

Rechnungsprüfungsamt  
des Landkreises Peine  
05.20.00.00-2022/2651

## **Zwischenbericht**

des Rechnungsprüfungsamtes des Landkreises Peine  
über eine vorbereitende Prüfung zum

### **Jahresabschluss des Landkreises Peine**

für das Haushaltsjahr 2022

Prüfungsthema:

**Erhebung von Gebühren und Auslagen nach dem  
Niedersächsischen Gesetz über den Brandschutz und die  
Hilfeleistung der Feuerwehr  
(Niedersächsisches Brandschutzgesetz – NBrandSchG)  
hier: Leistungen der Feuerwehrtechnischen Zentrale (FTZ)  
des Landkreises Peine**

Prüfungszeit:

21.09.2022 – 14.11.2022

(mit Unterbrechungen)

Prüferinnen:

Frau Apel

Frau Wiese

# **1 Allgemeine Vorbemerkungen**

## **1.1 Prüfungsauftrag**

Die gesetzliche Grundlage für die Prüfung ergibt sich aus den §§ 155 und 156 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG).

Die durchgeführte Prüfung erfolgte im Rahmen der Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses 2022.

## **1.2 Prüfungshintergrund**

Die niedersächsische Brandschutzgesetzgebung erfuhr im Jahr 2012 eine umfangreiche Reform, welche mit dem Inkrafttreten des Niedersächsischen Gesetzes über den Brandschutz und die Hilfeleistung der Feuerwehr (Niedersächsisches Brandschutzgesetz – NBrandSchG) vom 18.07.2012 endete. In diesem Zusammenhang wurden u.a. die Voraussetzungen für die Geltendmachung von Einsatzkosten gegenüber Dritten im Hinblick auf die Finanzierung eines bedarfs- und fachgerechten Brandschutzes neu gefasst (insbesondere §§ 29 und 30 NBrandSchG).

Ziel war zum einen, eine Rechtsgrundlage dafür zu schaffen, dass Kommunen bei bestimmten Einsätzen Gebühren erheben können. Auch sollten die Kommunen bei ansonsten unentgeltlichen Einsätzen die Möglichkeit erhalten, die Erstattung bestimmter Kosten in Form von Gebühren verlangen zu können. Auf der anderen Seite sollte es den Kommunen jedoch überlassen bleiben, wie sie die Kosten bei Einsätzen in Fällen der Gefährdungshaftung in Verbindung mit der öffentlich-rechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag geltend machen. Hierfür sah der Gesetzgeber einen Anspruch auf Aufwendungsersatz vor. Das Verwaltungsgericht Göttingen hat in seinem Urteil vom 24.05.2016 den Umfang dieses Ersatzanspruchs definiert und klargestellt, dass es sich hierbei nur um Erstattung von Aufwendungen handeln kann, die nachweisbar für den konkreten Einzelfall entstanden sind. Zur Ermittlung ihrer Höhe konnte nicht auf die in der Gebührensatzung festgelegten Gebührensätze, die auf einer betriebswirtschaftlichen Kalkulation beruhen, zurückgegriffen werden. Das Verwaltungsgericht Hannover hat diese Rechtsprechung entsprechend fortgesetzt.

Den dadurch drohenden Ertragsausfall sowie den Umstand, dass es bei Verwendung der (ungenauen) Begrifflichkeiten „Kosten“ und „Aufwendungen“ immer wieder zu Schwierigkeiten kam, hat der Gesetzgeber im Jahr 2017 zum Anlass genommen, den § 29 NBrandSchG mit dem Ziel der Schaffung einer einheitlichen und rechtssicheren Grundlage für die Kommunen dahingehend neu zu fassen, dass diese für alle entgeltlichen Einsätze sowie sonstige Leistungen Gebühren und Auslagen nach dem Niedersächsischen Kommunalabgabengesetz (NKAG) erheben können. Nur für die freiwilligen Einsätze und Leistungen wurde alternativ die Möglichkeit geschaffen, ein privatrechtliches Entgelt zu erheben. Durch die Neuregelung wurde die gem. § 29 Abs. 1. S. 1 NBrandSchG bestehende Unentgeltlichkeitsregelung bei Einsätzen weiter eingeschränkt und somit die Abrechnungsmöglichkeiten (in Form von Festsetzung von Gebühren und Auslagen) der Kommunen erweitert.

