungen getroffen. Die Zweckverbände VHS Calenberger Land, Wasserverband Nordhannover und Abfallzweckverband Region Hannover nahmen entsprechende Vorschriften in ihre Verbandsordnungen auf. Eine eigene umfangreiche Geschäftsordnung analog zu § 69 NKomVG, u.a. mit Bestimmungen über die Aufrechterhaltung der Ordnung, die Ladung und das Abstimmungsverfahren, erließen die Zweckverbände Wasserversorgung Sulinger Land, Trinkwasserverband Stader Land, Wasserversorgungsverband Rotenburg Land, das Abfallwirtschaftszentrum Friesland/Wittmund, die VHS Hannover Land und der Abwasserzweckverband Uelzen.
- Tz. 52 Der Abfallzweckverband Südniedersachsen erstellte eine Geschäftsordnung für die Verbandsgeschäftsführung. Diese enthielt neben einer Konkretisierung der Aufgaben nach § 15 NKomZG eine Vertretungsregelung, Rechte und Pflichten des Geschäftsführers und z. B. Vorgaben zum Inhalt von Beschlussvorlagen und zur Unterzeichnung. Diese Konkretisierungen können auch für andere Zweckverbände hilfreich sein.

## **Datenschutz**

- Tz. 53 Wichtige Gesetzesänderungen gab es in den letzten Jahren im Bereich Datenschutz. Der Zweckverband Wasserversorgung Sulinger Land passte bereits im Jahr 2018 seine Datenschutzbestimmungen auf der Homepage und in seinen Satzungen an die Vorschriften der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) an. Seit 2018 müssen zumindest in der Datenschutzerklärung auf der Homepage die maßgebenden Vorschriften der DSGVO zur Verarbeitung der Kundendaten durch den Zweckverband genannt werden.
- Tz. 54 Die Zweckverbände Wasser- und Abwasserzweckverband Solling, VHS Calenberger Land und Abwasserzweckverband Uelzen veröffentlichten bis zum Beginn der Prüfung nur die Datenschutzerklärung zur Nutzung der Homepage. Der Abwasserzweckverband Uelzen passte seine Erklärung bereits kurzfristig an die aktuelle Rechtslage der DSGVO an. Die weiteren Datenschutzerklärungen sind ebenfalls anzupassen.

### **3.3 Rechtmäßigkeit Wirtschaftsführung und Rechnungswesen**

- Tz. 55 Auf die Wirtschafts- und Haushaltsführung der Zweckverbände sind nach § 16 Abs. 2 NKomZG grundsätzlich die für die Kommunen verbindlich geltenden Rechtsvorschriften des achten Teils des NKomVG über die Kommunalwirtschaft (§§ 110 bis 158) und die auf den darin enthaltenen Ermächtigungen beruhenden Vorschriften, also insbesondere die KomHKVO anzuwenden.<sup>11</sup>
- Tz. 56 Zweckverbände können sich in der Verbandsordnung nach § 16 Abs. 3 NKomZG für die Wirtschaftsführung, das Rechnungswesen und die Prüfung des Zweckverbandes auf die Rechtsvorschriften der EigBetrVO festlegen. Dies ist möglich, wenn es sich bei dem Zweckverband um den Betrieb eines Unternehmens oder einer Einrichtung nach § 136 Abs. 4 NKomVG (u. a. Einrichtungen der Abwasserbeseitigung, der Straßenreinigung und der Abfallentsorgung) handelt.
- Tz. 57 Nur vier der geprüften Zweckverbände hatten von diesem Wahlrecht keinen Gebrauch gemacht und erledigten ihre Wirtschafts- und Haushaltsführung nach den Vorschriften des NKomVG. Elf Zweckverbände wandten die Vorschriften der EigBetrVO an.
- Tz. 58 Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht, ob die Zweckverbände die Rechtsvorschriften für die Haushalts-/Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen einhielten.

#### **3.3.1 Verfahren zur Aufstellung des Haushalts- oder Wirtschaftsplans**

- Tz. 59 Bei der Aufstellung des Haushalts- oder Wirtschaftsplans wurde der Zeitpunkt der Aufstellung, die Vorlage der Haushaltssatzung bei der Kommunalaufsichtsbehörde, die Verkündung und die öffentliche Auslegung betrachtet.
- Tz. 60 Zu den Prüfungsthemen „Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplans/Wirtschaftsplans“ sowie zur Verkündung und öffentlichen Auslegung hatte die üöKp keinerlei Beanstandungen. Als problematisch stellten sich der Zeitpunkt der Vorlage der Haushaltssatzung bei der Kommunalaufsichtsbehörde und die Verkündung der Haushaltssatzung dar.

---

<sup>11</sup> Thiele in Kommentar zum NKomZG, § 16, Ziffer 2, S. 95.

### **Zeitpunkt der Vorlage bei der Kommunalaufsicht**

- Tz. 61 Der Zweckverband hat nach § 112 NKomVG für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen, mit der auch ein Haushaltsplan festzusetzen ist. Die Haushaltssatzung ist nach § 114 Abs. 1 S. 2 NKomVG einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde vorzulegen.
- Tz. 62 Hat der Zweckverband von dem oben beschriebenen Wahlrecht (Tz. 32 und Tz. 56) Gebrauch gemacht, gilt für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der zweite Teil der EigBetrVO (§§ 6-26). Hiernach hat der Zweckverband vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres, also jeweils bis zum 31.12. eines Jahres, einen Wirtschaftsplan aufzustellen, der den Haushaltsplan ersetzt (§ 16 Abs. 3 S. 2 NKomZG i. V. m. § 13 EigBetrVO).
- Tz. 63 Die EigBetrVO trifft in § 25 lediglich Regelungen zur Vorlage des Jahresabschlusses beim Hauptverwaltungsbeamten, eine gesonderte Regelung zur Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde enthält die EigBetrVO nicht. Durch die Grundsatzregelung des § 16 Abs. 2 NKomZG über die Anwendbarkeit des NKomVG gilt § 114 Abs. 1 NKomVG entsprechend. Durch die Ausgliederung in einen Zweckverband dürfen die Grundsätze der Wirtschaftsführung aus Sicht der üöKp nicht ausgehebelt werden. Diese sehen u. a. vor, dass der Wirtschaftsplan spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden soll.
- Tz. 64 Somit sollte die Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde für alle Zweckverbände, unabhängig von dem angewandten System für die Wirtschafts- und Haushaltsführung, einen Monat vor Beginn des Wirtschaftsjahres erfolgen.
- Tz. 65 Die üöKp untersuchte, ob die Zweckverbände diese Frist einhielten. Hierzu wurden für jeden Zweckverband die letzten fünf, insgesamt somit 75 Haushaltsaufstellungsverfahren betrachtet. Nur sechs Haushaltssatzungen wurden fristgerecht nach § 114 Abs. 1 Satz 2 NKomVG einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde vorgelegt.
- Tz. 66 Die Vorlagefrist der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde war den Zweckverbänden, die nach den Vorschriften der EigBetrVO buchten, größtenteils nicht bekannt.

