



Kiel, 11. März 2011

**Sperrfrist: 11.03.2011, 10:00 Uhr**

## **Pressemitteilung zum Kommunalbericht 2011**

Der Präsident des Landesrechnungshofs, **Dr. Aloys Altmann**, zur heutigen Veröffentlichung des Kommunalberichts:

**„Die Finanzlage der schleswig-holsteinischen Kommunen hat sich weiter verschärft. Die Finanzmarktkrise und der dadurch entstandene Konjunkturunbruch haben zu gravierenden Einnahmerückgängen geführt.**

**Bis Ende 2008 waren 570 Mio. € Defizite bei den Kommunen aufgelaufen. Davon entfielen 200 Mio. € auf die Kreise und 310 Mio. € auf die kreisfreien Städte. Nach aktuellen Erkenntnissen dürfte sich das kommunale Gesamtdefizit Ende 2009 auf 650 bis 700 Mio. € erhöht haben. Die Kommunen müssen mit weiteren Belastungen insbesondere durch steigende Ausgaben für Soziales und Jugend rechnen.**

**Das Land ist überschuldet, Entlastungen über den Finanzausgleich sind nicht zu erwarten. Deshalb müssen insbesondere die Kreise und kreisfreien Städte Einnahmemöglichkeiten verstärkt nutzen und Disziplin bei den Ausgaben bewahren.**

**Angesichts der schwierigen finanziellen Situation müssen die öffentlichen Verwaltungen so kostengünstig wie möglich arbeiten. Als Baustein hierzu hält der Landesrechnungshof eine Kreisgebietsreform für erforderlich.**

**Die Kreisgebietsreform-Debatte 2006 bis 2008 wurde ohne ausreichende Begründung abgebrochen. Die Auswertung der erstellten Gutachten und eigene Betrachtungen des Landesrechnungshofs führen zu folgendem Ergebnis: Eine zukunftsfähige Kreisgebietsreform mit Augenmaß ist verfassungsrechtlich zulässig. Würden Kreise und kreisfreie Städte zu größeren Einheiten zusammengefasst, ließen sich langfristig erhebliche Einsparungen realisieren.**

**Auf Grundlage des „Modells mittlerer Reichweite“ des Gutachters Professor Hesse schätzt der Landesrechnungshof das Einsparpotenzial einer solchen Kreisgebietsreform auf 60 Mio. €**

**Landesregierung und Parlament sind aufgefordert, das Projekt Kreisgebietsreform nunmehr anzugehen.“**

## 1. Kommunale Finanzlage

Die **Einnahmen** der schleswig-holsteinischen Kommunen aus Steuern und Finanzausgleich sind 2009 im Vergleich zum Vorjahr um 111 Mio. € bzw. 3,3 % **gesunken**. Dieser Rückgang entspricht dem summierten Einnahmeverlust der Kommunen aus der letzten konjunkturellen Schwäche von 2002/2003. Auch nach der aktuellen November-Steuerschätzung wird sowohl für das Jahr 2010 (-34 Mio. €) als auch für das Jahr 2011 (-25 Mio. €) mit einer weiteren Reduzierung der Kommunaleinnahmen gerechnet.

Neben zurückgehenden Einnahmen müssen die Kommunen 2010 und 2011 mit weiteren Belastungen durch **steigende Ausgaben** rechnen. Diese zeichnen sich insbesondere im Bereich der Personalausgaben, der Ausgaben für soziale Leistungen und der Aufwendungen für die Kleinkindbetreuung ab. Hinzu kommen erhöhte Investitionsausgaben infolge des „Konjunkturpakets II“ sowie Mehrausgaben in der Straßenunterhaltung, insbesondere zur Beseitigung von Frostschäden.