Nach dem Wortlaut ist die Erhebung von Gebühren und Auslagen nach dem NBrandSchG in das Ermessen der Kommune gestellt. Die Kommunen dürfen jedoch gem. §§ 110 Abs. 2, 111 Abs. 5 NKomVG im Regelfall aus Haushaltsgründen nicht auf die Gebührenerhebung verzichten (Grundsätze der Einnahmebeschaffung). Vom Vorrang haushaltsrechtlicher Bestimmungen ausgehend, müssen demnach alle Möglichkeiten der Gebührenerhebung ausgeschöpft werden.

### **1.3 Prüfungsumfang und Prüfungsunterlagen**

Nach § 29 Abs. 2 S. 1 NBrandSchG ist die Gebühren- und Auslagenerhebung auf Grundlage dieses Gesetzes, des NKAG **und einer Gebührensatzung** zu regeln.

Der Landkreis Peine hat die „Satzung über die Erhebung von Kostenersatz und Gebühren für Leistungen der Feuerwehrtechnischen Zentrale (FTZ) des Landkreises Peine“ (Gebührensatzung FTZ) vom 26.02.1997 mit zwei Änderungssatzungen vom 09.07.1999 und 17.10.2002 u.a. aufgrund des seinerzeit gültigen § 26 des Nds. Brandschutzgesetzes erlassen. Die originären Aufgaben des Brandschutzes und der Hilfeleistung gem. § 2 NBrandSchG liegen in der Zuständigkeit der Gemeinden. Gem. § 3 NBrandSchG obliegen den Landkreisen die übergemeindlichen Aufgaben, die überwiegend in der Unterstützung der gemeindlichen und freiwilligen Feuerwehren in Form von Geräte- und Materialüberlassung

sowie Prüfungs-, Reinigungs- und Instandsetzungsarbeiten und Sachleistungen liegen. Der Gebührentarif als Anlage zu § 5 der Gebührensatzung FTZ enthält daher entsprechende Positionen. In der ersten Änderungssatzung wird ergänzt, dass den Gemeinden bei der Überprüfung und Instandsetzung von Feuerlöscheinrichtungen und –geräten die Hälfte der Personalkosten in Rechnung gestellt werden. Die zweite Änderungssatzung betrifft lediglich die Umrechnung der Gebührensätze von Deutsche Mark in Euro.

Weitere örtliche Rechtsvorschriften zur Aufgabenerfüllung und zu Abrechnungsmodalitäten sind:

- „Vereinbarung über die Gründung eines Schlauchverbandes zum Kauf, zur Pflege und zur Aussonderung von Schläuchen ...“ vom 10.04.1989 (Vereinbarung Schlauchverband)
- „Zweckvereinbarung ... über die Durchführung von Umwelt- und Gefahrstoffeinsätzen durch die Kreisfeuerwehr des Landkreises Peine ...“ vom 05.07.2019 (Zweckvereinbarung „Umwelt- und Gefahrstoffeinsätze“)
- Zweckvereinbarung zwischen der Stadt Braunschweig und dem Landkreis Peine über die Einrichtung und Unterhaltung einer gemeinsamen Feuerwehreinsatz- und Rettungsleitstelle vom 21.03.2006

Die Gebührensatzung FTZ in der zurzeit geltenden Fassung bildet gemeinsam mit den Vorschriften des NBrandSchG und des NKAG Grundlage dieser Prüfung.

Gegenstand der Prüfung sind neben der Gebührensatzung FTZ stichprobenhaft die Abrechnungsvorgänge der Sach- und Dienstleistungen des Jahres 2022.

