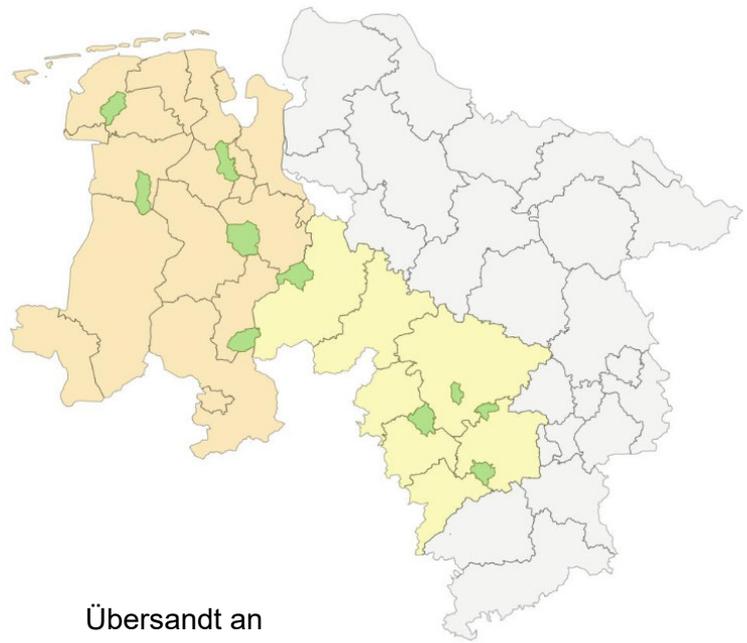


# Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

## Liegenschaftsverwaltung



Übersandt an

- Gemeinde Großenkneten
- Gemeinde Rhaderfehn
- Gemeinde Südbrookmerland
- Gemeinde Wiefelstede
- Stadt Alfeld (Leine)
- Stadt Bad Münder
- Stadt Damme
- Stadt Ronnenberg
- Stadt Sarstedt
- Stadt Twistringen

Hildesheim, 09.03.2022

Az.: 10712/6.3-1/2021/2

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung</b> .....	<b>4</b>
1.1	Anlass und Durchführung der Prüfung .....	4
1.2	Rechtlicher Hintergrund.....	8
<b>2</b>	<b>Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte.....</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Prüfungsergebnisse.....</b>	<b>12</b>
3.1	Organisation der Liegenschaftsverwaltung.....	12
3.2	Strategische und operative Ziele zur Liegenschaftsverwaltung .....	17
3.3	Planungsgrundlagen .....	20
3.3.1	Zentrales Liegenschaftskataster.....	20
3.3.2	Arten von Liegenschaftskatastern .....	22
3.3.3	Liegenschaftskonzepte.....	23
3.4	Bestandsprüfungen des Liegenschaftsportfolios .....	25
3.5	Verwertung entbehrlicher Liegenschaften .....	27

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Anteil Liegenschaften an Bilanzsummen.....	5
Abbildung 2 – Mit Aufgaben der LV befasste Organisationseinheiten (Beispiele) .....	13
Abbildung 3 – Vorteile des Mieter-Vermieter-Modells (Beispiele) .....	15
Abbildung 4 – Optische Darstellung der Liegenschaften der Gemeinde Rhauferhn .....	21
Abbildung 5 – Liegenschaftskataster .....	22
Abbildung 6 – Konzepte zur LV .....	24
Abbildung 7 – Grafik Verkaufserlöse .....	28

## Abkürzungsverzeichnis

ALKIS	Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem <sup>1</sup>
GIS	Geoinformationssystem
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung) vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130), zuletzt geändert durch VO vom 11.05.2021 (Nds. GVBl. S. 284)
LED	Leuchtdiode
LGLN	Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung
LV	Liegenschaftsverwaltung
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 07.12.2021 (Nds. GVBl. S. 830)
Tz.	Textziffer
VV-LHO	Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung, RdErl. d. MF v. 11.07.1996 (Nds. MBl 1996 Nr. 47, S. 1868), zuletzt geändert durch RdErl. vom 10.06.2021 (Nds. MBl. 2021 Nr. 24, S. 1083)

## Quellenhinweis

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

---

<sup>1</sup> Das ALKIS vereint in einem System die Informationen der früheren Liegenschaftskarte und des Liegenschaftsbuches. Unter anderem enthält es die Bezeichnung des Flurstücks nach Gemarkung, die Flur und Flurstücks Nummer, die Lage, die tatsächliche Nutzungsart und die Größe, ferner nachrichtlich die Eigentumsverhältnisse und die Grundbuchblattnummer.

# 1 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

## 1.1 Anlass und Durchführung der Prüfung

- Tz. 1 Grund und Boden sind nicht vermehrbar und vielerorts knappe Güter.<sup>2</sup> Kommunen benötigen aber Liegenschaften und Flächen, um im Rahmen der Daseinsvorsorge in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohnerinnen und Einwohner erforderlichen sozialen, kulturellen, sportlichen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen bereit zu stellen.<sup>3</sup>
- Tz. 2 Mit Einführung der Doppik mussten die niedersächsischen Kommunen ihr gesamtes Vermögen erfassen (§ 61 Abs. 1 KomHKVO). Seitdem sind sie verpflichtet, ihre Vermögensgegenstände in einer Bilanz jährlich auszuweisen (§ 128 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 Ziffer 3 NKomVG). Die Kommunen haben ihre Liegenschaften dabei auf der Aktivseite im Sachvermögen zu bilanzieren (§ 55 Abs. 2 Ziffer 2 KomHKVO i. V. m. § 60 Nr. 2 KomHKVO).
- Tz. 3 Unter Liegenschaften fasse ich im Folgenden die bebauten und unbebauten Grundstücke sowie das Infrastrukturvermögen der Kommunen, wie im verbindlichen Kontenrahmen für Niedersachsen vorgegeben.<sup>4</sup>
- Tz. 4 Basierend auf den letzten geprüften Bilanzen<sup>5</sup> zeigt die nachstehende Grafik dementsprechend die Bilanzwerte für
- unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte,
  - bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte und
  - Infrastrukturvermögen
- im Verhältnis zur Bilanzsumme der geprüften Kommunen.

---

<sup>2</sup> Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung, Januar 2021, S. 7. <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/579236> (Abruf am 17.12.2021).

<sup>3</sup> § 4 Satz 2 NKomVG.

<sup>4</sup> Kontengruppe 01, 02 und 03 Verbindlicher Kontenrahmen für Niedersachsen 2021 gemäß der Bezugsbekanntmachung des LSN vom 29.07.2020 (Nds. MBl. Nr. 37 vom 12.08.2020, S. 847).

<sup>5</sup> Jahr der letzten geprüften Bilanz im Klammerzusatz nach aufgeführter Kommune.