Die bisher **aufgelaufenen Defizite** der Kommunen beliefen sich Ende 2008 auf 570 Mio. €. Nach neuesten Erkenntnissen des Innenministeriums sind diese Defizite bis Ende 2009 auf 650 bis 700 Mio. € angestiegen. Liquiditätslücken aus der laufenden Verwaltungstätigkeit müssen, soweit keine anderen Finanzierungsmittel zur Verfügung stehen, mit **Kassenkredit**en überbrückt werden. Kassenkredite weisen aufgrund ihrer kurzfristigen Fälligkeiten ein hohes **Zinsänderungsrisiko** auf. Stiege etwa der Zinssatz für kurzfristige Ausleihungen am Geldmarkt von zuletzt unter 1 % auf das Durchschnittsniveau der letzten 20 Jahre von über 4 % jährlich, würde das die kommunalen Haushalte zusätzlich erheblich belasten.

Nach alledem führt kein Weg an einer nachhaltigen **Haushaltskonsolidierung** vorbei. Neben der vorrangig notwendigen Ausgabenreduzierung werden auch **Einnahmeverbesserungen** erforderlich. Die Kreise stehen aktuell vor der Frage, ihre in jüngster Vergangenheit angehobenen Kreisumlagesätze erneut nach oben anzupassen. Der hiervon betroffene kreisangehörige Bereich wird erwägen müssen, die Folgen der Finanzkrise durch Anhebung der im Bundesvergleich unterdurchschnittlichen Hebesätze bei den Grundsteuern abzumildern.

Zwar zeigt die letzte Steuerschätzung unerwartet früh eine konjunkturelle Erholung und in der Folge auch ein wieder **positiveres Bild** der kommunalen Finanzen. Auch sind erhebliche Entlastungen dadurch zu erwarten, dass der Bund künftig die Kosten für die sog. Grundsicherung im Alter

übernimmt. Beide Aspekte sollten jedoch nicht als Rechtfertigung dafür herangezogen werden, die notwendige Haushaltskonsolidierung erneut zu Lasten kommender Generationen in die Zukunft zu verschieben.

Zu begrüßen sind die derzeitigen Initiativen auf Bundes- und Landesebene zur Verbesserung der Kommunalfinanzen. Die von der Bundesregierung ins Leben gerufene Kommission zur Neuordnung der Gemeindefinanzen soll Vorschläge zur Verstetigung der Kommunaleinnahmen und Empfehlungen zur Entlastung bei den Ausgaben erarbeiten. Auch die Einrichtung eines Schuldenfonds kann dazu beitragen, die besonders betroffenen Kommunen bei der Bewältigung ihrer Schuldenlast zu unterstützen. Dennoch müssen alle Kommunen - insbesondere aber die hochverschuldeten kreisfreien Städte - erhebliche Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung unternehmen.

Der Landesrechnungshof hat bei der **Prüfung der kreisfreien Städte** Einsparvorschläge und Möglichkeiten zur Einnahmeverbesserung in Millionenhöhe gemacht. So ist in allen Bereichen ein Umdenken erforderlich. Zum Beispiel bei der Kultur: Der jährliche Zuschussbedarf für die Theater in Kiel und Lübeck von 18 Mio. € muss durch Kooperationen, Schließung von Sparten und Zusammenlegung von Angeboten nachhaltig gesenkt werden. Subventionen von 80 bis 110 € für jeden Theaterbesuch sind angesichts der schwierigen Finanzsituation nicht mehr zu rechtfertigen.

Damit die Kommunen die vielfältigen gesellschaftlichen Herausforderungen finanziell bewältigen können, müssen sie nach wie vor **strenge Haushaltsdisziplin** bewahren.

## 2. Kreisgebietsreform erforderlich

Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung haben sich die finanziellen Rahmenbedingungen in Schleswig-Holstein gravierend verändert. Die 2008 im Sande verlaufene Kreisgebietsreform muss deshalb erneut auf die Tagesordnung.