## **2 Prüfungsfeststellungen**

### **2.1 Gebührensatzung FTZ**

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 NKAG dürfen Gebühren und Auslagen nur aufgrund einer Satzung erhoben werden, d.h. nur für die in der Satzung geregelten Sachverhalte können solche geltend gemacht werden. Es empfiehlt sich daher generell, alle nach dem NBrandSchG in

Betracht kommenden Möglichkeiten, ggf. an die örtlichen Verhältnisse angepasst, in die Feuerwehrgebührensatzung zu übernehmen. Insbesondere ist auf § 29 Abs. 3 NBrandSchG hinzuweisen, wonach nunmehr bei grundsätzlich unentgeltlich Einsätzen nach § 29 Abs. 1 NBrandSchG Gebühren und Auslagen für Sonderlöschmittel und Sondereinsatzmittel, die bei einer Brandbekämpfung oder Hilfeleistung in einem Gewerbe- oder Industriebetrieb eingesetzt worden wären, sowie deren Entsorgung und für die Entsorgung von Löschwasser, das bei der Brandbekämpfung in einem Gewerbe- oder Industriebetrieb mit Schadstoffen belastet worden wäre, zu erheben.

Zu beachten ist insgesamt, dass nach dem NBrandSchG mögliche Auslagen nur dann gegenüber dem Kostenpflichtigen geltend gemacht werden können, wenn sie in der Satzung beschrieben worden sind.

Die Gebührensatzung FTZ ist seit dem Erlass ihrer Erstfassung im Jahr 1997 nicht mehr substantiell verändert und an tatsächlich vorherrschende Verhältnisse, vor allem nicht an die seit 2017 umfänglich geänderte Rechtslage (s.o.) angepasst worden.

Besonders deutlich wird der Überarbeitungsbedarf an der Höhe der Gebührensätze (z.B. Personalkosten von 36,00 €/Std.) und der Tatsache, dass die Tatbestände im Zusammenhang mit der Beschaffung, Ausgabe, Reinigung und Instandhaltung der Feuerlöschschläuche obsolet sind, da hierzu separate Regelungen in der „Vereinbarung Schlauchverband“ getroffen worden sind. Darüber hinaus bedürfen die Beschreibungen der Gebührentatbestände in Teilen einer sprachlichen Überarbeitung. Während der Prüfung war es nicht immer ohne Weiteres möglich, bestimmte Sachverhalte den beschriebenen Gebührentatbeständen zweifelsfrei zuzuordnen, da es an der nötigen Konkretisierung mangelte.

Inzwischen besteht (auch im Hinblick auf die verbindliche Anwendung des § 2 b Umsatzsteuergesetz auf juristische Personen des öffentlichen Rechts ab 01.01.2023) dringender Handlungsbedarf, unverzüglich eine Neufassung der Gebührensatzung FTZ zu erarbeiten.

## **2.2 Gebührenkalkulation**

Da die Gebührensätze der Anlage zu § 5 der Gebührensatzung FTZ ebenso wie die Erstfassung der Gebührensatzung aus dem Jahr 1997 stammen und damit seit 25 Jahren nicht verändert oder angepasst worden sind, wurde auf die Vorlage der dazugehörigen Gebührenkalkulation verzichtet. Es ist offensichtlich, dass die Kosten- und Gebührensätze bereits seit langer Zeit überholt sind und nicht mehr den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Eine auch nur annähernde Kostendeckung kann daher ausgeschlossen werden.

Es ist gerade im Hinblick auf die Anmerkungen zu Ziff. 2.1 dringend geboten, nunmehr eine Gebührenkalkulation nach den aktuellen rechtlichen und örtlichen Gegebenheiten aufzustellen, da diese eine wesentliche Grundlage für die Satzung darstellt und dazu dient, weiteren Ertragsausfällen vorzubeugen.