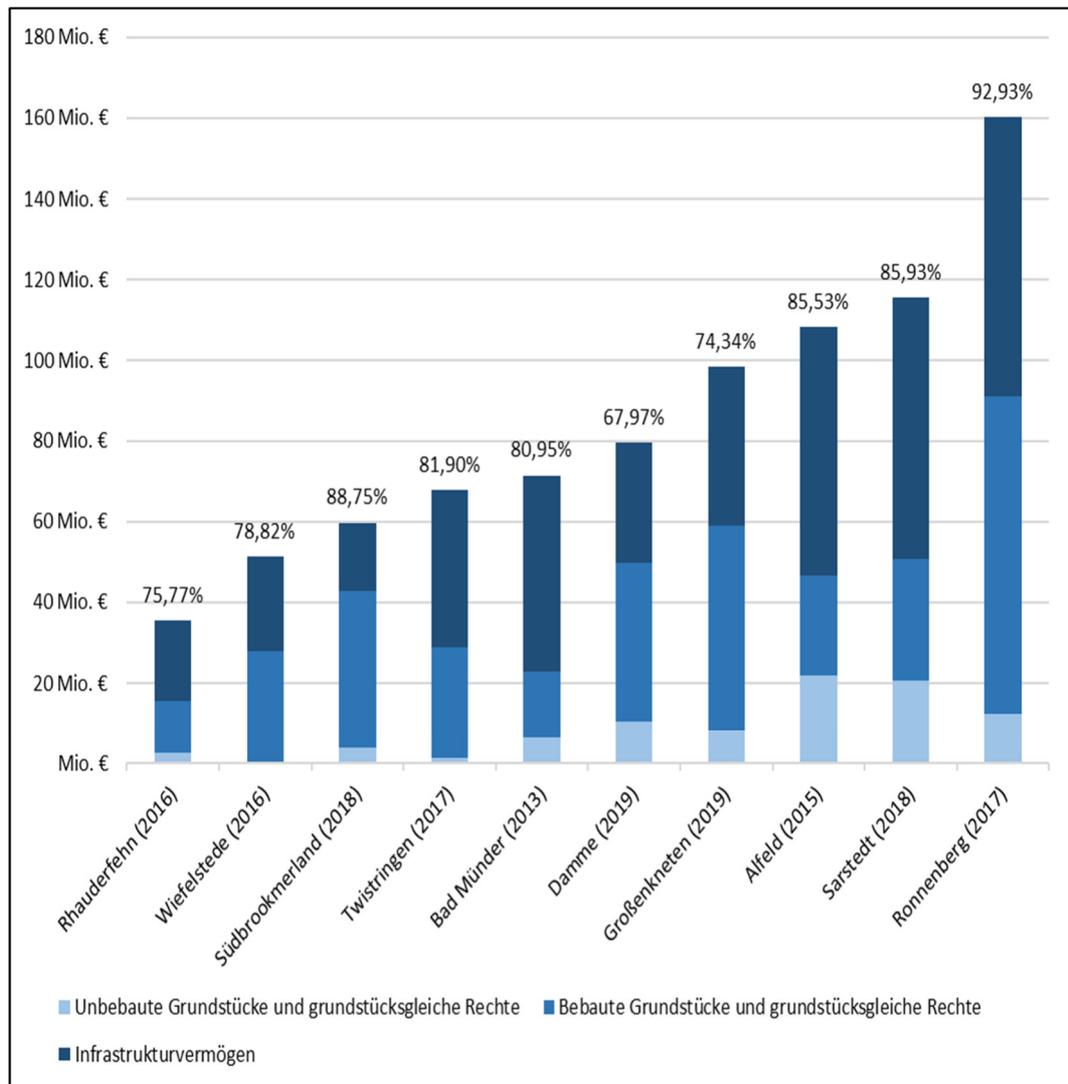


Abbildung 1 – Anteil Liegenschaften an Bilanzsummen (siehe Fußnote 5)

Danach betrug der Wert der Liegenschaften an den Bilanzsummen zwischen rd. 35,6 Mio. € und 160,3 Mio. € bzw. 67,97 % und 92,93 %.

- Tz. 5 Die Liegenschaften stellen den größten Anteil des kommunalen Vermögens dar. Ihnen kommt deshalb mit Blick auf die Finanzwirtschaft der Kommunen grundlegende Bedeutung zu.
- Tz. 6 Diese Prüfung sollte kommunale Strukturen und Entscheidungskriterien im Hinblick auf die Liegenschaftsverwaltung untersuchen und Optimierungspotenziale aufzeigen. Der Schwerpunkt lag in der Untersuchung der bedarfsorientierten Steuerung und des Controllings des Liegenschaftsbestands. Insoweit ging ich den Fragen nach,
- inwieweit die Kommunen einen Überblick über ihren Liegenschaftsbestand hatten und

- nach welchen Kriterien der Liegenschaftsbestand erhalten, erweitert und ggf. reduziert wurde.

Tz. 7 Soweit Kommunen trotz steigender Erwerbskosten Gebäude und Grundstücke als „Reserve“ kaufen, sind solche Immobilien- und Grundstückskäufe in der aktuellen Hochpreisphase für Liegenschaften nur bei einer langfristig angelegten Strategie finanziell sinnvoll.<sup>6</sup>

Veräußerungen z. B. kommen dann in Betracht, wenn langfristig an einem Standort kein weiterer Bedarf zu erwarten ist (z. B. Spiel- und Bolzplätze, dauerhafte Leerstände, entbehrliche Feldwege oder Vorratsflächen<sup>7</sup>).

Tz. 8 Die Prüfung beschränkte sich nicht nur auf rein organisatorische Aspekte. Insofern beleuchtete ich, inwiefern durch die Liegenschaftsverwaltung strategische Elemente operativ umgesetzt wurden.

Tz. 9 Gegenstand dieser Prüfung war die Verwaltung der Liegenschaften (siehe Tz. 3) ab dem Haushaltsjahr 2016 bei sechs Städten und vier Gemeinden mit bis zu 25.000 Einwohnerinnen/Einwohnern.

Tz. 10 Die Auswahl der Kommunen für diese Prüfung berücksichtigte u. a. auch den für den Kommunalbericht 2022 vorgesehenen besonderen regionalen Schwerpunkt. Es sollten unter regionalen Aspekten besonders die statistischen Gebiete (NUTS-Ebenen 2) Hannover<sup>8</sup> und Weser-Ems<sup>9</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.

---

<sup>6</sup> Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung, Januar 2021, S. 9. <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/579236> (Abruf am 17.12.2021).

<sup>7</sup> Z. B. Erweiterungsflächen auf kommunalen Friedhöfen, Grünflächen in Anlehnung an Spielplätzen mit Gerätschaften.

<sup>8</sup> Regionsbereich Hannover, Landkreisbereiche Diepholz, Hameln-Pyrmont, Hildesheim, Holzminden, Nienburg/Weser und Schaumburg sowie die Landeshauptstadt Hannover.

<sup>9</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.

Sofern die entscheidenden Prüfungskriterien nicht dagegen sprachen, war diese regionale Betrachtung auch maßgeblich für die Auswahl der zu prüfenden Kommunen bei den für den Kommunalbericht 2022 vorgesehenen Prüfungen und somit auch für diese Prüfung.

Der Kommunalbericht 2023 und die für diesen Bericht vorgesehenen Prüfungsergebnisse werden sich schwerpunktmäßig mit den anderen beiden statistischen Gebieten Braunschweig<sup>10</sup> und Lüneburg<sup>11</sup> befassen. Damit wird sich für die Kommunalberichte 2022 und 2023 eine detaillierte Betrachtung des „westlichen“ und „östlichen“ Niedersachsens ergeben.

- Tz. 11 Kein Prüfungsgegenstand war das sog. Facilitymanagement<sup>12</sup> oder Gebäudemanagement, welches Aufgaben zur Immobilienbewirtschaftung einschließt (z. B. Hausmeister- und Reinigungsdienste, Objektbetreuungen und Beschaffungswesen).

Die Prüfungen vor Ort fanden im Zeitraum vom 07.07.2021 bis 16.09.2021 statt.

- Tz. 12 Die geprüften Kommunen hatten Gelegenheit, zum Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen.

Die Stadt Bad Münder verzichtete mit E-Mail vom 04.01.2022 auf eine Stellungnahme.

Die Gemeinde Wiefelstede gab in ihrer Stellungnahme vom 19.01.2022 zu bedenken, dass eine Umsetzung der im Entwurf genannten Hinweise und Empfehlungen mit einem deutlich erhöhten Personalaufwand verbunden wäre. Ansonsten hielt sie eine weitergehende Stellungnahme für nicht erforderlich.

Die Stadt Damme gab in einem Erörterungsgespräch vom 07.02.2022 Hinweise zu Sachverhalten, die in Tz. 76 und Tz. 78 berücksichtigt wurden.

---

<sup>10</sup> Landkreisbereiche Gifhorn, Göttingen, Goslar, Helmstedt, Northeim, Peine und Wolfenbüttel sowie die Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg.

<sup>11</sup> Landkreisbereiche Celle, Cuxhaven, Harburg, Heidekreis, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme), Stade, Uelzen und Verden.

<sup>12</sup> <https://de.wikipedia.org/wiki/Facilitymanagement> (Abruf am 17.12.2021).

Die Stadt Twistringen erklärte in ihrer Stellungnahme vom 04.02.2022, dass keine kommunalen Friedhöfe betrieben werden. Die Abbildung 5 – Liegenschaftskataster und Abbildung 6 – Konzepte zur LV wurden entsprechend textlich angepasst.

Die Gemeinde Großenkneten verzichtete mit Schreiben vom 17.02.2022 auf eine Stellungnahme.

Die Gemeinde Südbrookmerland wies mit Mail vom 24.02.2022 auf Verkäufe von Spielplatzflächen im Berichtszeitraum hin, die in Abbildung 7 – Grafik Verkaufserlöse und Tz. 89 berücksichtigt wurden.

Die übrigen Kommunen gaben keine Stellungnahme ab.

## **1.2 Rechtlicher Hintergrund**

- Tz. 13 Die Kommunen haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (§ 110 Abs. 1 NKomVG). Ihre Haushaltswirtschaft ist gleichzeitig sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 110 Abs. 2 NKomVG).
- Tz. 14 Vermögensgegenstände, zu denen die öffentlichen Liegenschaften gehören, sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen (§ 124 Abs. 2 Satz 1 NKomVG). Das Wirtschaftlichkeitsprinzip erfordert, dass nur die Grundstücke und Gebäude vorgehalten werden, die für die Aufgabenerfüllung in absehbarer Zeit erforderlich sind (§ 124 Abs. 1 NKomVG). Insoweit ist eine professionelle Liegenschaftsverwaltung ein effektives Instrument zur Haushaltssicherung.