Mit Blick auf die in der Kreisgebietsreform-Debatte der Jahre 2006 bis 2008 strittig diskutierten Hauptfragen nach der Verfassungsmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit einer Kreisgebietsreform ist der Landesrechnungshof nach Auswertung verschiedenster Untersuchungen und eigener Prüfungserkenntnisse zu folgenden Ergebnissen gelangt:

- Eine Kreisgebietsreform mit Augenmaß ist verfassungsrechtlich ohne Weiteres möglich. Weder Einwohnerzahlen noch Flächengrößen können für sich allein ausschlaggebend für die Verfassungsmäßigkeit einer Reform sein. Die Größe neu entstehender Verwaltungseinheiten ist abzuwägen mit den anderen entscheidungserheblichen Kriterien. Hierzu zählen auch das Gebot der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sowie die Frage nach der Zukunftsfähigkeit der Selbstverwaltungskörperschaften vor dem Hintergrund des demografischen Wandels.
- Eine zukunftsfähige Kreisgebietsreform erschließt erhebliches Einsparpotenzial. Durch Fusion wird eine umfassende Neuorganisation der Verwaltungen ausgelöst. Dies führt mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu, dass alle Wirtschaftlichkeitsreserven erschlossen werden.
- Am Beispiel des „Modells mittlerer Reichweite“ des Gutachters Professor Hesse kommt der Landesrechnungshof zu dem Ergebnis, dass eine solche Kreisgebietsreform ein vorsichtig geschätztes Einsparpotenzial von 60 Mio. € in sich birgt.
- Sowohl theoretische Überlegungen als auch praktische Erfahrungen lassen erkennen, dass durch Kooperationen zwischen Verwaltungen nicht annähernd so viel gespart werden kann wie durch Fusionen.

### **3. Licht und Schatten**

Der Landesrechnungshof äußert nicht nur Kritik. Ergebnisse zeigen auch, dass die untersuchte öffentliche Aufgabe zweckmäßig organisiert ist und wirtschaftlich erfüllt wird. Die Organisation des Büchereiwesens ist ein solches positives Beispiel. Hingegen hat die Prüfung der kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II zu negativen Feststellungen geführt.

#### **Organisation des kommunalen Büchereiwesens - Vorbild für andere**

Land und Kommunen fördern das Büchereiwesen in Schleswig-Holstein jährlich mit 33 Mio. €. Die Organisation des Büchereiwesens mit dem Büchereiverein, der Büchereizentrale und den kommunalen Büchereien ist zweckmäßig und hat sich bewährt. Dadurch wird eine flächendeckende und qualifizierte Medienversorgung der Einwohner Schleswig-Holsteins gewährleistet. Das in Schleswig-Holstein praktizierte Kooperationsmodell wird von der vom Deutschen Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ als empfehlenswertes Beispiel für andere Länder angeführt.

Die Büchereizentrale erbringt vielfältige Dienstleistungen für die angeschlossenen Büchereien (z. B. Zentralkatalog, Landeszentralbibliothek, Leihverkehr, Medienbeschaffung). Die zentrale Erbringung dieser Dienstleistungen ist wirtschaftlich. Durch die verstärkte Inanspruchnahme des Büchereivereins und seiner Zentrale bei der Medienbeschaffung können die Büchereien ihre Kosten nachhaltig senken. Auch die Stadtbibliothek der Hansestadt Lübeck könnte durch Anschluss an die Büchereizentrale über 170.000 € einsparen.

Wegen der angespannten Finanzlage vieler Kommunen empfiehlt der Landesrechnungshof allen Büchereien, einen Teil der Kosten auf die Benutzer umzulegen und Benutzungsgebühren zu erheben.

### **Kommunale Leistungen für Unterkunft und Heizung nach SGB II: Hohe Fehlerquote**

Mindestens 80 % aller kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung sind zwischen 2005 und Mitte 2008 fehlerhaft bearbeitet worden. Dies ist das vorsichtig hochgerechnete Ergebnis einer Stichprobenprüfung, die der Landesrechnungshof bei den ARGE n und den Optionskommunen (Nordfriesland und Schleswig-Flensburg) durchgeführt hat. Die fehlerhaften Berechnungen kosteten die öffentlichen Haushalte 44 Mio. €. Davon entfallen 30 Mio. € auf die Kreise und Gemeinden in Schleswig-Holstein. Im Durchschnitt wurden in den ARGE n pro Jahr rund 10,2 Mio. € und in den Optionskommunen rund 2,5 Mio. € zu viel gezahlt.