## **Verkündung der Haushaltssatzung**

- Tz. 67 Die Verkündung ist Wirksamkeitsvoraussetzung der Satzung. Das NKomZG enthält keine Vorgabe zur Veröffentlichung von Satzungen. Die Zweckverbände müssen nach § 9 Abs. 2 Nr. 5 NKomZG die Form der öffentlichen Bekanntmachung in der Verbandsordnung festlegen. Alle geprüften Zweckverbände regelten in ihren Verbandsordnungen, dass Satzungen im jeweiligen Amtsblatt zu veröffentlichen sind. Damit waren auch Haushaltssatzungen im Amtsblatt zu verkünden.
- Tz. 68 Der Zweckverband Wasserversorgung Sulinger Land hatte bis 2019 zwar jährlich einen Wirtschaftsplan aufgestellt und beschlossen, aber jeweils keine Haushaltssatzung. Folglich wurde auch keine Haushaltssatzung verkündet. Beim Wasser- und Abwasserzweckverband Solling erfolgte in den Jahren 2018 bis 2020 im Amtsblatt nur ein Hinweis darauf, dass die Haushaltssatzung genehmigt und beim Zweckverband einzusehen sei.
- Tz. 69 Für die Zukunft empfiehlt die üöKp den vorgenannten Zweckverbänden, der Verkündung von Haushaltssatzungen größere Aufmerksamkeit zu widmen.

### **3.3.2 Fristen für die Aufstellung und den Beschluss des Jahresabschlusses**

- Tz. 70 Gegenstück zum Haushaltsplan ist der Jahresabschluss, der nach Ende des Haushaltsjahres darüber Auskunft gibt, wie die Planungsdaten des Haushaltsplans verwirklicht worden sind.<sup>12</sup>
- Tz. 71 Auch für die Aufstellung und den Beschluss des Jahresabschlusses eines Zweckverbandes gelten unterschiedliche Rechtsvorschriften, je nach Ausübung des Wahlrechts nach § 16 Abs. 3 NKomZG.
- Tz. 72 Bei Rechnungslegung nach dem NKomVG ist der Jahresabschluss gem. § 129 Abs. 1 S. 1 NKomVG innerhalb von drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen. In der Folge beschließt die Verbandsversammlung gem. § 129 Abs. 1 S. 3 NKomVG i. V. m § 13 Abs. 1 Nr. 6 NKomZG über den Jahresabschluss, den Schlussbericht der Rechnungsprüfung und die Entlastung bis spätestens zum 31. Dezember des Jahres, das auf das Haushaltsjahr folgt. Die

---

<sup>12</sup> Rose in Kommunale Finanzwirtschaft Niedersachsen, 7. Auflage, S. 428.

Aufgabe des Jahresabschlusses liegt besonders in der Information und Rechenschaftslegung, der Ermittlung des wirtschaftlichen Jahresergebnisses, der Dokumentation, der Kontrolle und vor allem der Steuerung.<sup>13</sup>

- Tz. 73 Hat der Zweckverband von seinem Wahlrecht Gebrauch gemacht und erledigt seine Wirtschaftsführung, das Rechnungswesen und die Prüfung nach den Rechtsvorschriften der EigBetrVO, so hat er den Jahresabschluss, die Erfolgsübersicht und den Lagebericht nach § 25 EigBetrVO in den ersten drei Monaten, ausnahmsweise spätestens in den ersten sechs Monaten nach Schluss des Wirtschaftsjahres aufzustellen. Die Verbandsversammlung hat gemäß § 35 S.1 Nr.1 EigBetrVO innerhalb eines Jahres nach Ende des Wirtschaftsjahres über den Jahresabschluss zu beschließen.
- Tz. 74 Im Ergebnis hat die Verbandsversammlung über den Jahresabschluss, sowohl bei einer Haushalts- und Wirtschaftsführung nach NKomVG als auch nach EigBetrVO bis spätestens zum 31. Dezember des Folgejahres zu beschließen.
- Tz. 75 Im Rahmen der Prüfung wurden 45 Jahresabschlussverfahren für die Jahre 2017, 2018 und 2019 betrachtet. Hierbei wurde differenziert, ob die Zweckverbände ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung nach NKomVG oder nach EigBetrVO erledigten.
- Tz. 76 Von den Zweckverbänden, die nach NKomVG buchten, wurde nur in drei von zwölf Jahresabschlussverfahren die Frist über den Beschluss durch die Verbandsversammlung bis zum 31. Dezember eines Jahres eingehalten (25 %).
- Tz. 77 Von den Zweckverbänden, die nach EigBetrVO buchten, wurde die Frist in 29 von 33 Verfahren eingehalten (88 %). Zweckverbände, die nach EigBetrVO buchten, verstießen somit deutlich seltener gegen die Fristvorgaben zum Beschluss der Jahresabschlüsse.
- Tz. 78 Die Vorgaben zum Jahresabschluss sind von den Zweckverbänden unter Wahrung der vorgegebenen Fristen einzuhalten.

---

<sup>13</sup> Rose in Kommunale Finanzwirtschaft Niedersachsen, 7. Auflage, S. 428.

### **3.3.3 Veröffentlichung und Auslegung des Jahresabschlusses**

- Tz. 79 Auch für die Veröffentlichung und die Auslegung des Jahresabschlusses finden über § 16 Abs. 2 NKomZG die Vorschriften des NKomVG bzw. bei Ausübung des Wahlrechts gem. § 16 Abs. 3 NKomZG die EigBetrVO Anwendung.
- Tz. 80 Unabhängig von der Ausübung des Wahlrechts haben die Zweckverbände ihren Jahresabschluss ortsüblich bekanntzumachen. Das NKomVG regelt in § 129 Abs. 2, dass im Anschluss an die Beschlüsse der Verbandsversammlungen die Jahresabschlüsse unverzüglich öffentlich bekannt zu machen sind. Auch nach § 36 der EigBetrVO sind die Beschlüsse zum Jahresabschluss ortsüblich bekanntzumachen.
- Tz. 81 Sowohl § 129 NKomVG als auch § 36 EigBetrVO geben vor, welche Beschlüsse zu fassen und zu veröffentlichen sind. Dies sind die Beschlüsse über den Jahresabschluss, die Entlastung des Zweckverbandsgeschäftsführers, die Verwendung des Jahresgewinns/-verlustes und zusätzlich bei einer Wirtschaftsführung nach der EigBetrVO eine Mitteilung über den Bestätigungsvermerk und ggf. eine Mitteilung über Beanstandungen. Die Beschlüsse und deren Veröffentlichungen dienen dem Zweck, die Öffentlichkeit unabhängig von der gewählten Bekanntmachungsweise gleichermaßen umfassend über die wirtschaftliche Lage des Zweckverbandes und die weiteren Details mit Bezug auf die Ergebnisse der Jahresabschlussprüfung zu unterrichten.<sup>14</sup>
- Tz. 82 Der Wasser- und Abwasserzweckverband Solling veröffentlichte lediglich eine Information darüber, dass entsprechende Beschlüsse gefasst wurden. Diese Verfahrensweise genügt nicht den gesetzlichen Vorgaben des § 36 EigBetrVO. Beschlüsse zum Jahresabschluss sind vollständig zu veröffentlichen.<sup>15</sup>

### **3.3.4 Kassenaufsicht**

- Tz. 83 Bei der Kassenführung finden die Vorschriften des NKomVG über § 16 Abs. 2 NKomZG Anwendung.

---

<sup>14</sup> Gesetzesbegründung zu § 36 EigBetrVO vom 12. Juli 2018, <https://www.mi.niedersachsen.de/download/134950/VO-Begrueendung.pdf>, aufgerufen am 08.12.2021.

<sup>15</sup> BeckOK, Groseck in Praxis der Kommunalverwaltung, NKomVG - Kommentar zur § 129, Rn. 10.