## 2 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte

- Tz. 16 Acht Kommunen<sup>13</sup> organisierten ihre Liegenschaftsverwaltungen dezentral. Sie beauftragten mehrere Organisationseinheiten mit der Aufgabenwahrnehmung. Unterschiedliche Sichtweisen und Zielsetzungen über den allgemeinen Erhalt des Liegenschaftsvermögens und das immobilienwirtschaftliche Handeln im Interesse der individuellen Nutzung können konfliktträchtig sein. Eine effiziente und effektive Liegenschaftsverwaltung im Rahmen der dezentralen Organisationsstruktur erfordert daher einen hohen Koordinations- und Kommunikationsaufwand. Als ein Kompromiss zwischen zentraler und dezentraler Aufgabenwahrnehmung könnte sich die Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modell(s)<sup>14</sup> oder eine Organisation in Anlehnung an dieses Modells anbieten (siehe Abschnitt 3.1).
- Tz. 17 Die geprüften Kommunen nahmen die gewählte Aufbau- und Ablauforganisation ihrer Liegenschaftsverwaltung als langjährig erprobt und somit grundsätzlich als unveränderbar an. Von einzelnen Kommunen wurde der Wunsch nach Optimierung der Abläufe erfolglos innerhalb ihrer Verwaltung kommuniziert. Da keine Kommune in regelmäßigen Abständen Organisationsuntersuchungen vornahm, wurden Prozesse weder neu strukturiert noch offiziell hinterfragt. Ich empfehle entsprechende Untersuchungen, um Optimierungsmöglichkeiten zu identifizieren und umsetzen zu können (siehe Tz. 40 ff.).
- Tz. 18 Die geprüften Kommunen hielten keine speziellen Regelungen zum Geschäftsablauf für ihre Liegenschaftsverwaltungen vor. Sie orientierten sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben an der langjährigen Praxis. Ein Wissenstransfer bei Personalwechsel konnte nicht durch dokumentierte Anweisungen unterstützt werden. Schon deswegen, aber insbesondere auch vor dem Hintergrund des erhöhten Abstimmungsbedarfs mit den dezentralen Verwaltungseinheiten, sollten

---

<sup>13</sup> Gemeinde Großenkneten, Gemeinde Rhaderfehn, Stadt Alfeld (Leine), Stadt Bad Münder, Stadt Damme, Stadt Ronnenberg, Stadt Sarstedt, Stadt Twistringen.

<sup>14</sup> Mieter-Vermieter-Modell: Gebäudemanagementfunktionen sind in einer zentralen Organisationseinheit zusammengefasst („Vermieter“), die den raumnutzenden Fachbereichen („Mieter“) die angeforderten Nutzflächen/Räume einschließlich Serviceleistungen zur Verfügung stellt und von diesem hierfür eine Miete erhält (gezahlt oder intern verrechnet).

die Kommunen die Geschäftsabläufe der Liegenschaftsverwaltung schriftlich festlegen (siehe Tz. 43 ff.).

- Tz. 19 Nur die Stadt Ronnenberg beschloss strategische und darauf aufbauende operative Ziele zur Liegenschaftsverwaltung. Sie bestimmte dafür auch Kennzahlen. Diese entsprachen aber nicht den SMART-Kriterien<sup>15</sup>. Die anderen Kommunen „steuerten“ nicht auf der Basis beschlossener Ziele. Sie berücksichtigten dabei eher tagesaktuelle Notwendigkeiten. Um die Liegenschaftsverwaltung übergreifend wahrzunehmen, sind in die Zukunft wirkende strategische und operative Ziele mit messbaren Kennzahlen ein geeignetes Instrument. Ich empfehle den Kommunen die Steuerung der Liegenschaftsverwaltung stärker durch zukunftsorientierte Rahmenbedingungen (Ziele, messbare Kennzahlen) zu organisieren. Sie versetzen sich damit in die Lage, ihr Handeln transparent und damit nachvollziehbar zu machen (siehe Tz. 46 ff.).
- Tz. 20 Keine Kommune nutzte ein strukturiertes Controlling (Berichtswesen) zur Liegenschaftsverwaltung. Gegensteuernde oder fortsetzende Entscheidungen erfolgten regelmäßig nur anlassbezogen. Schief lagen wurden somit erst im Rahmen einer Einzelfallentscheidung erkannt. Dann könnte sich jedoch ein Gegensteuern als schwierig herausstellen. Ich empfehle den Kommunen, ein Controlling entsprechend ihrem Informationsbedürfnis aufzubauen. Neben einem Soll-Ist-Vergleich der Finanzdaten zur Liegenschaftsverwaltung, sollte auch die Frage nach der Erforderlichkeit der Liegenschaften beantwortet werden (siehe Tz. 49 ff.).
- Tz. 21 Die Kommunen führten unterschiedliche Kataster. Keine Kommune hielt für alle Liegenschaftsarten entsprechende Kataster vor. Insofern nutzten die Kommunen nicht ihre Möglichkeiten auf der Basis von Katastern, Risiken zu minimieren und fundierte Entscheidungsbasen zu schaffen. Ich empfehle den Kommunen zu prüfen, ob ein bisher nicht angelegtes Kataster aufgebaut werden sollte, um dessen Vorteile nutzen zu können (siehe Tz. 63 ff.).
- Tz. 22 Strukturierte Konzepte zur Verwaltung der unterschiedlichen Liegenschaftsarten in bestimmten Bereichen erstellten nur wenige Kommunen. Konzeptionelles Handeln würde eine sichere Handlungsbasis schaffen und beispielsweise gleiche Sachverhalte gleichbehandeln. Ich empfehle den Kommunen, häufig wiederkehrende Verfahrensschritte konzeptionell zu regeln (siehe Tz. 69 ff.).

---

<sup>15</sup> spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert.

- Tz. 23      Keine Kommune kontrollierte in den Berichtsjahren, inwieweit ihr Liegenschaftsbestand für die Aufgabenerfüllung noch erforderlich war. Basis einer aktiven Liegenschaftsverwaltung ist das Wissen um den Bestand, die Nutzung und die Entwicklungspotenziale der kommunalen Liegenschaften. Die Kommunen sollten den eigenen kommunalen Liegenschaftsbestand in regelmäßigen Zeitabständen überprüfen. Insbesondere sollten auch die Potenziale „stillen“ Reserveflächen geklärt werden (siehe Tz. 77 ff.).
- Tz. 24      Ein Vermarktungskonzept für entbehrliche Liegenschaften gab es in keiner Kommune. Insofern lagen Verkäufen derartiger Liegenschaften in acht Kommunen Einzelfallentscheidungen zu Grunde, die an keine vorab festgelegten Vorgaben und Kriterien gebunden waren. Ein Verkauf sollte nur dann in Betracht gezogen werden, wenn diese Liegenschaften erkennbar keinerlei Bedeutung für künftige kommunale Aufgabenstellungen haben. Die Kommunen sollten sich interne Regelungen für die Abgabe entbehrlicher Liegenschaften geben (siehe Tz. 85 ff.).

### **3 Prüfungsergebnisse**

#### **3.1 Organisation der Liegenschaftsverwaltung**

- Tz. 25 Mit der Einführung der Doppik wurde der hohe Anteil der bebauten und unbebauten Grundstücke am kommunalen Vermögen deutlich (siehe Tz. 4 ff.). Diese kommunalen Liegenschaften bilden die Basis für die von den Kommunen zu erfüllenden Aufgaben z. B. für Kindergärten oder Feuerwehren. Sie sollten den Liegenschaftsbestand nicht nur bei Haushaltssicherungsmaßnahmen, sondern auch vor Investitionsentscheidungen aus Gründen der Sparsam- und Wirtschaftlichkeit im Blick behalten (siehe Tz. 13). Eine ganzheitliche Betrachtung ist dabei unerlässlich. Dieser Aufgabe widmen sich Liegenschaftsverwaltungen innerhalb der Ihnen übertragenen fachlichen Zuständigkeit.
- Tz. 26 Die Eingliederung der Liegenschaftsverwaltung in die Verwaltungsstruktur war bei den geprüften Kommunen meistens historisch gewachsen. Sie veränderte sich eher mit dem Wechsel politischer Mehrheiten als aufgrund inhaltlicher Notwendigkeiten. Auch hing die Aufgabenzuordnung und -wahrnehmung oftmals von den handelnden Personen ab.
- Tz. 27 In acht Kommunen<sup>16</sup> nahmen mehrere Organisationseinheiten dezentral die Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung wahr. Sie ordneten sie als Sachgebiet, als Amt, als Fachdienst oder Team in ihre Verwaltungsstruktur ein.

---

<sup>16</sup> Gemeinde Großenkneten, Gemeinde Rhaderfehn, Stadt Alfeld (Leine), Stadt Bad Münder, Stadt Damme, Stadt Ronnenberg, Stadt Sarstedt, Stadt Twistringen.

Tz. 28 Daneben befassten sich weitere Organisationseinheiten eigenständig mit Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung:



Abbildung 2 – Mit Aufgaben der LV befasste Organisationseinheiten (Beispiele)

Tz. 29 Ein wichtiges Ziel und ständige Aufgabe der Liegenschaftsverwaltung ist die Pflege und der Erhalt des gesamten Liegenschaftsvermögens (siehe Tz. 14). Die zuständigen Fachämter überwachen den Ansatz, ermitteln den Flächenbedarf und haben die Bewirtschaftung und die Unterhaltung der von ihnen zu betreuenden Liegenschaften im Blick. Das ihnen zur Erfüllung dieser Aufgaben zur Verfügung stehende Budget sollen sie optimal ausnutzen und dabei objektbezogen immobilienwirtschaftlich denken und handeln.