Hauptgrund für die hohe Fehlerquote war starke Fluktuation des Personals. Da die Organisationsform zeitlich befristet war, war das Personal über Zeitverträge beschäftigt bzw. vorübergehend vom eigentlichen Arbeitgeber zugewiesen. Viele Beschäftigte hatten keine ausreichende Grundqualifikation. Zusammen mit fehlender Fortbildung und geringen Einarbeitungszeiten bei gleichzeitig hoher Arbeitsdichte führte dies zu einer strukturellen Überlastung des Personals.

Ein weiterer Grund lag in der fehlenden Steuerung und Kontrolle. Die ARGE-Kreise verhielten sich überwiegend so, als wären die Kreisaufgaben vollständig auf die ARGE n übergegangen und daher eine Steuerung oder Kontrolle nicht notwendig. Dies zeigte sich auch in der mangelnden Qualität der Arbeitshinweise der Kreise. Die Kreise sind jedoch für ihre Aufgaben nach wie vor selbst verantwortlich. Bei den beiden Optionskreisen war die Steuerung und Kontrolle ebenfalls nicht ausreichend.

Für die künftige Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist dringend eine tragfähige und dauerhafte Lösung mit ausreichender Personal- und Finanzhoheit zu schaffen. Dies könnte die Fluktuation auf ein normales Maß reduzieren und eine konsequente Qualifizierung des Personals ermöglichen. Zusätzlich ist eine qualifizierte Fachaufsicht nötig, die auch regelmäßige Stichprobenkontrollen durchführt. Die vorhandenen Arbeitshinweise für die Bediensteten sind so zu gestalten, dass sie eine echte Hilfestellung bieten. Hierbei sollten die Kreise durch das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit als Rechtsaufsichtsbehörde unterstützt werden.

#### **4. Landesrechnungshof als Beratungsinstitution**

Der Landesrechnungshof wählt seine Prüfungsgegenstände auch danach aus, den Kommunen mit den erwarteten Prüfungserkenntnissen praktische Hinweise und zukunftsgerichtete Empfehlungen für eine Verbesserung ihrer Verwaltungsarbeit geben zu können. Im Kommunalbericht 2011 finden sich hierfür folgende Beispiele:

##### **Eröffnungsbilanzen - holpriger Start in die Doppik**

Mit der Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens sind Eröffnungsbilanzen aufzustellen. Die maßgeblichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften waren neu und stellten für die Anwender eine unbekannte Materie dar. Diese Situation veranlasste den Landesrechnungshof, sich frühzeitig in die Prüfung von Eröffnungsbilanzen einzuschalten. Ziel war es, zeitnahe Prüfungen zu gewährleisten, um so Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen zu können und für die Zukunft vermeiden zu helfen.

Die Prüfungen machten zahlreiche kleinere, aber auch finanziell bedeutende Änderungen in den vorgelegten Eröffnungsbilanzen notwendig. Wertmäßiger Anpassungsbedarf in Millionenhöhe resultierte vor allem aus der Bewertung der Vermögensgegenstände, z. B. der Straßen und Gebäude. Hier waren häufiger Verstöße gegen das Anschaffungs- und Herstellungswert-Prinzip festzustellen.

Die Prüfungen haben einen erheblichen Beratungsbedarf deutlich werden lassen. Angesichts der bevorstehenden Umstellung bei den zahlreichen kleineren kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern hält der Landesrechnungshof deren Unterstützung für dringend erforderlich. Zweckmäßig wäre es, an zentraler Stelle - bei den kommunalen Landesverbänden oder dem

Innenministerium - eine qualifizierte und personell ausreichend ausgestattete Beratungsstelle zu schaffen.

Der Landesrechnungshof hat die Einzelerkenntnisse aus den Prüfungen in einer Handreichung zusammengefasst. Diese ist auf der Internetseite des Landesrechnungshofs veröffentlicht worden, um die Kommunen bei der Erstellung ihrer Eröffnungsbilanzen zu unterstützen.