- Tz. 84 Die Rechtsvorschriften über die Wirtschaftsführung, das Rechnungswesen und die Prüfung der Eigenbetriebe (EigBetrVO) treffen keine eigenen Regelungen zur Kassenführung und damit zur Kassenaufsicht, Kassenprüfung und zu Dienstabweisungen für die Kasse. Somit sind auch für die Zweckverbände, deren Verbandsordnungen die Anwendung der EigBetrVO vorsahen, die Vorschriften des NKomVG anzuwenden.
- Tz. 85 Nach § 18 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 NKomZG i. V. m. § 126 Abs. 5 NKomVG obliegt die Kassenaufsicht über die Verbandskasse der Geschäftsführung des Zweckverbandes. Diese kann die Kassenaufsicht einer oder einem Beschäftigten übertragen, jedoch nicht einer Person, die in der Kasse beschäftigt ist.
- Tz. 86 Der Trinkwasserverband Stader Land nahm die Kassenaufsicht nicht wahr.
- Tz. 87 Bei neun Zweckverbänden lag die Kassenaufsicht bei der Geschäftsführung des Zweckverbandes.
- Tz. 88 Bei fünf Zweckverbänden war die Kassenaufsicht übertragen. Beispielsweise war beim Zweckverband Wasserversorgung Sulinger Land die Kassenaufsicht auf die Leitung der Buchhaltung übertragen. Dieser oblag auch die Kassenleitung. Beim Abfallwirtschaftszentrum Friesland/Wittmund wurden die Kassenaufgaben von der Kreiskasse Friesland wahrgenommen. Die Kassenaufsicht nahm hier ein Beamter des Landkreises wahr.
- Tz. 89 Die Nichtwahrnehmung der Kassenaufsicht beim Trinkwasserverband Stader Land verstieß gegen § 126 Abs. 5 NKomVG, ebenso die Übertragung der Kassenaufsicht auf die Kassenleiterin des Zweckverbandes Wasserversorgung Sulinger Land.
- Tz. 90 Die genannten Zweckverbände sind gehalten, die Mängel in der Bestellung der Kassenaufsichten unverzüglich abzustellen.

### **3.3.5 Unvermutete Kassenprüfungen**

- Tz. 91 Nach § 178 Abs. 1 NKomVG i. V. m. § 42 Abs. 7 S. 1 KomHKVO ist die Zahlungsabwicklung (Kassengeschäfte, Kommunalkasse) mindestens einmal jährlich unvermutet zu prüfen.

- Tz. 92 Die Kassenaufsichten von acht Zweckverbänden führten im Prüfungszeitraum 2017 bis 2020 keine unvermuteten Kassenprüfungen durch. Lediglich bei sechs Zweckverbänden erfolgten derartige Überprüfungen. Dem Zweckverband VHS Hannover Land war nicht bekannt, ob unvermutete Kassenprüfungen durchgeführt wurden. Zuständig für die unvermuteten Kassenprüfungen war dort im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit die Kassenaufsichtsbeamtin der Region Hannover.
- Tz. 93 Zuständig für die unvermutete Kassenprüfung nach § 42 Abs. 7 S. 1 KomHKVO ist nach § 126 Abs. 5 Satz 1 NKomVG i. V. m. § 18 Abs. 1 Nr. 4 NKomZG grundsätzlich der Verbandsgeschäftsführer. Es sei denn, er hat die Kassenaufsicht übertragen.<sup>16</sup>
- Tz. 94 Zur vollständigen Kassenaufsicht durch den Kassenaufsichtsbeamten gehört eine laufende Überwachung durch regelmäßige unvermutete Kassenprüfungen und einer sowohl ständigen als auch stichprobenweisen Kontrolle des gesamten Geschäftsgangs der Verbandskasse.<sup>17</sup>
- Tz. 95 Werden die Kassengeschäfte ständig durch ein RPA überwacht, kann nach § 42 Abs. 7 S. 2 KomHKVO von einer unvermuteten Prüfung durch den Kassenaufsichtsbeamten abgesehen werden. Dies war bei keinem der geprüften Zweckverbände der Fall.
- Tz. 96 Die üöKp fordert eine jährliche unvermutete Kassenprüfung der Zweckverbandskassen durch Kassenaufsichtsbeamte, um die Kassensicherheit zu gewährleisten. Sie können sich dabei auch auf eventuelle Prüfungen der RPA beziehen.
- Tz. 97 Nach § 155 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG ist es Pflichtaufgabe des RPA neben der dauernden Überwachung der Kasse, diese regelmäßig und unvermutet zu überprüfen.
- Tz. 98 Durch diese Pflichtaufgabe des RPA wird die Verantwortung des Kassenaufsichtsbeamten nicht geschmälert. Er kann sich jedoch hinsichtlich seiner Kassen-

---

<sup>16</sup> Vgl. BeckOK, Zimmermann in Praxis der Kommunalverwaltung, NKomVG - Kommentar zu § 42 Abs. 7.

<sup>17</sup> Vgl. BeckOK, Grunwald in Praxis der Kommunalverwaltung, NKomVG - Kommentar zu § 126, Rn.13.

prüfungsverpflichtungen auf die Prüfungen des RPA beziehen. So wird vermieden, dass die Kasse zu häufig von verschiedenen Stellen geprüft wird. Somit können Kasse und RPA reibungsloser arbeiten.<sup>18</sup>

- Tz. 99 Bei einem Zweckverband führte das zuständige RPA die letzte unvermutete Kassenprüfung im Jahr 2021 und bei vier Zweckverbänden im Jahr 2020 durch. Bei zwei weiteren Zweckverbänden fand diese im Jahr 2019 statt, beim Wasserversorgungsverband Rheiderland im Jahr 2014 und beim Zweckverband Abfallwirtschaft Celle zuletzt im Jahr 2002.
- Tz. 100 Bei sechs weiteren Zweckverbänden erfolgten keine unvermuteten Kassenprüfungen. Die zuständigen RPA begründeten dies mit Zeit- und Personalmangel, vereinzelt aber auch damit, dass ihnen die Prüfpflicht nicht bekannt war.
- Tz. 101 Die üöKp empfiehlt den Zweckverbänden, aus Sicherheitsgesichtspunkten auf eine jährliche unvermutete Kassenprüfung seitens der RPA hinzuwirken.

### **3.3.6 Dienstanweisung nach § 43 KomHKVO**

- Tz. 102 Nach § 178 Abs. 1 NKomVG i. V. m § 43 Abs. 1 KomHKVO müssen Zweckverbände zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung der Zahlungsanweisung, der Buchführung und der Zahlungsabwicklung eine Dienstanweisung erlassen.
- Tz. 103 Die Dienstanweisung muss gemäß § 43 Abs. 2 KomHKVO mindestens Bestimmungen über die Aufbau- und die Ablauforganisation, über den Einsatz elektronischer Datenverarbeitung, über die Verwaltung der Zahlungsmittel und über innere und äußere Sicherheitsvorkehrungen enthalten.
- Tz. 104 Zum Prüfungszeitpunkt fehlten bei zehn Zweckverbänden Dienstanweisungen nach § 43 KomHKVO. Fünf Zweckverbände legten entsprechende Dienstanweisungen vor. Bei diesen fehlten vereinzelt vorgesehene Mindestbestimmungen.

---

<sup>18</sup> Vgl. BeckOK, Zimmermann in Praxis der Kommunalverwaltung, NKomVG - Kommentar zu § 42 Abs. 7.