Tz. 30 Diese unterschiedlichen Sichtweisen und Zielsetzungen können Konflikte hervorrufen, wenn keine allgemeinverbindlichen Regelungen bestehen bzw. Steuerungsmöglichkeiten durch eine zentrale Verwaltungseinheit fehlen.

Tz. 31 Sowohl Leistungserbringung als auch Verantwortungs- und Entscheidungsbereiche der Liegenschaftsverwaltung waren bei den geprüften Kommunen auf viele Organisationseinheiten verteilt. Diese Zersplitterung erforderte einen hohen Ko-

ordinations- und Kommunikationsaufwand, um eine effiziente sowie effektive Bewirtschaftung und Verwaltung des kommunalen Gebäude- und Liegenschaftsbestandes zu erreichen.

- Tz. 32 Die Gemeinde Südbrookmerland organisierte ihre Liegenschaftsverwaltung zentral als Fachbereich. Unterhalb der Fachbereichsebene gab es keine weiteren Organisationseinheiten (z. B. Sachgebiete). Alle Sachbearbeitungen waren gleichrangig der Fachbereichsleitung unterstellt.
- Tz. 33 Die Gemeinde Wiefelstede bündelte die Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung in einem Fachbereich. Das Grundstücks- und Gebäudemanagement hatte die Budgetverantwortung für die grundsätzliche Unterhaltung und Bewirtschaftung von Gebäuden und Grundstücken (inkl. Reduzierung der Energieverbräuche). Das Budget für den Betrieb lag bei den jeweiligen Nutzerfachdiensten.
- Tz. 34 Der Vorteil eines zentralen Gebäude- und Liegenschaftsmanagements ist die Zusammenführung der Verantwortlichkeiten in einer Organisationseinheit. Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung könnte erhöht und die Verantwortung für Gebäude und Liegenschaften von der Fachverantwortung der einzelnen Ämter und Fachbereiche getrennt werden. Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass
- die Nähe zu den Dienstleistungsprozessen bzw. Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern vor Ort und
  - die höhere Autonomie inkl. Entscheidungskompetenz der Fachämter bzgl. der individuell verwalteten Liegenschaften
- verloren gehen.
- Tz. 35 Als ein Kompromiss zwischen zentraler und dezentraler Aufgabenwahrnehmung könnte sich eine Umsetzung des Mieter-Vermieter-Modell(s)<sup>17</sup> oder eine Organisation in Anlehnung an dieses Modell anbieten. Hier nimmt die für die Liegenschaften zuständige Organisationseinheit die Vermieterfunktion für die kommunalen Gebäude und Grundstücke wahr. Aufgrund der dort aufzubauenden bzw. bereits vorhandenen Konzentration von Fachwissen in betriebswirtschaftlicher, technischer und organisatorischer Hinsicht erfolgt eine Professionalisierung der Liegenschaftsverwaltung.

---

<sup>17</sup> Mieter-Vermieter-Modell: Gebäudemanagementfunktionen sind in einer zentralen Organisationseinheit zusammengefasst („Vermieter“), die den raumnutzenden Fachbereichen („Mieter“) die angeforderten Nutzflächen/Räume einschließlich Serviceleistungen zur Verfügung stellt und von diesem hierfür eine Miete erhält (gezahlt oder intern verrechnet).

Die die Liegenschaften nutzenden Fachämter nehmen die Mieterposition ein. Sie haben für Fragen, Problemstellungen und Anregungen eine direkte Anlaufstelle. Durch die Bündelung des Liegenschaftsbestandes kann dieser langfristig und strategisch geplant und verwaltet werden. Die dezentrale Ressourcenverantwortung wird mit der zentralen Steuerung verknüpft.

Tz. 36 Der Umfang der Leistungen, die die Fachämter von der zentral zuständigen Organisationseinheit, d. h. der Liegenschaftsverwaltung erhalten könnten, ist von der Größe und Leistungsfähigkeit der Kommune abhängig.

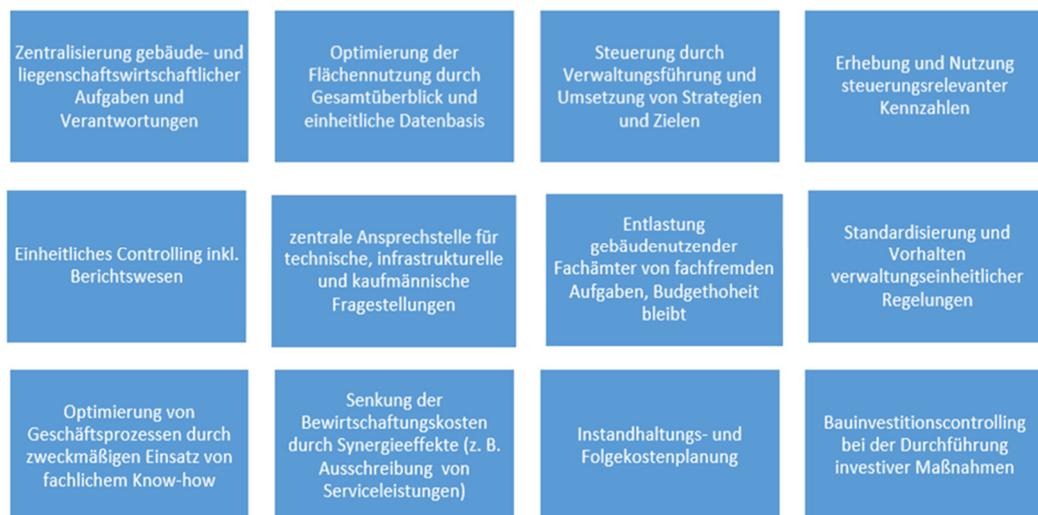


Abbildung 3 – Vorteile des Mieter-Vermieter-Modells (Beispiele)

Tz. 37 Bei der Einrichtung einer Liegenschaftsverwaltung in Anlehnung an das Mieter-Vermieter-Modell empfehle ich den Kommunen, strategische Ziele zu Beginn der Neustrukturierung zu definieren. Um Zielkonflikte der bisher dezentral tätigen Aufgabenträger zu vermeiden, ist ein strukturiertes Vorgehen nach Vorgaben der Verwaltungsspitze und der entscheidenden politischen Gremien unter Einbeziehung der bisher Beteiligten erforderlich.

Tz. 38 Dabei ist zu beachten, dass die Schnittstelle Fachamt/Liegenschaftsverwaltung (als Mieter/Vermieter) entsprechend der individuellen Bedürfnisse der Fachämter eingerichtet werden muss, damit so viel Flexibilität wie möglich erhalten bleibt.

Tz. 39 Voraussetzungen für eine erfolgreiche Aufgabenwahrnehmung in dieser Organisationsform sind z. B. die Aktualisierung der Datenbestände vor der Zusammenführung, Berücksichtigung der Auswirkungen auf Stellenausstattungen und -bewertungen durch neue Aufgabenzuschnitte, Installation eines leistungsfähigen

Fachprogramms und die Anpassung von Berechtigungen und Verantwortlichkeiten.

- Tz. 40 Keine der geprüften Kommunen untersuchte die Aufbau- und Ablauforganisation ihrer Liegenschaftsverwaltung mit dem Ziel, Verfahrensabläufe zu beschleunigen.
- Tz. 41 Um Optimierungsmöglichkeiten identifizieren und nutzen zu können, sollten die Kommunen in regelmäßigen Abständen Organisationsuntersuchungen vornehmen. Hiermit muss nicht zwingend ein Beratungsunternehmen beauftragt werden. Die Kommunen können auch eigenes Personal und eigenes „Know-how“ gezielt einsetzen. Ein solches Konzept bietet die Gelegenheit, Abläufe und Prozesse zu hinterfragen und, falls erforderlich, nachzujustieren.
- Tz. 42 Diese Empfehlung steht auch vor dem Hintergrund, dass mir im Rahmen der Prüfung Optimierungsmöglichkeiten, die für die Aufgabenwahrnehmung durch die Liegenschaftsverwaltung möglich wären, genannt wurden. Optimierungsbedarfe wurden z. B. wie folgt gesehen:
- Intensivierung der Stellenausstattung, um Aufgaben zukünftig nicht nur sachgerecht abarbeiten, sondern diese auch strategisch angehen zu können. Wunsch nach agieren statt reagieren.
  - Vorhalten von Stellenbemessungen und –bewertungen und daraus resultierend Aufgabenabgrenzungen.
  - Die zunehmende Digitalisierung im Bereich Liegenschaftsverwaltung kann nur mit einem erhöhten Personalaufwand und entsprechendem Know-how zeitnah umgesetzt werden (z. B. digitale Erfassung von Friedhofsflächen, digitale Bewirtschaftung der Grünflächen, digitale Erfassung von Energieverbräuchen oder das klassische Liegenschaftsbewirtschaftungsprogramm).
  - Einrichtung einer Gebäudewirtschaft und/oder Zuordnung der Gebäudewirtschaft zu einer Organisationseinheit mit der Liegenschaftsverwaltung.