## **2.3 Abrechnung**

### **2.3.1 Buchungen „Erträge aus Verkauf“**

Es ist gängige Praxis, dass die FTZ Material, Geräte und ähnlichen Feuerwehrezubehör zum Teil in größerer Menge kostengünstig einkauft und bei Bedarf an die gemeindlichen Feuerwehren abgibt (verkauft) oder auf Bestellung der Gemeinden zentral beschafft. Für den Ertrag aus der jeweiligen Veräußerung ist das Produktsachkonto (PSK) 12610300.3421000 vorgesehen.

Alle Buchungen auf diesem PSK in der Zeit vom 01.01.2022 bis 31.07.2022 wurden hinsichtlich der richtigen sachlichen Zuordnung überprüft. Als Ergebnis bleibt zunächst eine Fehlerquote von rd. 70 % festzuhalten, denn bei lediglich 56 Vorgängen (rd. 32 %) von 177 handelte es sich tatsächlich um Verkauf mit entsprechenden Erträgen. Bei 123 Buchungen (rd. 68 %) wären die Sachkonten (SK) 3321000 „Benutzungsgebühren und ähnliche Entgelte“ oder 3461000 „Sonstige privatrechtliche Entgelte“ zu wählen gewesen, weil entweder die Gebührensatzung FTZ zum Tragen gekommen wäre oder eine Dienstleistung anderer Art in Anspruch genommen wurde. Im Wesentlichen handelte es sich dabei um folgende Sachverhalte:

- Reinigung von Einsatzbekleidung
- TÜV und Grundüberholung Druckluftflaschen

- Prüfung und Instandsetzung von Atemschutzgeräten
- Überprüfung von Gaswarngeräten
- Wartung und Instandsetzungsarbeiten

### **2.3.2 Buchungen „Benutzungsgebühren und ähnliche Entgelte“**

Die Gebühren und Entgelte, die aufgrund der Gebührensatzung FTZ erhoben worden sind, wurden auf dem PSK 12610300.3321000 gebucht. Dabei handelt es sich in der Zeit vom 01.01. bis 31.07.2022 um 69 Buchungen von denen stichprobenhaft 14 (ca. 20 %) geprüft wurden.

Alle geprüften Vorgänge bezogen sich auf Sachleistungen der FTZ nach den Ziffern 16.1 und 16.2 des Gebührentarifs der Gebührensatzung FTZ. Bei der Bemessung der Personalkosten wurde richtigerweise Artikel 1 Buchstabe a) der „1. Satzung zur Änderung der ...“ Gebührensatzung FTZ angewendet, indem den Gemeinden „bei den Leistungen zu § 3 Satz 3 Buchstabe c) die Hälfte der Personalkosten in Rechnung gestellt“ wurden, wenn es sich um die Überprüfung und Instandsetzung von kreisfremden Feuerlöscheinrichtungen und -geräten handelte.

Ob bei der Ermittlung der Rechnungsbeträge in den Fällen der Ziffer 16.2 des Gebührentarifs beachtet wurde, dass „die entstehenden Kosten für Ersatzteile und Verbrauchsmaterial zum Wiederbeschaffungspreis in Rechnung gestellt“ wurden, war nicht explizit Gegenstand der Prüfung. In den geprüften Fällen scheint nur bei einer Instandsetzungsleistung Material aus dem Lagerbestand entnommen worden sein, für das ggf. ein Wiederbeschaffungspreis hätte ermittelt werden müssen. Auf Nachfrage wurde mündlich bestätigt, dass im Normalfall Ersatzteile und Material bei Bedarf bestellt werden und somit der aktuelle Preis zugrundegelegt werden kann.