- Tz. 105 Die üöKp wies die Zweckverbände dazu auf eine Musterdienstanweisung hin.<sup>19</sup> Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen hatten der Wasserversorgungsverband Rheiderland, der Wasserversorgungsverband Rotenburg-Land und der Zweckverband Abfallwirtschaft Celle auf dieser Basis neue Dienstanweisungen erarbeitet und die üöKp diesbezüglich informiert.
- Tz. 106 Die üöKp empfiehlt dringend, noch fehlende Dienstanweisungen aufzustellen bzw. bestehende Dienstanweisungen an den dargestellten Rechtsrahmen anzupassen.

### **3.3.7 Kosten- und Leistungsrechnung**

- Tz. 107 Gemäß § 16 Abs. 2 NKomZG i. V. m. § 21 Abs. 1 KomHKVO bzw. § 16 Abs. 3 NKomZG, § 9 EigBetrVO i. V. m. § 21 Abs. 1 KomHKVO haben Zweckverbände zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung ihrer Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung die Kosten- und Leistungsrechnung einzusetzen.
- Tz. 108 Nach der Begriffsbestimmung in § 60 Nr. 29 KomHKVO ist die Kosten- und Leistungsrechnung ein Verfahren, in dem Kosten und Leistungen erfasst und nach Kostenarten verursachergerecht zum Zweck spezieller Auswertungen auf die Kostenstellen verteilt und Kostenträgern zugeordnet werden. Diese Kosten- und Leistungsrechnung ist nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auszugestalten, aber nur nach den örtlichen Bedürfnissen einzusetzen. Der Zweckverband muss also nicht generell den Haushalt mit einer Kosten- und Leistungsrechnung hinterlegen, sondern nur an den Stellen, an denen es zur Steuerung notwendig ist.<sup>20</sup>
- Tz. 109 Bei neun Zweckverbänden fand die üöKp sowohl eine Kosten- als auch eine Leistungsrechnung vor. Die restlichen sechs Zweckverbände hatten eine reine Kostenrechnung für die Gebührenkalkulation, ohne eine Verrechnung der Kosten auf die Kostenträger.

---

<sup>19</sup> Fachverband der Kämmerer Niedersachsen e. V., Fachverband der Kommunalkassenverwalter Niedersachsen e. V. und die Gruppe INTECON GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Osnabrück, Muster-Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung 19. Edition und die Kommunalkasse der Kommune, Stand 05.02.2008 – überarbeitet auf Grund der Änderung des NKomVG 2016 sowie der KomHKVO 2017.

<sup>20</sup> BeckOK, Wobbe-Zimmermann in Praxis der Kommunalverwaltung, KomHKVO - Kommentar zu § 21 Abs. 1.

- Tz. 110 Entscheidend für die Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung ist das Informationsbedürfnis des Zweckverbands zur sparsamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung. Ausgehend von den Minimalanforderungen kann mit einer Verrechnung der wesentlichen Aufwendungen und Erträge dem Informationsbedürfnis bereits hinreichend entsprochen werden. Aus Sicht der üöKp genügt dazu eine klare Aufwands- und Ertragsverteilungsrechnung bezogen auf die einzelnen Produkte und Leistungen, ergänzt um einzelfallbezogene Wirtschaftlichkeitsanalysen.
- Tz. 111 Die üöKp empfiehlt, die Vorteile einer Kosten- und Leistungsrechnung für sich zu prüfen und zumindest an den oben genannten Minimalanforderungen auszurichten. Weiterhin empfiehlt sie die Ergänzung der vorhandenen Kostenrechnungen um Leistungsrechnungen.
- Tz. 112 Gemäß § 16 Abs. 2 NKomZG i. V. m. § 21 Abs. 1 KomHKVO, bzw. § 16 Abs. 3 NKomZG, § 9 EigBetrVO i. V. m § 21 Abs. 1 KomHKVO setzen Zweckverbände zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung ihrer Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und nach den örtlichen Bedürfnissen das Controlling mit unterjährigem Berichtswesen ein.
- Tz. 113 Nach der Begriffsbestimmung des § 60 Nr. 12 KomHKVO ist Controlling ein unterstützendes Instrument für Führungs- und Entscheidungsträger zur Steuerung und Kontrolle der Wirtschaftsführung. Mit Controlling soll durch die Bereitstellung und Auswertung geeigneter Informationen, insbesondere aus dem Rechnungswesen, das Erreichen gesetzter Ziele gesichert werden. Wichtig zur Steuerung ist insbesondere das unterjährige Berichtswesen. Es empfiehlt sich, das Berichtswesen erstmalig zum 30. Juni des Haushaltsjahres und dann weiter vierteljährlich, also zum 30. September und zum 31. Dezember zum Jahresergebnis einzuführen. Für den 31. Juli, 31. August und 31. Oktober sowie 30. November des Jahres sollten die Veränderungen gegenüber den unterjährigen Berichten für die Verwaltungsleitung dann eher kurz aufgezeigt werden, damit bei wesentlichen zwischenzeitlichen Veränderungen schnell reagiert (nachgesteuert) werden kann. Im Berichtswesen ist auf die Prognose und sich gegenüber dem Haushalt anders darstellende Entwicklungen besonderer Wert zu legen.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Vgl. BeckOK, Wobbe-Zimmermann in Praxis der Kommunalverwaltung, KomHKVO - Kommentar zu § 21 Abs.1.

- Tz. 114 Fünf Zweckverbände sahen keine Notwendigkeit für ein Controlling und ein damit verbundenes Berichtswesen.
- Tz. 115 Die üöKp fand bei neun Zweckverbänden ein Controlling mit unterjährigem Berichtswesen vor. Die Berichtshäufigkeit differenzierte zwischen monatlich, quartalsweise und halbjährlich. Adressaten für das Berichtswesen waren die Geschäftsführung, die Zweckverbandsversammlung, der Zweckverbandsausschuss und/oder die Mitgliedskommunen.
- Tz. 116 Weiterhin erfolgte beim Zweckverband Abfallwirtschaft Celle ein regelmäßiges digitales Controlling über ein Ident System. Hier erfassten Chips an den Mülltonnen und den Müllfahrzeugen die Häufigkeit der Leerung der Mülltonnen. Über das Tonnen-Volumen konnte somit tagesgenau errechnet werden, welche Einnahmen erzielt wurden. Daraus erfolgte jedoch kein Berichtswesen, da dies bisher von den Zweckverbandsmitgliedern nicht eingefordert wurde.
- Tz. 117 Good practice Beispiele für Inhalt und Struktur von Controlling Berichten fand die üöKp beim Abwasserzweckverband Uelzen und beim Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover vor. Der Abwasserzweckverband Uelzen hatte seinen Controlling Bericht nach den Gesichtspunkten Finanzielle Entwicklung, Entwicklung von Bilanzpositionen, Geschäftstätigkeit des Zweckverbandes, Wirtschaftliche Lage und Entwicklung von Erträgen, Aufwendungen und Ergebnis (Stichtag 31.12.) strukturiert. So konnte der Adressatenkreis über die für ihn wichtigsten steuerungsrelevanten Kennzahlen informiert werden. Das Controlling des Zweckverbands Abfallwirtschaft Region Hannover verknüpfte darüber hinaus die Auswertung von Kennzahlen mit Aspekten der Zielerreichung.
- Tz. 118 Ein Controlling mit unterjährigem Berichtswesen ist gesetzlich vorgesehen (siehe Tz. 112). Die fünf Zweckverbände ohne unterjähriges Controlling mit Berichtswesen sind gehalten, dies zur erfolgreichen Steuerung aufzubauen. Weiterhin empfiehlt die üöKp dem Zweckverband Abfallwirtschaft Celle, das vorhandene Controlling um ein unterjähriges Berichtswesen auch für die interne Steuerung zu ergänzen.

