

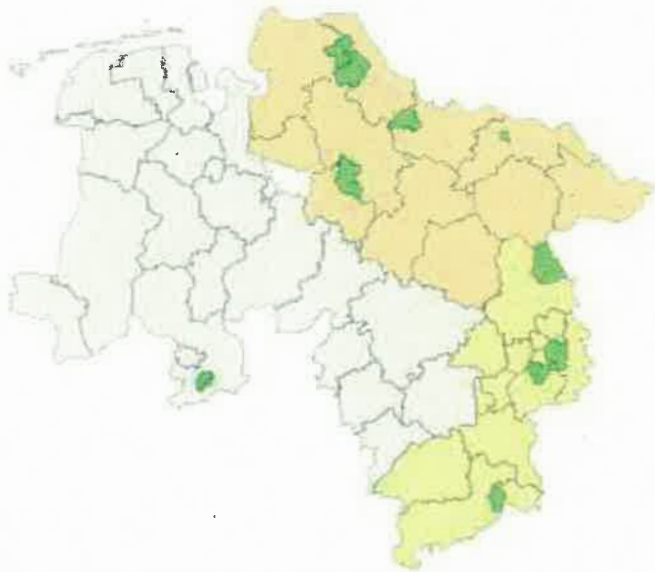
Zusammenstellung der wesentlichen Inhalte der Prüfungsmitteilung

**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

Kommunales Versicherungsmanagement



Übersandt an

- Gemeinde Adendorf
- Stadt Herzberg am Harz
- Gemeinde Hilter am Teutoburger Wald
- Stadt Königslutter am Elm
- Stadt Wittingen
- und deren Kommunalaufsichtsbehörden
- Samtgemeinde Hemmoor
- Samtgemeinde Hollenstedt
- Samtgemeinde Oldendorf-Himmelpforten
- Samtgemeinde Sickte
- Samtgemeinde Sottrum

Hildesheim, 24.01.2023

Az.: 10712/6.3 – 1/2022



Niedersachsen

1 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

- Tz. 1 In der Zeitschrift „Versicherungswirtschaft“, Ausgabe 02/2020, wird ausgeführt, dass Kommunen häufig falsch versichert seien, weil „sie den Schutz niemals über eine öffentliche Ausschreibung auf den Prüfstand gestellt haben“. Ein Hemmschuh sei, dass Viele das EU-weite Ausschreibungsverfahren als sehr formalisiert und umständlich empfänden.¹
- Tz. 2 Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte die kommunalen Versicherungen bereits in den Jahren 2014 und 2015. Sie stellte fest, dass die Kommunen vor dem Abschluss einer Versicherung keine systematische Risikoanalyse durchführten. Nur vereinzelt überprüften sie die abgeschlossenen Versicherungen in regelmäßigen Abständen auf ihre Notwendigkeit. Keine Kommune kam ihrer Ausschreibungspflicht nach.²
- Tz. 3 Diese beiden Aspekte waren der Anlass für die überörtliche Kommunalprüfung, sich mit dem Thema erneut auseinander zu setzen. Gegenstand dieser Prüfung waren insbesondere die Organisation des Versicherungswesens, das Verfahren zur Feststellung des individuellen Versicherungsbedarfs, das Risikomanagement vor dem Abschluss von Versicherungsverträgen und das Vergabeverfahren.
- Tz. 4 Die Auswahl der Kommunen für diese Prüfung berücksichtigte vorrangig auch den für den Kommunalbericht 2023 vorgesehenen regionalen Schwerpunkt. Es sollten unter regionalen Aspekten die statistischen Gebiete (NUTS-Ebenen 2) Braunschweig³ und Lüneburg⁴ betrachtet werden. 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.

¹ <https://versicherungswirtschaft-heute.de/schlaglicht/2020-02-24/oeffentliche-ausschreibungen-bringen-kommunen-die-versicherer-um-ihr-geschaef/> (Abruf am: 29.09.2022).