Offensichtlich ist das SK 3321000 also lediglich in Fällen der Ziffern 16.1 und 16.2 verwendet worden. Alle anderen Vorgänge, die nach den übrigen Ziffern des Gebührentarifs hätten abgerechnet werden müssen, finden sich fälschlicherweise auf dem SK 3421000 „Erträge aus Verkauf“ wieder (s.o.). Hier ist künftig sorgfältiger zu differenzieren und alle Vorgänge, die nach der Gebührensatzung FTZ zu beurteilen sind, entsprechend zu berücksichtigen. Sicherlich würde es auch der Klarheit und Vereinfachung dienen, wenn die Tatbestände in einer Neufassung der Gebührensatzung eindeutiger und konkreter beschrieben werden würden (s. auch Tz. 2.1).

Die Gebührenbescheide sind als Vordruck gestaltet, in die lediglich die ausgeführten Arbeiten mit den jeweiligen Rechnungsbeträgen einzutragen sind. Die Rechtsgrundlage ist demnach bereits vorgegeben und lautet in allen Fällen gleich. Dabei wird lediglich auf § 1

Abs. 2 und § 4 der Gebührensatzung FTZ i.V.m. „dem entsprechenden Tarif zur Gebührensatzung FTZ“ hingewiesen. Eine Benennung der konkreten Ziffer des Gebührentarifs zum jeweiligen Gebührentatbestand des Sachverhalts sollte in jedem Einzelfall erfolgen, um die sachliche und rechnerische Richtigkeit des Gebührenbescheides feststellen zu können.

### **2.3.3 Buchungen „Sonstige privatrechtliche Leistungsentgelte“**

Für alle Leistungen der Feuerwehrtechnischen Zentrale, die weder eine Sachleistung in Form des Verkaufs (SK 3421000) noch eine (öffentlich-rechtliche) Dienstleistung nach der Gebührensatzung FTZ (SK 3321000) darstellen, bei denen es sich also um eine (freiwillige) Dienstleistung im privatrechtlichen Bereich handelt, ist das SK 3461000 „Sonstige privatrechtliche Leistungsentgelte“ vorgesehen.

Eine Auswertung des Sachkontos aus dem Doppik-Programm hat ergeben, dass bis zum heutigen Tage keinerlei Buchungen vorgenommen worden sind. Tatsächlich sind jedoch Leistungen angefallen, die hier hätten gebucht werden müssen. Auf die Bemerkungen zu Tz. 2.3.1 (Buchungen „Erträge aus Verkauf“) wird an dieser Stelle verwiesen. Insbesondere die Reinigung von Einsatzbekleidung kreisfremder Feuerwehren, die keinen Tatbestand nach der Gebührensatzung erfüllt, hätte als privatrechtliche Dienstleistung angesehen und entsprechend gebucht werden müssen.

### **3 Prüfungsergebnis**

Als Prüfungsergebnis lässt sich festhalten, dass die Gebührensatzung FTZ des Landkreises Peine aus dem Jahr 1997 mit dem Gebührentarif veraltet und eine Überarbeitung und Aktualisierung nach der aktuellen Rechtslage dringend geboten ist, um alle Einnahmemöglichkeiten entsprechend der Regelungen des NKomVG auszuschöpfen. Auch im Hinblick auf die Umsetzung des § 2 b Umsatzsteuergesetz zum 01.01.2023 ist eine Neufassung der Gebührensatzung bedeutsam, um eine saubere Trennung von freiwilligen, privatrechtlichen und hoheitlichen Aufgaben zu dokumentieren. Eine rechtssichere und gerichtsfeste Gebührenkalkulation ist als Grundlage einer Neufassung der Satzung zu erstellen.

Hinsichtlich der Abrechnung der Dienst- und Sachleistungen der Feuerwehrtechnischen Zentrale ist die bisherige Buchungspraxis zu ändern und nach einer internen Überprüfung der jeweiligen Zuordnung der entstehenden Erträge auf die infrage kommenden Sachkonten sind entsprechende Umbuchungen vorzunehmen. Auch hier kommt der sorgfältigen und richtigen Zuordnung große Bedeutung spätestens bei der Umsetzung des § 2 b Umsatzsteuergesetz zu.

Peine, 14.11.2022

Leiter des Rechnungsprüfungsamtes

Im Auftrag

Beneke