### **Finanzierung von Kindertagesstätten vereinfachen**

Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen muss vereinfacht werden. Sie basiert auf einer komplexen Finanzierungsstruktur mit einer Vielzahl von Zuständigkeiten der Kreise und kreisfreien Städte, der Standortgemeinden, der Wohnortgemeinden, der Einrichtungsträger und der Eltern. Insgesamt gibt es bis zu 10 verschiedene Zahlungsströme zwischen den Beteiligten. Bereits ein einheitlicher Maßstab für die öffentliche Förderung und die Elternbeteiligung sowie landesweit geltende Grundsätze für die Sozialstaffelregelungen würden den Verwaltungsaufwand senken. Das Ministerium für Bildung und Kultur beabsichtigt, gemeinsam mit allen Beteiligten ein nachfrage- und qualitätsorientiertes Finanzierungssystem zu entwickeln. Dabei - wie auch bei der Absicht, die Sozialstaffelregelungen zu vereinheitlichen - beschränkt sich das Ministerium auf die Moderation und fachliche Begleitung. Dieser Prozess ist bisher ergebnislos verlaufen. Das Ministerium sollte hier einen aktiveren Part übernehmen.

Mit einem Anteil von rund 40 % tragen die Standortkommunen den größten Teil der Betriebskosten. Im Gegensatz zur Landes- und Kreisförderung steigt ihr Anteil. Die Standortkommunen sollten die Defizite der Einrichtungen künftig nicht mehr unbegrenzt ausgleichen. Der Landesrechnungshof hat eine Arbeitshilfe zum Abschluss entsprechender Finanzierungsvereinbarungen zwischen den Standortkommunen und den Trägern der Einrichtungen erstellt. Diese enthält Vorschläge für eine auf das notwendige Maß beschränkte Finanzierung. Die derzeit bestehenden Finanzierungsvereinbarungen vermitteln den Eindruck, dass nicht die zu erbringende Leistung „Kinderbetreuung“ im Vordergrund steht, sondern die finanzielle Absicherung des jeweiligen Einrichtungsträgers.

Der Landesrechnungshof hat zudem festgestellt, dass die von den Kreisen und kreisfreien Städten erstellten Bedarfsplanungen überwiegend nicht den Anforderungen an eine sachgerechte Bereitstellung von Betreuungsangeboten entsprachen. Die Kreise sollten stärker von der Möglichkeit



Gebrauch machen, den Bedarf auch ohne die Einholung des gemeindlichen Einvernehmens festzulegen. Der Bedarf sollte dabei verstärkt sozialraumorientiert, das heißt, gemeindeübergreifend geplant werden. So können Versorgungslücken gedeckt, Überkapazitäten vermieden und gleichwohl ein plurales Angebot sichergestellt werden.

## 5. Sonstige Prüfungserkenntnisse

Bei weiteren vom Landesrechnungshof geprüften Aufgabenfeldern kann die Arbeit der Kommunen wirtschaftlicher werden.

So sollte bei vielen Kommunen dem Energieverbrauch eine höhere Aufmerksamkeit zuteilwerden. Dazu gehört ein zentrales **Energiemanagement**, das die Verbräuche erhebt und analysiert. Konkret sollten u. a. die Folgekosten schon bei der Planung von Bauvorhaben beachtet, alte Heizungsanlagen modernisiert und der Energiebedarf unter Nutzung des Wettbewerbs gedeckt werden.

Bei der baulichen **Unterhaltung der Sporthallen** gibt es einen erheblichen Nachholbedarf. Der Landesrechnungshof erinnert daran, dass durch eine rechtzeitige Bauunterhaltung Wertverluste und unwirtschaftliche große Sanierungsmaßnahmen vermieden werden können.

Auch beim **Tiefbau** kann durch qualitätsorientiertes Handeln gespart werden. So hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass bei den geprüften Bauvorhaben der Städte die Bedarfe zum Teil unvollständig und die erwarteten Leistungen zu ungenau ermittelt wurden. Im Ergebnis stimmten die tatsächlich ausgeführten Leistungen nicht mit den ausgeschriebenen Leistungen überein. Damit wird ein Großteil der Leistungen dem Wettbewerb entzogen mit entsprechenden finanziellen Nachteilen für die Städte. Der Landesrechnungshof empfiehlt, nach jedem großen Bauvorhaben eine obligatorische Nachschau durchzuführen. Daraus sollten die Kommunen für die Zukunft Standards zur Verbesserung ihres Handelns entwickeln.