### 3.3.8 Ziele und Kennzahlen

- Tz. 119 Gemäß § 16 Abs. 2 NKomZG i. V. m., bzw. § 16 Abs. 3 NKomZG, § 9 EigBetrVO i. V. m. § 21 Abs. 2 KomHKVO sollen Ziele und Kennzahlen zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des Haushalts gemacht werden.
- Tz. 120 Nach § 60 Nr. 52 KomHKVO sind Ziele, Zustände und Wirkungen, die in einem bestimmten Zeitraum erreicht werden sollen und durch Größenvorgaben beschrieben werden.
- Tz. 121 Gemäß § 60 Nr. 26 KomHKVO sind Kennzahlen steuerungsrelevante, in Vergleichszahlen ausgedrückte Indikatoren.
- Tz. 122 Die zu erreichenden Ziele sollen mit Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Nach § 4 Abs. 7 KomHKVO kann die Kommune nur mit Begründung auf Ziele und Kennzahlen verzichten<sup>22</sup>, was entsprechend für Zweckverbände gilt.
- Tz. 123 Nur fünf Zweckverbände hatten schriftlich fixierte Zielsetzungen. Dabei handelte es sich größtenteils um strategische Ziele, die beispielsweise in einem Abfallwirtschaftskonzept festgeschrieben waren.
- Tz. 124 Neun Zweckverbände nutzten Kennzahlen zur Steuerung. Dabei handelte es sich zumeist um statistische Kennzahlen, wie z. B. Verbrauchswerte. Der Trinkwasserverband Stader Land führte von 1990 bis 2017 ein ausführliches Kennzahlenset für Steuerung und Benchmarking. Aus Zeitmangel wurde dies jedoch nicht fortgeführt. Der Zweckverband erklärte im Rahmen des durchgeführten Erörterungsgesprächs, dass er beabsichtige das bisherige Kennzahlensystem den aktuellen Gegebenheiten anzupassen und wieder aufzunehmen.
- Tz. 125 Ein positives Beispiel für die Nutzung von Zielen und Kennzahlen fand die üöKp beim Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover vor. Der Zweckverband nutzte sowohl strategische als auch daraus abgeleitete operative Zielsetzungen. Kennzahlen wurden für die interne Steuerung, für bundesweite Kennzahlenvergleiche und für die Messung der Zielerreichung genutzt.

---

<sup>22</sup> Vgl. BeckOK, Wobbe-Zimmermann in Praxis der Kommunalverwaltung, KomHKVO - Kommentar zu § 21 Abs. 2.

- Tz. 126 Die VHS Calenberger Land ließ die Zielerreichung jährlich von einem Wirtschaftsprüfer überprüfen, um Voraussetzungen für Förderungen zu schaffen.
- Tz. 127 Die üöKp empfiehlt den Zweckverbänden eine vermehrte Nutzung von Zielsetzungen. Dabei sollten strategische Ziele auf operative heruntergebrochen und die Zielerreichung überprüft werden. Weiterhin sieht die üöKp die Notwendigkeit eines vermehrten Einsatzes von Kennzahlen zur Steuerung und Messung der Zielerreichung, um damit die Grundlagen für eine erfolgreiche Output orientierte Steuerung zu legen. Der Trinkwasserverband Stade Land sollte sein vorhandenes Kennzahlenset zukünftig wieder nutzen.

### **3.4 Analyse der Haushaltslage**

#### **3.4.1 Gebührenkalkulation**

- Tz. 128 § 8 Abs. 2 NKomZG regelt das Recht des Zweckverbandes, nach Maßgabe des NKAG, d. h. also aufgrund einer vom Zweckverband selbst oder einem Verbandsmitglied gemäß § 2 Abs. 1 NKAG erlassenen Satzung, Gebühren und Beiträge zu erheben sowie Kostenerstattungen zu verlangen.<sup>23</sup>
- Tz. 129 Nach § 5 Abs. 2 NKAG kann der Gebührenberechnung ein Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der drei Jahre nicht übersteigen soll.
- Tz. 130 Die üöKp erfragte deshalb zunächst, in welchen Zeitabständen eine Gebührenkalkulation durchgeführt wurde. Die Zweckverbände machten dazu folgende Angaben:
- zwei Zweckverbände kalkulierten unterjährig,
  - sieben Zweckverbände kalkulierten jährlich,
  - ein Zweckverband kalkulierte alle zwei Jahre,
  - vier Zweckverbände kalkulierten alle drei Jahre und
  - ein Zweckverband (VHS) hatte keine Gesamtkalkulation, sondern kalkulierte die Kosten für jeden Kurs einzeln.

---

<sup>23</sup> BeckOK, Franke/Weidemann in Praxis der Kommunalverwaltung NKomZG – Kommentar zu § 8 Abs. 2 Rn. 17.

Tz. 131 Die üöKp begrüßt, dass alle Zweckverbände eine regelmäßige Gebührenkalkulation durchführten und sich somit an die rechtlichen Vorgaben zur Aktualität der Gebührenkalkulation hielten.<sup>24</sup>

### **3.4.2 Aufwandsdeckung und Gewinnorientierung**

Tz. 132 Die Gebühren- und Beitragserhebung sowie Kostenerstattungen sind nach dem NKAG nur zur Deckung eines durch die Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen bzw. Zweckverbänden entstehenden Finanzbedarfs zulässig.<sup>25</sup>

Tz. 133 Die üöKp betrachtet die Ertrags- und Aufwandslage der Zweckverbände über den Zeitraum von 2017 bis 2021. Es wurden die ordentlichen Gesamterträge und die ordentlichen Gesamtaufwendungen gegenübergestellt und ein Aufwandsdeckungsgrad ermittelt.

Tz. 134 Bei allen Zweckverbänden wurden die Abschlüsse der Jahre 2017 bis 2019 zugrunde gelegt. Lediglich der Abwasserzweckverband Uelzen hatte im gesamten Prüfungszeitraum und der Zweckverband VHS Hannover Land für die Jahre 2018 und 2019 keine Jahresabschlüsse. Beide genannten Zweckverbände legten für die genannten Zeiträume vorläufige Zahlen vor. Für die Jahre 2020 und 2021 wurden den Berechnungen die Haushalts- bzw. Wirtschaftspläne zugrunde gelegt, soweit die Jahresabschlüsse noch nicht vorgelegt werden konnten.

Tz. 135 In der folgenden Abbildung sind die Zweckverbände aufgeführt, die keine Verbandsumlage erhoben hatten:

---

<sup>24</sup> Umfassende Darstellungen zur Rechtmäßigkeit von Gebührenkalkulationen inkl. einer Checkliste finden sich im Kommunalbericht der Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2019, Kapitel 6.

<sup>25</sup> BeckOK, Franke/Weidemann in Praxis der Kommunalverwaltung NKomZG – Kommentar zu § 8 Abs. 2 Rn. 20.