² Siehe Seiten 34 und 70 ff. im Kommunalbericht 2016 der Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs. https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/kommunalberichte/kommunalberichte_archiv/kommunalbericht-archiv-153648.html (Abruf: 29.09.2022).

³ Landkreisbereiche Gifhorn, Göttingen, Goslar, Helmstedt, Northeim, Peine und Wolfenbüttel sowie die Städte Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg.

⁴ Landkreisbereiche Celle, Cuxhaven, Harburg, Heidekreis, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Osterholz, Rotenburg (Wümme), Stade, Uelzen und Verden.

- Tz. 5 Sofern die entscheidenden Prüfungskriterien nicht dagegensprachen, war diese regionale Betrachtung auch maßgeblich für die Auswahl der zu prüfenden Kommunen bei den für den Kommunalbericht 2023 vorgesehenen Prüfungen und somit auch für diese Prüfung.
- Tz. 6 Die überörtliche Kommunalprüfung wählte die Gemeinden Adendorf und Hilter am Teutoburger Wald, die Samtgemeinden Hemmoor, Hollenstedt, Oldendorf-Himmelpforten, Sickte und Sottrum sowie die Städte Herzberg am Harz, Königslutter am Elm und Wittingen für diese Prüfung aus. Die Gemeinden Adendorf und Hilter am Teutoburger Wald band sie bereits in ihre Prüfung aus den Jahren 2014 und 2015 ein.

- Tz. 7 Die überörtliche Prüfung bezog sich auf die Jahre 2019 bis 2021 (Prüfungszeitraum).

Die geprüften Kommunen hatten bis zum 12.12.2022 Gelegenheit, zum Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen. Nur die Gemeinde Adendorf machte davon Gebrauch. Sie erklärte ihren Stellungnahmeentwurf vom 22.10.2022 bei einem Erörterungsgespräch am 25.11.2022 als endgültig. Die Stellungnahme der Gemeinde ist in dem Abschnitt 2 Tz. 16 und 18, in den Abschnitten 3.2.1, 3.2.2 und 3.2.3 Tz. 46 und in den Abschnitten 3.2.4, 3.3.1, 3.3.2 und 3.3.5 berücksichtigt. Die Samtgemeinde Hemmoor verzichtete nach einem Erörterungsgespräch am 05.12.2022 auf eine schriftliche Stellungnahme. Die übrigen Kommunen gaben keine Stellungnahme ab.

2 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte

- Tz. 8 Keine Kommune verfügte über Vorgaben zur Organisation oder Strategie des Versicherungswesens. Den Gefahren durch heterogene Organisationsstrukturen, fehlenden Aufgabenabgrenzungen und uneinheitlichen Entscheidungswegen sollten die Kommunen durch grundsätzliche Regelungen und Vorgaben entgegenwirken (siehe Abschnitte 3.2.1 und 3.2.2).