Die Befürworter der genannten Optimierungsmöglichkeiten kommunizierten diese als Verbesserungsvorschläge bereits in ihren Verwaltungen. Letztendlich entschieden sich die Kommunen aus organisatorischen und/oder Kostengründen aber dagegen.

- Tz. 43 Neben den allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisungen hielten die geprüften Kommunen keine speziellen Regelungen zum Geschäftsablauf für ihre Liegenschaftsverwaltungen vor. Sie wiesen überwiegend darauf hin, dass langjährige Praxis in den Liegenschaftsverwaltungen fehlende Regelungen zu Zuständigkeiten und Organisation grundsätzlich ersetzen würden.
- Tz. 44 Ich konnte mich vor Ort davon überzeugen, dass die in den Liegenschaftsverwaltungen bereits seit vielen Jahren tätigen Personen über ein großes Erfahrungswissen verfügten. Dieses setzte sich aus Erfahrungen, Erinnerungen und Überzeugungen zusammen und ergänzte das vorhandene Fachwissen. Grundsätzlich waren somit gute Voraussetzungen für eine qualifizierte Aufgabenwahrnehmung vorhanden. Die Kommune sollte dabei beachten, dass sich gerade in einer „langjährigen Praxis“ Arbeitsweisen einschleichen können, die im Tagesgeschäft nicht sofort auffallen, aber den Bearbeitungsablauf negativ beeinflussen können.
- Tz. 45 Ich empfehle daher, die Geschäftsabläufe der Liegenschaftsverwaltung schriftlich festzulegen. Diese Empfehlung sehe ich insbesondere auch vor dem Hintergrund eines einheitlichen Verwaltungshandelns und dem erforderlichen erhöhten Abstimmungsbedarfs mit den dezentralen Verwaltungseinheiten, die weitere Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung wahrnehmen. Zusätzlich unterstützen bei einem Personalwechsel geregelte und schriftlich festgelegte Geschäftsabläufe den reibungslosen Übergang eines Arbeitsplatzes.

### **3.2 Strategische und operative Ziele zur Liegenschaftsverwaltung**

- Tz. 46 Nur die Stadt Ronnenberg beschloss strategische Ziele und verband diese mit operativen Zielen. Eine Evaluation dieser Ziele nahm sie nicht vor.
- Tz. 47 Die geprüften Kommunen, die keine strategischen und operativen Ziele beschlossen hatten, gaben als Gründe dafür an:
- Die Kommune habe aufgrund ihrer Größe und ihrer schlanken Organisationsstruktur mit kurzen Kommunikationswegen in der Verwaltung ihre Strategie „im Blick“.
  - Gefasste Beschlüsse würden so dokumentiert, dass die Umsetzung „controlled“ werden könne.

- Die Steuerung erfolge über Einzelbeschlüsse, die grundsätzlich auch zielorientierte Erwägungen enthalten würden.
- Das jeweilige Produkt weise Ziele zur Aufgabe aus. Diese würden sich zumindest sekundär auch auf die notwendigen Liegenschaften beziehen oder auswirken.
- Eine Verschriftlichung strategischer oder operativer Ziele läge nicht vor, weil die zur Aufgabendurchführung erforderlichen Absprachen im Rahmen der wöchentlichen Leitungssitzungen mündlich erfolgen würden.

Tz. 48 „Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des Haushalts gemacht werden.“<sup>18</sup> Die Elemente des Neuen Haushaltsrechts schaffen Transparenz zum öffentlichen Handeln durch entsprechende Leistungen. Erfolg und Misserfolg der Zielsetzungen werden messbar und damit auch sichtbar. Nur die Kommune, die ihre Ziele und deren Umsetzung im Blick hat, kann fehlerfrei ermitteln, welche Informationen (beispielsweise aus Planungsgrundlagen) sie für zielorientierte Entscheidungen benötigt.

Tz. 49 Nur die Stadt Ronnenberg versah ihre operativen Ziele mit Kennzahlen. Dabei handelte es sich nicht um messbare Zielerreichungsgrade. Sie erfüllten damit jedoch nicht die SMART-Kriterien.

Tz. 50 Keine der geprüften Kommunen führte ein Controlling als Steuerungsinstrument ein. Ein Berichtswesen gab es nur anlass- und/oder objektbezogen. Dafür führten die Kommunen folgende Beispiele an:

- Austausch der Leuchtmittel der Straßenbeleuchtung auf LED.
- Finanzzeckdaten (Quartalsberichte zu allen Produkten mit Abweichungen zum Planansatz).
- Anfragen aus dem politischen Raum z. B. zu Auslastungen, Bewirtschaftungskosten.
- Energieberichte.

Tz. 51 Ich sehe ein regelmäßiges Berichtswesen auch bei kleineren Kommunen als zielführend an, um die Einhaltung der Festlegungen des Haushaltsplans und die dort abgebildeten Ziele, Maßnahmen sowie Kennzahlen und deren Zielerreichung

---

<sup>18</sup> § 21 Abs. 2 KomHKVO.

transparent darzustellen. Damit wäre die Basis für ein eventuelles Gegenlenken geschaffen.

- Tz. 52 Alle geprüften Kommunen bestimmten im Haushaltsplan Produkte zur Liegenschaftsverwaltung. Die Gemeinde Wiefelstede und die Stadt Twistringen wiesen diese als wesentliche Produkte aus. Die Gemeinde Wiefelstede räumte auf Nachfrage ein, dass das System der Steuerung über wesentliche Produkte für die Liegenschaftsverwaltung nicht „gelebt“ werde. Die Stadt Twistringen unterteilte das Produkt zur Liegenschaftsverwaltung in die Leistungen Neu-, Um- und Ausbau von städtischen Gebäuden sowie Unterhaltung und Bewirtschaftung von städtischen Gebäuden und Grundstücken. Eine Steuerung im Sinne eines wesentlichen Produktes belegte sie nicht.
- Tz. 53 Alle geprüften Kommunen erklärten, dass sie über keine KLR für ihre Liegenschaftsverwaltung verfügten. Allenfalls bei Liegenschaften kostenrechnender Einrichtungen war dies der Fall (beispielsweise Abwasserentsorgungsanlage).
- Tz. 54 Aufgaben zur Liegenschaftsverwaltung müssen als Pflichtaufgaben erledigt werden. Auch dafür ist eine Zieldefinition möglich und bei Ausweisung als wesentliches Produkt nach meiner Auffassung auch unerlässlich. Basis dafür ist eine vollständige KLR. Nur so kann die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns transparent dargestellt werden.
- Tz. 55 Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die geprüften Kommunen die Aufgabe der Liegenschaftsverwaltung bisher weder unter Einsatz der genannten Steuerungsinstrumente strukturiert hatten noch in einer übergreifenden Gesamtschau wahrnahmen. Vielmehr erfolgten Entscheidungen überwiegend anlassbezogen, wobei diese mangels allgemein gültiger verwaltungsinterner Vorgaben für jeden Einzelfall neu vorgenommen wurden (siehe Tz. 43 ff.).
- Tz. 56 Bei dieser Vorgehensweise sehe ich das Risiko, dass die Frage der Erforderlichkeit einer Liegenschaft nur aktuell und nicht auch mit Blick auf künftige Verwendungsmöglichkeiten beantwortet wird.
- Tz. 57 Die Strategie (strategische und operative Ziele) der Kommune ist der Ausgangspunkt für Entscheidungen. Ich empfehle den Kommunen daher die Liegenschaftsverwaltung unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und der

politischen Ziele zu organisieren. Über messbare Kennzahlen zu operativen Zielen mit einem entsprechenden Controlling wäre nicht nur die Steuerung der Liegenschaftsverwaltung möglich. Es könnte so auch Transparenz über Misserfolg oder Erfolg öffentlichen Handelns geschaffen werden.

### **3.3 Planungsgrundlagen**

Tz. 58 Kommunen sind verpflichtet, ihre Vermögensgegenstände wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen (siehe Tz. 2). Eine Grundlage zur Verwaltung der Liegenschaften incl. deren Nachweis ist die Nutzung eines GIS, basierend auf den Daten des LGLN (ALKIS). Um den zuvor genannten Anforderungen gerecht zu werden, können Kommunen weitere Planungsgrundlagen einsetzen. Neben den originären Grundstücksdaten einer Liegenschaft können dazu beispielsweise Zustandsbeschreibungen und -bewertungen, Unterhaltungsstandards und Bewirtschaftungsdaten gehören. Dabei bestimmen die Bedürfnisse und Anforderungen der Kommune die Art und den Umfang sowie die Inhalte dieser Planungsgrundlagen.

#### **3.3.1 Zentrales Liegenschaftskataster**

Tz. 59 Die Städte Damme und Sarstedt gaben an, kein zentrales Liegenschaftskataster vorzuhalten. Alle geprüften Kommunen konnten jedoch auf die ALKIS-Daten des LGLN zugreifen.