Aufwandsdeckungsgrad	Jahresrechnung Ist 2017	Jahresrechnung Ist 2018	Jahresrechnung Ist 2019	Jahresrechnung Ist 2020/ Soll HHP o. WiPI 2020	Jahresrechnung Ist 2021/ Soll HHP o. WiPI 2021	durchschnittlicher Aufwandsdeckungs- grad des Zweckverbands
Zweckverband Abfallwirtschaft Celle	102%	101%	100%	101%	101%	101%
Zweckverband Wasserversorgung Sulinger Land	107%	103%	87%	99%	100%	99%
Wasserversorgungsverband Rheiderland	100%	102%	102%	101%	101%	101%
Wasser- und Abwasserzweckverband Solling	105%	107%	106%	101%	101%	104%
Zweckverband Abfallwirtschaft Hildesheim	96%	89%	93%	93%	96%	94%
Wasserverband Wingst	102%	98%	100%	100%	100%	100%
Wasserversorgungsverband Rotenburg -Land	99%	99%	99%	100%	100%	100%
Trinkwasserverband Stader Land	97%	93%	92%	100%	106%	98%
Wasserverband Nordhannover	99%	98%	105%	104%	100%	101%
Abwasserzweckverband Uelzen	106%	112%	104%	101%	104%	105%
Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover	101%	101%	101%	100%	102%	101%

**Abbildung 1** – Zweckverbände ohne Verbandsumlage

- Tz. 136 Diese elf Zweckverbände finanzierten sich fast ausnahmslos kostendeckend über eigene Beiträge, Gebühren und/oder Kostenerstattungen, so dass der durchschnittliche Aufwandsdeckungsgrad 94 % oder mehr betrug. Der durchschnittliche Aufwandsdeckungsgrad aller Zweckverbände betrug im Prüfungszeitraum sogar 100,36 %.
- Tz. 137 Die üöKp begrüßt, dass sich die überwiegende Zahl der Zweckverbände an die Vorgaben des NKAG<sup>26</sup> zum kostendeckenden Wirtschaften hielten.

<sup>26</sup> § 5 Abs. 1 S. 2 NKAG: „Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der jeweiligen Einrichtungen decken, jedoch nicht übersteigen.“

Tz. 138 Die unterschiedlichen Aufwandsdeckungsgrade der vier Zweckverbände, die eine Verbandsumlage erhoben hatten, ist in der folgenden Abbildung 2 enthalten.

	Jahresrechnung Ist 2017	Jahresrechnung Ist 2018	Jahresrechnung Ist 2019	Jahresrechnung Ist 2020/ Soll HHP o. WiPI 2020	Jahresrechnung Ist 2021/ Soll HHP o. WiPI 2021	durchschnittlicher Aufwandsdeckungs- grad des Zweckverbands
<b>Volkshochschule Calenberger Land</b>						
Aufwandsdeckungsgrad ohne Verbandsumlage	91%	90%	79%	74%	62%	79%
Aufwandsdeckungsgrad mit Verbandsumlage	108%	107%	96%	99%	85%	99%
<b>Zweckverband vhs Hannover Land</b>						
Aufwandsdeckungsgrad ohne Verbandsumlage	79%	85%	87%	71%	68%	78%
Aufwandsdeckungsgrad mit Verbandsumlage	97%	102%	105%	87%	87%	95%
<b>Abfallzweckverband Südniedersachsen</b>						
Aufwandsdeckungsgrad ohne Verbandsumlage	4%	6%	5%	3%	2%	4%
Aufwandsdeckungsgrad mit Verbandsumlage	103%	103%	101%	100%	100%	102%
<b>Abfallwirtschaftszentrum Friesland/Wittmund</b>						
Aufwandsdeckungsgrad ohne Verbandsumlage	49%	50%	52%	51%	51%	51%
Aufwandsdeckungsgrad mit Verbandsumlage	100%	100%	100%	100%	100%	100%

**Abbildung 2 – Zweckverbände mit Verbandsumlage**

Tz. 139 Diese finanzierten sich nicht kostendeckend aus eigenen Beiträgen, Gebühren und/ oder Kostenerstattungen.

### 3.4.3 Verbandsumlage

Tz. 140 Abgabenerhebungen und Kostenerstattungen dienen der Erzielung von Einnahmen des Zweckverbandes zur Deckung seines durch die Aufgabenerfüllung entstehenden Finanzbedarfs und gehen der Verbandsumlage vor. Nur soweit die Einnahmen aus Abgaben und Kostenerstattungen nicht ausreichen, kann der Zweckverband nach § 16 Abs. 1 NKomZG von den Verbandsmitgliedern eine Verbandsumlage erheben.<sup>27</sup>

Tz. 141 Alle Zweckverbände außer dem Abfallzweckverband Südniedersachsen finanzierten sich ganz oder teilweise über eigene Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und/oder Kostenerstattungen.

Tz. 142 Der Abfallzweckverband Südniedersachsen erlangte die Kosten zur Erfüllung seiner Verbandsaufgaben zu 100 % über eine Verbandsumlage. Grundlage der Berechnung waren die von den Verbandsmitgliedern jährlich überlassenen Abfallmengen. Die Berechnungsgrundlage dafür war in § 16 der Verbandsordnung

<sup>27</sup> BeckOK, Franke/Weidemann in Praxis der Kommunalverwaltung NKomZG - Kommentar zu § 8 Abs. 2, Rn. 17.

festgelegt. Die Umlagen wurden jeweils zum 31.03. des Folgejahres vom Zweckverband durch Umlagebescheid unter Beifügung prüffähiger Unterlagen festgesetzt und wurden vier Wochen nach Bekanntgabe des Bescheides fällig.

- Tz. 143 Der Zusammenschluss der Verbandsmitglieder zum Abfallzweckverband Südniedersachsen war lediglich zur Errichtung und Betreuung seiner Abfallentsorgungsanlage erfolgt. Der Zweckverband erzielte selbst keine eigenen Einnahmen aus der Abfallabholung bzw. -entsorgung. Die Abholung und Gebührenfestsetzung erfolgte durch die jeweiligen Verbandsmitglieder selbst. Die von den anderen Abfallversorgungszweckverbänden abweichende Verfahrensweise des Abfallzweckverbands Südniedersachsen ist unter dem Aspekt der kommunalen Selbstverwaltung zulässig. Mit dieser Konstruktion ist eine kostendeckende Bewirtschaftung ohne Verbandsumlage nicht möglich.
- Tz. 144 Haupteinnahmequellen der VHS Calenberger Land und des Zweckverbandes VHS Hannover Land waren neben den privatrechtlichen Entgelten auch zum Großteil Zuwendungen des Landes. Die Gebühren, Entgelte, Zuschüsse Dritter und sonstige Einnahmen reichten regelmäßig nicht aus, um die Kosten zu decken, so dass eine Verbandsumlage erhoben werden musste. Die Höhe der Umlage wurde jährlich neu berechnet.
- Tz. 145 Volkshochschulen übernehmen regelmäßig kommunale Aufgaben der Daseinsvorsorge im Bereich der Erwachsenenbildung, beruflichen Bildung, Beschäftigungsmaßnahmen und Ausbildung im überbetrieblichen Bereich. Bei diesem Aufgabenbereich ist es auf Grund der Art der Aufgabe eine Herausforderung, Kostendeckung zu erreichen. Vor diesem Hintergrund ist die Erhebung einer Verbandsumlage von den Verbandsmitgliedern der beiden Volkshochschulen dem Grunde nach nachvollziehbar.
- Tz. 146 Das Abfallwirtschaftszentrum Friesland/Wittmund erhob selbst keine Gebühren. Die Gebührenhoheit lag bei den Zweckverbandsmitgliedern. Zur Deckung des Finanzbedarfs erhob der Zweckverband nach einer entsprechenden Regelung der Zweckverbandssatzung eine Verbandsumlage. Auch diese Verfahrensweise ist im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zulässig.
- Tz. 147 Alle anderen elf Zweckverbände hatten im Prüfungszeitraum 2017 bis 2021 keine Verbandsumlage erhoben. Die üöKp begrüßt, dass diese Zweckverbände ihren

Ausgabenbedarf durch die Ausschöpfung aller zumutbaren Möglichkeiten der Einnahmebeschaffung auf Dauer eigenständig decken konnten.