- Tz. 9 Die Kommunen statteten ihr Versicherungswesen mit wenig Personalressourcen aus (0,06 bis 0,18 Vollzeitäquivalente) und bildeten dort eingesetzte Beschäftigte eher selten fort. Dies sowie die erkennbare Nachrangigkeit der Aufgabe in den Verwaltungen barg die Gefahr eines geringen Professionalisierungsgrads. Dem sollten die Kommunen durch Prüfung der Personalausstattung und geeignete Fortbildungsmaßnahmen entgegenwirken (siehe Abschnitt 3.2.3).
- Tz. 10 Keine beteiligte Samtgemeinde nahm eine dokumentierte Aufgabenzuordnung des Versicherungswesens zwischen Samtgemeinde und Mitgliedsgemeinden bzw. eine formelle Übertragung dieser Aufgaben an die Samtgemeinde vor. Möglichen Gefahren bei der Aufgabenwahrnehmung durch erkennbare Abgrenzungsprobleme sollten die Samtgemeinden durch eigene Überprüfung und förmliche Regelung der Aufgabenverteilung zwischen sich und ihren Kommunen entgegenwirken (siehe Abschnitt 3.2.5).
- Tz. 11 Die Kommunen führten nur vereinzelt Übersichten über die Höhe der regulierten Schäden bzw. nahmen nur wenige Auswertungen vor. Eine solche Übersicht (Versicherungsverlaufsstatistik) bildet eine Grundlage bei der Abwägung zwischen Kosten und Nutzen von Versicherungen und sollte von den Kommunen entsprechend geführt werden (siehe Abschnitt 3.3.1).
- Tz. 12 Keine geprüfte Kommune identifizierte ihre Risiken über alle Aufgabenbereiche. Die Kenntnis über möglichst alle Risiken der jeweiligen Aufgabengebiete ermöglicht den Aufbau eines Risikomanagements und bildet eine Grundlage für Risikobewertung. Die Kommunen sollten mögliche Gefahrenquellen und verbundene Risiken sukzessive über alle Aufgabenbereiche erfassen und dokumentieren (siehe Abschnitt 3.3.2).
- Tz. 13 Die Kommunen dokumentierten mögliche Bewertungen neu festgestellter Risiken, d. h. die Beurteilung von Eintrittswahrscheinlichkeit und möglicher Schadenshöhe, zumeist nicht. Eine konkrete Risikobewertung sollte Grundlage für die Entscheidung sein, ob und inwieweit eine Versicherung abgeschlossen wird. Die Kommunen sollten festgestellte Risiken insbesondere vor Abschluss eines Versicherungsvertrags jeweils konkret bewerten und dies dokumentieren (siehe Abschnitt 3.3.3).

- Tz. 14 Die Kommunen prüften vielfach nicht, ob oder in wie weit es einer Absicherung bestimmter Risiken durch eine Versicherung aus wirtschaftlicher Sicht (noch) bedurfte. Möglichen Gefahren wie fehlende Absicherung, Über- oder Unterversicherung sollten die Kommunen durch regelmäßige Bedarfsprüfungen entgegenwirken (siehe Abschnitt 3.3.5).
- Tz. 15 Alle Kommunen verlängerten stillschweigend Versicherungsverträge ohne zu prüfen, ob dies wirtschaftlich war. Die stillschweigende Verlängerung ist vergaberechtlich zulässig, birgt haushaltsrechtlich aber die Gefahr eines Verstoßes gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz nach § 110 Abs. 2 NKomVG. Die Kommunen sollten vor der stillschweigenden Verlängerung von Verträgen deren Wirtschaftlichkeit prüfen (siehe Abschnitt 3.4.1).
- Tz. 16 Die Versicherungsverträge beruhten regelmäßig nicht auf förmlichen Vergabeverfahren. Lediglich die Gemeinde Adendorf schrieb ihre Gebäudeversicherungen im Jahr 2018 aus und erzielte dadurch im Prüfungszeitraum erhebliche Einsparungen. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, die benötigten Versicherungsdienstleistungen rechtzeitig dem Wettbewerb zu unterstellen (siehe Abschnitt 3.4.2).
- Tz. 17 Keine Kommune achtete systematisch auf ihre Obliegenheitspflichten aus Versicherungsverträgen. Potenzielle Pflichtverletzungen bargen die Gefahr anteiliger oder vollständiger Leistungskürzung im Schadensfall. Die Kommunen sollten durch geeignete Maßnahmen die Einhaltung von Obliegenheiten aus Versicherungsverträgen sicherstellen (siehe Abschnitt 3.5.1).
- Tz. 18 Keine Kommune überprüfte und aktualisierte regelmäßig bestehende Versicherungsverträge. Gleiches galt für die regelmäßig erforderlichen Meldungen an den KSA Hannover zu dessen Ermittlung der Umlagebeiträge. Den Kommunen war somit nicht immer bekannt, ob der bestehende Versicherungsschutz noch den aktuellen Bedarfen zur Risikoabsicherung entsprach. Die Kommunen sollten der Gefahr möglicher Über- oder Unterdeckungen, fehlender Risikoabdeckungen und möglicher Schadensersatzleistungen durch regelmäßige Überprüfung und Aktualisierung ihrer Versicherungsverträge entgegenwirken (siehe Abschnitte 3.5.2 und 3.5.3).