Tz. 60 Ein zentrales Liegenschaftskataster schafft u. a. die Voraussetzungen für koordinierte Maßnahmen und Kostenplanungen, um die Substanz der Liegenschaften zu erhalten. Darin lassen sich neben generellen Grundstücksdaten z. B. Größe und Flurbezeichnung auch Zustandsübersichten führen und Prioritätenreihen für Instandsetzungs- und Unterhaltungsmaßnahmen festlegen.

Tz. 61 Den Kommunen, die (noch) nicht das ALKIS-System des LGLN nutzen, empfehle ich ausdrücklich dies zur Verifizierung ihres Liegenschaftsbestands zu erwägen.

Tz. 62 Die Gemeinde Rhaderfehn nutzte eine an der Büro-Wand angebrachte Übersichtskarte zur optischen Darstellung der eigenen Liegenschaften. So konnte sie auf einen Blick Antworten auf Nachfragen zur Lage „seiner“ Liegenschaften ge-

ben. Sofern vergleichbare Unterlagen in den Kommunen noch nicht genutzt werden, könnte dies eine hilfreiche Ergänzung zum digitalen Liegenschaftskataster sein.



Abbildung 4 – Optische Darstellung der Liegenschaften der Gemeinde Rhaderfehn

### 3.3.2 Arten von Liegenschaftskatastern

Tz. 63 Digitale Liegenschaftskataster hielten die geprüften Kommunen nicht für alle Arten von Liegenschaften vor. Die nachfolgende Abbildung zeigt das Ergebnis der Erhebungen.

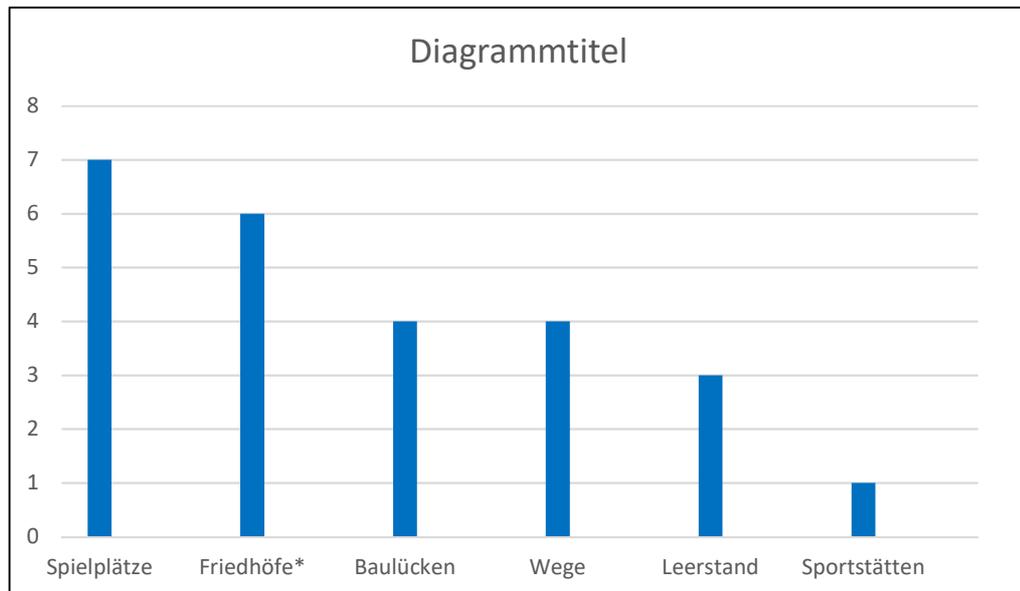


Abbildung 5 – Liegenschaftskataster<sup>19</sup>

\* Die Gemeinden Großenkneten und Wiefelstede betrieben keine kommunalen Friedhöfe. Die Stadt Twistringen hielt keine Gräberflächen vor, betrieb aber eine Friedhofshalle.

Tz. 64 Mir fiel auf, dass sieben Kommunen eine gute Datenbasis für ihre Spielplätze hatten. Anlass war u. a. die veränderte Rechtslage zu Spielplätzen. Danach sind die Kommunen nicht mehr verpflichtet, innerhalb einer konkreten Entfernung einen Spielplatz für Kinder bzw. Kleinkinder anlegen zu müssen.<sup>20</sup> Diese veränderte Rechtslage nahmen die Kommunen zum Anlass, sich ihre Spielplätze genauer anzusehen. Sie bewerteten ihre Spielplätze und entschieden sodann auch über deren Fortbestand oder dessen Verwertung (siehe Abschnitt 3.4).

<sup>19</sup> Spielplatzkataster: Gemeinde Rhauferfeh, Gemeinde Südbrookmerland und Gemeinde Wiefelstede sowie Stadt Alfeld (Leine), Stadt Bad Münder, Stadt Ronnenberg und Stadt Twistringen.  
Wegekataster: Gemeinde Wiefelstede sowie Stadt Alfeld (Leine) Stadt Damme und Stadt Ronnenberg.  
Friedhofskataster: Gemeinde Südbrookmerland sowie Stadt Alfeld (Leine), Stadt Bad Münder, Stadt Damme, Stadt Ronnenberg und Stadt Sarstedt.  
Baulücken: Gemeinde Großenkneten und Gemeinde Wiefelstede sowie Stadt Bad Münder und Stadt Ronnenberg.  
Leerstandskataster: Gemeinde Wiefelstede sowie Stadt Bad Münder und Stadt Ronnenberg.  
Sportstättenkataster: Stadt Alfeld (Leine).

<sup>20</sup> § 2 Niedersächsisches Gesetz über Spielplätze v. 06. Februar 1973 (Nds. GVBl. S. 29). Aufgehoben durch Art. 2 ModellkommunenÄndG vom 10.12.2008 (Nds. GVBl. S. 381).

- Tz. 65      Sofern Kommunen mit eigenen Friedhöfen über aussagekräftige Friedhofskataster verfügten, ist dies auf die Gebührenkalkulationen und die dafür erforderliche Datenlagen zurückzuführen. Falls Kommunen Vorratsflächen auf dem Friedhof ausweisen, könnten diese durch geändertes Beerdigungsverhalten zukünftig entbehrlich werden (siehe Tz. 76 ff.).
- Tz. 66      Bis auf die Stadt Alfeld (Leine) hatten die geprüften Kommunen kein Sportstättenkataster: Grund dafür könnte eine nachrangige Priorität sein. Kommunale Sportstätten sind oftmals Bestandteil von Schulen oder befinden sich in deren räumlicher Nähe. Die Frage, ob diese Sportstätten entbehrlich sein könnten und eine Verwertung denkbar wäre, stellt sich deshalb zumeist nicht. Die Kommunen sahen daher auch keine Notwendigkeit für ein Sportstättenkataster.
- Tz. 67      Kataster sollten nicht nur die Lage und die Größe der Flächen ausweisen, sondern auch den Gebäudebestand, Gerätschaften sowie zu unterhaltene Grünflächen und befestigte Wege bzw. Flächen abbilden. Die Darstellung der Nutzungsmöglichkeiten der Liegenschaft unterstützt kommunale Entscheidungen. Kataster können helfen, das Risiko zu minimieren fremde Flächen zu unterhalten oder Verkehrssicherungspflichten<sup>21</sup> nicht wahrzunehmen. Diese Vorteile nutzten die geprüften Kommunen (noch) nicht vollständig für die genannten Liegenschaftsarten.
- Tz. 68      Ich empfehle den Kommunen, sich durch geeignete Kataster den erforderlichen Überblick zu verschaffen, um Risiken zu minimieren und Entscheidungen auf einer aussagekräftigen Basis zu treffen.

### **3.3.3      Liegenschaftskonzepte**

- Tz. 69      Die Auswertungen der Fragebögen und der Interviews ergaben, dass die Kommunen für ihre Liegenschaften nur in wenigen Fällen über Konzepte verfügten. In der Regel handelten die Kommunen anlassbezogen.

---

<sup>21</sup> Beispielsweise die regelmäßige Standsicherheitsprüfung bei Flutlichtmasten.