### 3.5 Digitalisierung in Zweckverbänden

#### 3.5.1 Verpflichtung aus dem OZG

Tz. 148 Das OZG verpflichtet Bund und Länder bis spätestens Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Die kommunale Verwaltungsebene ist als Teil der mittelbaren Landesverwaltung ebenfalls vom OZG betroffen.<sup>28</sup>

Tz. 149 Kommunen haben die Möglichkeit, öffentliche Aufgaben in unterschiedlichen Organisationsformen zu erfüllen. Dabei ist allgemein anerkannt, dass die Verwaltung bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben auch in der Form des Privatrechts ihren öffentlich-rechtlichen Bindungen unterworfen bleibt.<sup>29</sup> Dies gilt gleichsam, wenn sich Kommunen für einzelne Aufgaben der Organisationsform des Zweckverbandes bedienen. Die Verpflichtung aus dem OZG, Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten, ist eine solche öffentlich-rechtliche Bindung, die im Übrigen an die Leistungserbringung anknüpft. Sofern Kommunen sich dazu entscheiden, öffentliche Aufgaben durch von ihnen errichtete Zweckverbände ausführen zu lassen, gilt das OZG somit auch für diese.

Tz. 150 Bestehen Zweifel, ob einzelne durch den Zweckverband erbrachte Leistungen unter das OZG fallen, sind diese mit dem Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung<sup>30</sup> abzugleichen.

Tz. 151 Digitalisierungsaspekte waren bei den geprüften Zweckverbänden in folgenden Bereichen zu erwarten:

---

<sup>28</sup> Diese Auffassung entspricht der überwiegenden in Aufsätzen und Kommentierung vertretenden Meinung, vgl. Denkhaus/Richter/Bostelmann, E-Government-Gesetz/Onlinezugangsgesetz, § 1, Rn. 11.

<sup>29</sup> BGHZ 52, 325, 327; 91, 84, 96 f.; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 3 Rn. 28 m. w. N.

<sup>30</sup> Der Leistungskatalog (Leika) stellt ein einheitliches, vollständiges und umfassendes Verzeichnis der Verwaltungsleistungen über alle Verwaltungsebenen in Deutschland hinweg dar und wird ständig fortgeschrieben. Derzeit beinhaltet dieser mehr als 575 OZG-Leistungen, die mehr als 5560 LeiKa-Leistungen bündeln (<https://informationsplattform.ozg-umsetzung.de/iNG/app/intro>, abgerufen am 24.01.2021).

- Zugang zu Informationen über den Zweckverband und seine Satzungen auf der Homepage,
- Antragstellung, An- und Abmeldung, Terminvergabe jeweils online,
- Onlinemitteilungen von Zählerständen sowie
- Onlinekurse.

### 3.5.2 Digitalisierungsvorhaben

Tz. 152 Die üöKp fragte bei den Zweckverbänden, ob aufgrund der Vorgaben des OZG Änderungen (im Hinblick auf Digitalisierung) ab dem 01.01.2023 geplant sind.

Tz. 153 Neun Zweckverbände bejahten diese Frage und gaben an, folgende Änderungen vornehmen zu wollen:

- Zweckverband Abfallwirtschaft Celle: Portallösung über ein ERP-System.<sup>31</sup>
- VHS Calenberger Land: Zugänge für das Lehrpersonal zur eigenständigen Kursplanung.
- Wasserversorgungsverband Rheiderland: Eventuell Einrichtung eines Nutzerportals für Verwaltungsleistungen.
- Zweckverband Abfallwirtschaft Hildesheim: Umstellung auf Digitalisierung im Bereich Personal- und Gebührenkatalog.
- Wasserverband Wingst: Neue Homepage.
- Trinkwasserverband Stader Land: Digitale Eingangsberechnungen und digitaler Postausgang, Möglichkeit, verschiedene Anträge digital zu stellen.

---

<sup>31</sup> Ein Enterprise-Resource-Planning-System (ERP-System) unterstützt sämtliche in einem Unternehmen ablaufenden Geschäftsprozesse. Es enthält Module für die Bereiche Beschaffung, Produktion, Vertrieb, Anlagenwirtschaft, Personalwesen, Finanz- und Rechnungswesen usw., die über eine gemeinsame Datenbasis miteinander verbunden sind. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/enterprise-resource-planning-system-5158Z>, aufgerufen am 10.01.2022.

- Abwasserzweckverband Uelzen: Z. B. Möglichkeit, verschiedene Anträge digital zu stellen.
- Wasserversorgungsverband Rotenburg-Land: Einführung weiterer Verwaltungsanwendungen ohne Medienbrüche im Bereich der Verbrauchsabrechnung und Digitalisierung von verwaltungsinternen Prozessen.
- Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover: Elektronisches Bewerbungsportal, E-Rechnung, diverse kleinere Projekte (z.B. Digitalisierung von Akten, Tourenplanung). Es werde derzeit an einem Zukunftskonzept bis 2035 gearbeitet, welches eine Digitalisierungsroadmap für das weitere Vorgehen bei der Digitalisierung des Zweckverbandes beinhaltet (z.B. Kundenportal, Einführung einer Mitarbeitenden-App etc.).

- Tz. 154 Der Zweckverband Wasserversorgung Sulinger Land erklärte, dass Sorge vor Hackerangriffen bestünde und man deshalb einen Onlinezugang für Bürgerinnen und Bürger nur nach gründlicher Prüfung öffnen wolle. IT-Sicherheit und insbesondere der Schutz der Kundendaten seien mit den Vorgaben des OZG in Einklang zu bringen. Der Zweckverband habe den Bereich IT an einen IT-Dienstleister fremdvergeben. Dieser habe eine umfangreiche Untersuchung der IT-Sicherheit des Zweckverbandes durchgeführt und diverse Umstellungen im System vorgenommen. Auch die Zweckverbände Abfallwirtschaft Celle und VHS Calenberger Land trugen vor, dass Bedenken bezüglich der IT-Sicherheit - Schutz der Kundendaten versus OZG - bestünden.
- Tz. 155 Der Zweckverband Wasserversorgung Sulinger Land teilte weiterhin mit, dass er länderübergreifend an einer Wasserverbandstagung teilnehme. Dort hätten sich Zweckverbände aus Niedersachsen, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern zusammengeschlossen, um Erfahrungen und Probleme auszutauschen. Der Zweckverband erhoffte sich Unterstützung durch diese Interessensvertretung bei der Umsetzung der Vorgaben des OZG.
- Tz. 156 Der Wasserversorgungsverband Rotenburg-Land hatte sich einer Kooperation der Wasserverbände Elbe-Weser-Raum (KOWAS) angeschlossen. Hier gäbe es regelmäßige Treffen und einen Austausch sowohl auf kaufmännischer als auch auf technischer Ebene. Weiterhin würden EU-weite Ausschreibungen z.B. im Bereich Wasserzähler, Rohrleitungen, Strom gemeinsam durchgeführt. Auch hier

erhoffte sich der Zweckverband Unterstützung durch diese Interessensvertretung bei der Umsetzung der Vorgaben des OZG.