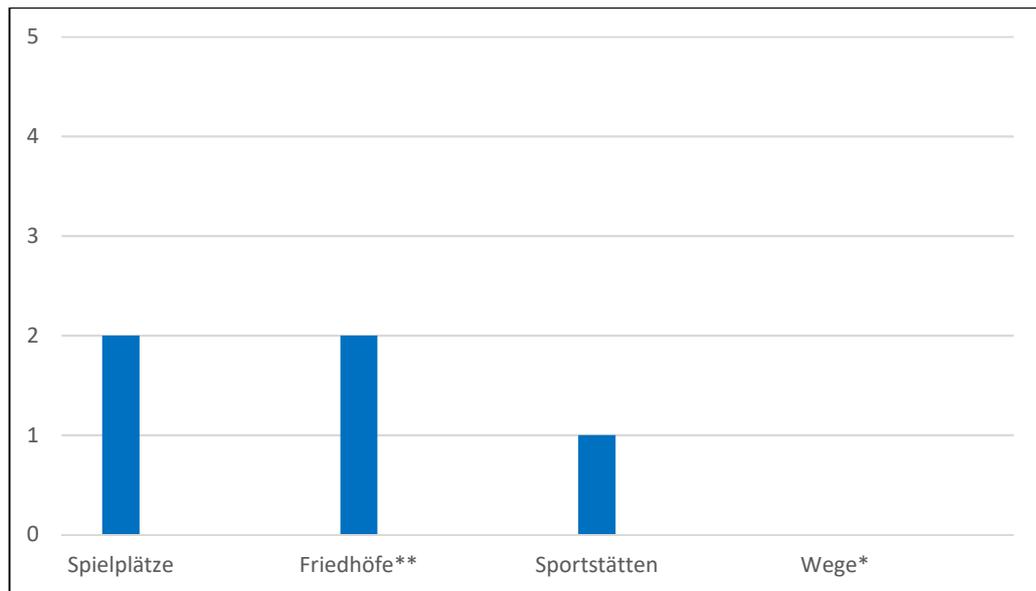


Abbildung 6 – Konzepte zur LV<sup>22</sup>

\* Die Gemeinde Großenkneten unterhielt keine eigenen Wirtschaftswege.

Typische Wirtschaftswege wurden dort von Genossenschaften unterhalten.

\*\* Die Gemeinden Großenkneten und Wiefelstede betrieben keine kommunalen Friedhöfe.

Die Stadt Twistringen hielt keine Gräberflächen vor, betrieb aber eine Friedhofshalle.

- Tz. 70 Konzepte könnten helfen, nicht nur anlassbezogen bei aktuellen Instandsetzungsbedarf zu reagieren, sondern vorausschauend im Hinblick auf eine langfristig koordinierte Substanzerhaltung zu agieren. So können sie beispielsweise Unterhaltungsstandards, Reaktionszeiten bei Mängeln oder präventive Erhaltungs- und Unterhaltungsstrategien zur Vermeidung von Schäden regeln. Sie sind damit ein probates Mittel, Ziele umzusetzen und diesen Prozess zu begleiten und zu überwachen.
- Tz. 71 Konzepte nicht aufzustellen und einzusetzen bedeutet, dass Kommunen Einzelfallentscheidungen außerhalb konzeptioneller Regeln treffen. Die Gefahr, dass gleiche Sachverhalte unterschiedlich behandelt werden, ist damit latent möglich.
- Tz. 72 Beispielsweise könnte konzeptionelles Handeln beim Verwertungsverfahren für entbehrliche Liegenschaften den Beschäftigten eine für sie sichere Handlungsbasis schaffen.
- Tz. 73 Die geschilderten Vorteile eines konzeptionellen Handelns nutzten nur wenige der geprüften Kommunen und auch nur in den dargestellten Fällen.

<sup>22</sup> Spielplatzkonzept: Stadt Damme und Stadt Ronnenberg.  
Friedhofskonzept: Stadt Alfeld (Leine) und Stadt Ronnenberg.  
Sportstättenkonzept: Stadt Alfeld (Leine).

- Tz. 74 Wenn Kommunen Konzepte zur Verwaltung der unterschiedlichen Liegenschaftsarten haben, sind sie in der Lage, gleichgelagerte Sachverhalte gleich zu behandeln. Nicht sachgerechten Einzelfallentscheidungen könnte damit vorgebeugt werden.
- Tz. 75 Ich empfehle den Kommunen, häufig wiederkehrende Verfahrensschritte bei der Verwaltung von Liegenschaften konzeptionell zu regeln.

### **3.4 Bestandsprüfungen des Liegenschaftsportfolios**

- Tz. 76 Mit Einführung der Doppik erfassten und bewerteten die Kommunen ihren gesamten Liegenschaftsbestand. Die Stadt Bad Münde sowie die Gemeinde Großenkneten überprüften anschließend außerhalb des Berichtszeitraumes ihren Liegenschaftsbestand erneut.<sup>23</sup> Anlass der Überprüfungen war in allen Fällen die seinerzeit angespannte Haushaltslage.
- Tz. 77 In den Berichtsjahren kontrollierte keine Kommune, inwieweit ihr Liegenschaftsbestand für die Aufgabenerfüllung noch erforderlich war. Insoweit fanden im Berichtszeitraum in keiner Kommune eine strukturierte Aufgabenkritik und keine regelmäßige Bestandsprüfung der kommunalen Liegenschaften statt (siehe Tz. 40).
- Tz. 78 Neun Kommunen<sup>24</sup> gaben an, anlassbezogen einzelne Liegenschaften auf ihre Erforderlichkeit hin überprüft zu haben.
- Tz. 79 „Die Kommunen sollen Vermögensgegenstände nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben in absehbarer Zeit erforderlich ist“.<sup>25</sup> Sie dürfen Vermögensgegenstände veräußern, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit nicht benötigen.<sup>26</sup> Hieraus lässt sich ableiten, dass die Kommunen ihre Liegenschaften laufend zu überprüfen haben, ob sie weiterhin zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind.

---

<sup>23</sup> Stadt Bad Münde im Jahr 2006, Gemeinde Großenkneten im Jahr 2011.

<sup>24</sup> Gemeinde Rhaderfehn, Gemeinde Südbrookmerland, Gemeinde Wiefelstede, Stadt Alfeld (Leine), Stadt Bad Münde, Stadt Damme, Stadt Ronnenberg, Stadt Sarstedt, Stadt Twistringen.

<sup>25</sup> § 124 Abs. 1 NKomVG.

<sup>26</sup> § 125 Abs. 1 Satz 1 NKomVG.

- Tz. 80 Entbehrliche Liegenschaften verursachen Betriebs-, Unterhaltungs- und Verwaltungsaufwand. Die Verwertung entbehrlicher Liegenschaften würde den Haushalt entlasten (siehe Tz. 92) und dem Ziel einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung entsprechen (siehe Tz. 13).
- Tz. 81 Basis einer aktiven Liegenschaftsverwaltung ist das Wissen um den Bestand, die Nutzung und die Entwicklungspotenziale der kommunalen Liegenschaften. Auf dieser Grundlage können Kommunen nicht nur fundierte Entscheidungen treffen, inwieweit das vorhandene kommunale Liegenschaftsportfolio ausreicht, um den eigenen Aufgabenstellungen im Rahmen der Daseinsvorsorge für ihre Einwohnerinnen und Einwohner auch dauerhaft gerecht zu werden. Dieses Wissen bildet auch das Fundament für strategische und/oder operative Ziele und Optionen der Kommunen (siehe Tz. 46 ff.).
- Tz. 82 Angesichts der vielerorts sich zuspitzenden Flächenengpässe (siehe Tz. 1) halte ich es für sinnvoll, den eigenen kommunalen Liegenschaftsbestand in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Insbesondere sollten auch die Potenziale „stiller“ Reserveflächen geklärt werden (siehe Tz. 7). Die Kommunen sollten in diesem Zusammenhang die bebauten und unbebauten Grundstücke mit Blick auf Entwicklungsoptionen und Verwertungsrestriktionen bewerten.
- Tz. 83 Zweckmäßig ist es, die Bestandsprüfungen im GIS der Kommunen zu erfassen. Soweit noch nicht vorhanden sollte ein solches GIS aufgebaut werden, in dem dann alle relevanten Informationen zu den einzelnen kommunalen Liegenschaften gebündelt werden. Vorstellbar wäre die Hinterlegung von Informationen zur aktuellen oder angestrebten Nutzung der Grundstücke, bestehende vertragliche Bindungen und deren Dauer, der planungsrechtliche Status sowie etwaiger Nutzungsbeschränkungen z. B. aus dem Naturschutzrecht, Wasserrecht oder Denkmalschutzrecht (siehe Tz. 58).

### 3.5 Verwertung entbehrlicher Liegenschaften

- Tz. 84 Ohne Berücksichtigung von Gewerbe- und Baugrundstücksverkäufen veräußerten in den Berichtsjahren acht Kommunen<sup>27</sup> für ihre Aufgabenerfüllung entbehrliche Liegenschaften. Bei den veräußerten Objekten handelte es sich um Liegenschaften aus den Bereichen
- Grün- und Straßenflächen,
  - Feuerwehren,
  - Bauhöfe,
  - Spielplätze,
  - Kureinrichtungen und
  - sonstige entbehrliche und renovierungsbedürftige Liegenschaften.
- Tz. 85 Ein Vermarktungskonzept für entbehrliche Liegenschaften gab es in keiner Kommune. Insofern lagen derartigen Verkäufen Einzelfallentscheidungen zu Grunde, die an keine vorab festgelegten Vorgaben und Kriterien gebunden waren.
- Tz. 86 Sechs Kommunen<sup>28</sup> boten im Berichtszeitraum zum Verkauf vorgesehene Liegenschaften auch auf dem freien Markt an.
- Tz. 87 Fünf Kommunen<sup>29</sup> gaben an, dass Ausgangspunkt für den Verkauf der entbehrlichen Grundstücke und Gebäude der Bodenrichtwert war.
- Tz. 88 Die Erlöse aus dem Verkauf der entbehrlichen Liegenschaften in den Berichtsjahren kann der folgenden Grafik entnommen werden.