- Tz. 157 Ein großer Teil der geprüften Zweckverbände ist Teil der sog. Kritischen Infrastruktur. Es ist richtig, dass gerade diese Zweckverbände Fragen der IT-Sicherheit (hierzu gehört auch der Schutz von Kundendaten) einen besonders hohen Stellenwert beimessen. Trotzdem sind die Vorgaben des OZG einzuhalten. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Zweckverbänden, die sich bisher noch nicht intensiv mit der Umsetzung der Anforderungen des OZG auseinandergesetzt haben, dies zeitnah anzugehen. Hier empfiehlt sich wegen der branchenspezifischen Anforderungen der Informations- und Erfahrungsaustausch mit Zweckverbänden, die ähnliche Aufgaben wahrnehmen und das auch über die Grenzen des Landes Niedersachsen hinaus.

### **3.5.3 Einsatz digitaler Verfahren**

- Tz. 158 Weiterhin fragte die üöKp nach dem Einsatz branchenspezifischer digitaler Verfahren durch die Zweckverbände und den dabei gesammelten Erfahrungen, ggf. auch zu Medienbrüchen. Medienbrüche bergen die Gefahr der Informationsverfälschung und ziehen eine Verlangsamung der Informationsbearbeitung nach sich.
- Tz. 159 Alle 15 Zweckverbände gaben an, eine Vielzahl unterschiedlicher branchenspezifischer digitaler Verfahren einzusetzen.
- Tz. 160 Beispielsweise nutzte der Wasserversorgungsverband Rotenburger - Land ein digitales Verfahren, mit dem Bürgerinnen und Bürger online Zählerstände an den Verband übertragen konnten und diese direkt in das Abrechnungssystem übernommen wurden. Im System erfolge danach eine Plausibilitätsprüfung. Der Zweckverband bot die Möglichkeit, elektronische Rechnungen im sog. ZUGFeRD-Format zu bearbeiten und empfangen zu können. Das ZUGFeRD-Format wird für den Versand von elektronischen Rechnungen genutzt. Die EDV-Prozesse waren mit dem RPA abgestimmt. Der Zweckverband und das RPA nutzten eine gemeinsame Austausch-Plattform.

- Tz. 161 Der Wasserverband Sulinger Land und der Abfallzweckverband Südniedersachsen nutzten ebenfalls ein Online-Vergabeportal. Der Zweckverband Abfallwirtschaft Celle, der Abfallzweckverband Südniedersachsen und der Trinkwasserverband Stader Land wiesen im Stellungnahmeverfahren bzw. im Erörterungsgespräch darauf hin, elektronische Rechnungslegung zu nutzen.
- Tz. 162 Der Wasserversorgungsverband Rheiderland nutzte ein Programm, mit dem Wasserzählerstände per Handy ausgelesen und digital übertragen werden konnten, inklusive digitaler Unterschrift.
- Tz. 163 Der Zweckverband Abfallwirtschaft Hannover ermöglichte über eine Software auf seiner Internetseite die Buchung vielfältiger Dienstleistungen, wie beispielsweise Anmeldung zur Sperrabfallabholung, Containerbestellung, Bestellung von Abfallsäcken. Auch die Änderungen von Eigentümerdaten war über dieses Portal möglich. Ein digitales Portal zur Personalgewinnung stand kurz vor der Einführung. Daneben bot der Zweckverband für das Gebiet der Landeshauptstadt die Möglichkeiten, über eine „Müllmelde-App“ Verunreinigungen und wilde Müllablagerungen zu melden. Auch der Zweckverband Abfallwirtschaft Celle bot eine „Müllmelde-App“ an.
- Tz. 164 Nur der Zweckverband VHS Calenberger Land gab an, dass seine digitalen Verfahren keine Medienbrüche aufwiesen. Dort erfolgte eine direkte Übernahme der Onlinekursanmeldungen, nach kurzer Plausibilitätskontrolle, in die Kursbuchungssoftware.
- Tz. 165 Bei den geprüften Zweckverbänden zeigte sich zum Stand der Digitalisierung ein sehr heterogenes Bild. Hauptauslöser für die Digitalisierungsmaßnahmen waren nicht das OZG, sondern zumeist innerbetriebliche Optimierungsbestrebungen sowie Aspekte der Kundenorientierung.
- Tz. 166 Die üöKp empfiehlt den Zweckverbänden, barrierefreie digitale Zugangsmöglichkeiten wie z. B. Anträge, Formulare zur An- und Abmeldung und Terminvergaben zu schaffen. Dabei sollte im Sinne einer Verfahrensökonomie darauf hingearbeitet werden, Medienbrüche zu vermeiden. Datenschutzrechtliche Verpflichtungen sind zu beachten.

- Tz. 167 Die üöKp fragte weiterhin, ob Anträge online gestellt werden konnten und ob die Zweckverbände ihre Verbandsordnungen, sonstigen Satzungen und Verordnungen, Protokolle der Verbandsversammlungen und/ oder Haushaltspläne sowie Jahresabschlüsse auf den Homepages veröffentlichten.
- Bei sieben Zweckverbänden bestand bereits die Möglichkeit, Anträge (wie z.B. Anmeldungen, Abmeldungen, Terminvergaben) online zu stellen.
  - Zwölf Zweckverbände veröffentlichten ihre Verbandsordnungen.
  - Alle Zweckverbände veröffentlichten sonstige Satzungen und Verordnungen auf ihren Homepages.
  - Der Abfallzweckverband Südniedersachsen veröffentlichte Protokolle der Verbandsversammlungen.
  - Das Abfallwirtschaftszentrum Friesland/ Wittmund veröffentlichte Haushaltspläne und Jahresabschlüsse.
- Tz. 168 Die üöKp begrüßt, dass bei sieben Zweckverbänden bereits die Möglichkeit bestand, Anträge online stellen zu können und empfiehlt dies allen Zweckverbänden. Auch wenn es für die Veröffentlichung von Verbandsordnungen, sonstigen Satzungen und Verordnungen, Protokollen der Verbandsversammlungen und/ oder Hausplänen und Jahresabschlüssen auf den Homepages keine zwingenden gesetzlichen Vorgaben gibt, wird dies von der üöKp empfohlen. Dies erfüllt den Aspekt der Bürgernähe und ist zeitgemäß. Zweckverbände sollten hiervon künftig vermehrt Gebrauch machen.

### **3.6 Fazit**

- Tz. 169 Grundsätzlich war festzustellen, dass die Zweckverbände organisatorisch und wirtschaftlich gut aufgestellt waren. Fehlende oder fehlerhafte Regelungen in den Verbandsordnungen hatten oftmals fehlerhafte Umsetzungen zur Folge. Die Zweckverbände zeigten aber eine große Bereitschaft, die während der örtlichen Erhebungen festgestellten Änderungs- und Anpassungsbedarfe schnellstmöglich umzusetzen. An verschiedenen Stellen zeigte sich (vor allem bei den Vorgaben für die Kassenführung und die Haushalts-/Wirtschaftsplanerstellung), dass eine

korrekte Herleitung der rechtlichen Vorgaben aus den drei unterschiedlichen Gesetzesgrundlagen NKomZG, NKomVG und EigBetrVO Schwierigkeiten bereitete. Die Zweckverbände waren nicht immer im Blickfeld der Rechnungsprüfungsämter. Die Digitalisierung hat in den Zweckverbänden Einzug gehalten, es bestehen allerdings mit Blick auf das OZG und unter dem Aspekt der Bürgerfreundlichkeit Optimierungsnotwendigkeiten und -potenziale.

Im Auftrag



Heike Fliess