---

<sup>27</sup> Gemeinde Großenkneten, Gemeinde Rhaderfehn, Gemeinde Südbrookmerland, Gemeinde Wiefelstede, Stadt Alfeld (Leine), Stadt Bad Münder, Stadt Damme, Stadt Sarstedt.

<sup>28</sup> Gemeinde Großenkneten, Gemeinde Südbrookmerland, Gemeinde Wiefelstede, Stadt Alfeld (Leine), Stadt Bad Münder, Stadt Damme.

<sup>29</sup> Gemeinde Südbrookmerland, Gemeinde Wiefelstede, Stadt Bad Münder, Stadt Damme, Stadt Sarstedt.

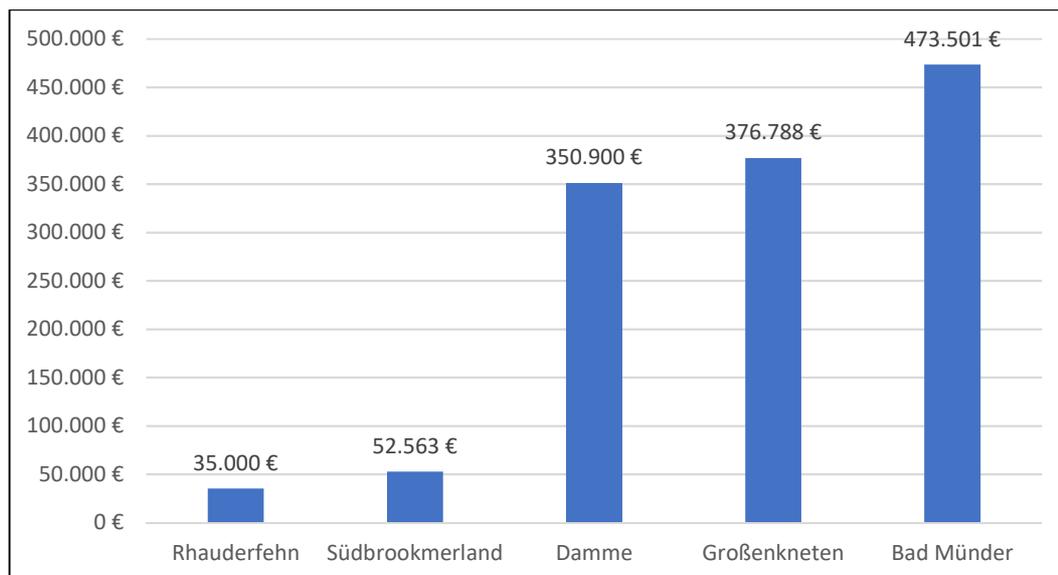


Abbildung 7 – Grafik Verkaufserlöse

Danach bewegten sich die Verkaufserlöse zwischen 35.000 € und 473.501 €. Enthalten in den für die Stadt Bad Münder ausgewiesenen Betrag sind die Verkaufserlöse für zwei Liegenschaften<sup>30</sup> an ortsansässige Vereine zu einem als symbolisch anzusehenden Kaufpreis von 1 € bzw. 7.500 €. Insofern wick die Stadt Bad Münder für diese Fälle von der Regel, dass Vermögensgegenstände nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden dürfen, ab.<sup>31</sup>

- Tz. 89 Drei<sup>32</sup> der acht Kommunen (siehe Tz. 84) konnten keine Angaben zu Verkaufserlösen machen. Die Stadt Sarstedt gab an, mit der Verwertung von Liegenschaften, die für ihren ursprünglichen Zweck nicht mehr benötigt wurden, in erster Linie nicht die Generierung von Erträgen zu verfolgen. Sie wollte solche Liegenschaften vorrangig für andere Zwecke und Institutionen mit Gemeinwohlcharakter nutzbar machen.
- Tz. 90 Die Veräußerung von Liegenschaften steht unter dem Vorbehalt, dass diese zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben in absehbarer Zeit entbehrlich sind (siehe Tz. 79). Daraus folgt, dass ein Verkauf nur dann in Betracht gezogen werden soll, wenn diese Liegenschaften erkennbar keinerlei Bedeutung für künftige kommunale Aufgabenstellungen haben – auch nicht als mögliche Tauschobjekte oder als Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

<sup>30</sup> Jeweils ehemalige Liegenschaften aus dem Bereich Feuerwehr.

<sup>31</sup> § 125 Abs. 1 Satz 2 NKomVG.

<sup>32</sup> Gemeinde Wiefelstede, Stadt Alfeld (Leine), Stadt Sarstedt.

- Tz. 91 Wenn der in den geprüften Kommunen festgestellte Trend zu mehr Homeoffice auch nach der Corona-Pandemie anhält, stellt sich durch veränderte Raumbedarfe die Frage nach der Erforderlichkeit von Liegenschaften neu.
- Tz. 92 Die Verwertung von kommunalen Liegenschaften hat immer bilanzielle (siehe Tz. 4) und haushälterische (siehe Tz. 80) Auswirkungen. U. a. können Kommunen mit hohen Konsolidierungsbedarfen durch den Verkauf von Liegenschaften Liquidität generieren und ggf. ihre Neuverschuldung reduzieren. Diese Effekte wirken aber nur einmalig und zeitlich beschränkt. Eine nachhaltige Sicherung der Haushalte ist dadurch kaum zu erreichen. Allenfalls der entfallende Unterhaltungsaufwand würde dazu beitragen (siehe Tz. 80).
- Tz. 93 Kommunen zahlen vielerorts Negativzinsen für überschüssige Liquidität. Soweit Kommunen keinen Konsolidierungszwängen unterliegen und die Liquiditätslagen positiv sind, wirken sich zusätzliche Ertragsgenerierungen durch Liegenschaftsverkäufe finanziell eher nachteilig aus.
- Tz. 94 Durch Liegenschaftsverkäufe können zusätzliche Finanzierungslasten ausgelöst werden. Nämlich dann, wenn für notwendige Maßnahmen im Rahmen der Daseinsvorsorge nicht auf Flächenreserven zurückgegriffen werden kann und alternative Liegenschaften nicht (mehr) im Eigentum der Kommune stehen.
- Tz. 95 Durch den Verkauf von Liegenschaften gehen insoweit Gestaltungsmöglichkeiten verloren, die nur durch Zukäufe wieder zurückgewonnen werden können. Soweit eine langfristig ausgelegte Strategie gefolgt wird, können Risiken aus Liegenschaftsverkäufen minimiert werden (siehe Tz. 46 ff.).
- Tz. 96 Inwieweit die Verwertung und Veräußerung von entbehrlichen kommunalen Liegenschaften in der aktuellen Niedrigzinsphase geboten ist, lässt sich pauschal nicht beantworten. Hier könnten die Formulierungen der VVs zur LHO hilfreich sein, in denen zu den Grundsätzen für die Veräußerung von landeseigenen Grundstücken ausgeführt wird.<sup>33</sup> Entsprechende Vorgaben für die niedersächsischen Kommunen gibt es nicht.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Anlage 2 zu VV Nr. 6.2 zu § 64 LHO.

<sup>34</sup> Beispielhaft siehe Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Veräußerung kommunaler Grundstücke (VwV kommunale Grundstücksveräußerung) vom 13. April 2017. <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/17225-VwV-kommunale-Grundstuecksveraeusserung#iu> (Abruf am 17.12.2021).

- Tz. 97 Ich halte es für sinnvoll, dass sich die Kommunen auch für die Abgabe entbehrlicher Liegenschaften, z. B. basierend auf der Anlage 2 zu VV Nr. 6.2 zu § 64 LHO oder analog den vielerorts anzutreffenden Vergaberichtlinien für Gewerbe- und Baugrundstücksverkäufe, interne Regelungen geben. Darin sollte u. a. dokumentiert und festgelegt werden, dass
- solche Liegenschaften grundsätzlich auf dem freien Markt öffentlich angeboten werden, um diese einem möglichst breiten Kreis von Interessenten bekannt zu geben und dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz entsprechend ein transparentes und diskriminierungsfreies Auswahl- bzw. Bieterverfahren zu wahren,
  - soweit kein unangemessener Verwaltungs- und Kostenaufwand damit verbunden ist eine Wertermittlung erfolgt (Orientierung am Bodenrichtwert) und möglichst ein höherer Verkaufspreis erzielt wird und
  - Ausnahmeregelungen definiert werden z. B. für die Veräußerung - ggf. unter Wert - an kommunale (ehrenamtlich geführte) Vereine und vergleichbare Institutionen, die Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen, wenn hierdurch die kommunale Aufgabenerfüllung erleichtert wird.

Im Auftrag



Heike Fliess