



Kiel, den 17.07.2001

Sperrfrist: 18.07.2001, 10.00 Uhr

Pressemitteilung zum Kommunalbericht 2001 des Landesrechnungshofs

- **Auch bei den Kommunen ist eine konsequente Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung dringend erforderlich.**
- **Die Kosten der sozialen Sicherung sind nach wie vor der größte Belastungsfaktor der Haushalte in den Kreisen und Gemeinden des Landes. Dabei hat sich die gegenseitige Kostenbeteiligung zwischen Land und Kommunen zuungunsten der Kommunen verschoben. Das Quotale System muss neu bewertet werden.**
- **Die Ausgliederungen aus den kommunalen Haushalten nehmen weiter zu. Sie haben mittlerweile eine Größenordnung, die teilweise das Volumen der Kernhaushalte erreicht bzw. überschreitet.**
- **Ein wirksames Energiemanagement als Teil eines umfassenden kommunalen Gebäudemanagements kann zu wesentlichen Haushaltseinsparungen und Umweltentlastungen beitragen. Dies ist nicht nur rentierlich, sondern auch einträglich.**

Der LRH gibt mit dem **Kommunalbericht 2001** zum zweiten Mal nach 1999 einen umfassenden Überblick über seine vielfältigen Prüfungstätigkeiten im kommunalen Bereich und seine dabei gewonnenen Erkenntnisse.

Kommunale Finanzlage

Die Finanzsituation der vom Landesrechnungshof geprüften Kommunen hat sich in den Jahren 1999 und 2000 insgesamt leicht entspannt. Dieses Ergebnis spiegelt sich in der positiven Entwicklung der Kennzahl „Freier Finanzspielraum“ wider, die zur Beurteilung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen herangezogen wird.

Im Jahre 2000 hat sowohl bei den Kreisen als auch bei den Mittelstädten erstmals seit vielen Jahren insgesamt ein Schuldenabbau stattgefunden.

Nach einem deutlichen Schuldenrückgang im Jahre 1999 ist die Verschuldung bei der Gruppe der kreisfreien Städte im Jahre 2000 leicht angestiegen. Diese Entwicklung resultiert aus der relativ hohen Schuldenzunahme bei der Hansestadt Lübeck und der Stadt Flensburg. Die Landeshauptstadt Kiel und die Stadt Neumünster haben dagegen ihre Schulden weiter zurückführen können.

Die Perspektiven für die kommunalen Finanzen haben sich wieder verschlechtert. So ist das Haushaltsjahr 2001 - wie auch bei Bund und Ländern - insbesondere von den Auswirkungen der mit der Steuerreform beschlossenen Entlastungsmaßnahmen der Steuerpflichtigen geprägt. Auch wirken sich die Eingriffe des Landes in den kommunalen Finanzausgleich belastend aus. Nach den Haushaltsplänen 2001 werden in der Regel niedrige freie Finanzspielräume von den Kommunen prognostiziert. Mehrere Städte und Kreise werden ihre Haushalte danach nur knapp ausgleichen können. Deshalb führt kein Weg an einer konsequenten Fortsetzung der Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen vorbei.

Soziale Sicherung

Die soziale Sicherung stellt nach wie vor den größten Belastungsfaktor in den kommunalen Haushalten dar. Zum Gesamtbereich der sozialen Sicherung gehören in erster Linie die Aufwendungen für die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sowie die Kinder- und Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG).

Bei der **Sozialhilfe nach dem BSHG** zeichnet sich durch die Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 und durch intensive Bemühungen des Landes und der Kommunen auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik eine erfreuliche Tendenz ab. Der seit Beginn der 90er-Jahre ungebremste Anstieg

des Zuschussbedarfs für diesen Aufgabenbereich ist zum Stillstand gekommen. Der Zuschussbedarf hat sich - wenn auch auf hohem Niveau - stabilisiert. Ob diese Balance auch in Zukunft erhalten werden kann, bleibt angesichts der beschlossenen Einführung einer Grundsicherung zum 1.1.2003 und der damit verbundenen finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen abzuwarten.

Ungebrochen ist dagegen der Anstieg des Zuschussbedarfs im Bereich der **Kinder- und Jugendhilfe**. Dieser resultiert insbesondere aus der Umsetzung der präventiv orientierten Leistungsangebote des KJHG bei der erzieherischen Jugendhilfe und der Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz. Den Kommunen ist hierdurch ein erhebliches finanzielles Engagement auferlegt worden.

Eine erfolgreiche Entlastung der sozialen Sicherung ist nur durch eine deutliche Minderung der weiterhin bestehenden hohen Arbeitslosigkeit mit all ihren negativen Auswirkungen möglich. Die mit der sozialen Sicherung verbundenen finanzwirtschaftlichen Probleme für die Kommunen können nur durch eine grundlegende Änderung der Verteilung der Soziallasten oder eine verbesserte Finanzausstattung gelöst werden.

Gegenseitige Kostenbeteiligung im Quotalen System der Sozialhilfe

Im Jahre 1991 wurde in Schleswig-Holstein die als „Quotales System“ bezeichnete gegenseitige Beteiligung des Landes als überörtlicher Sozialhilfeträger und der Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Sozialhilfeträger an den Sozialhilfekosten der jeweils anderen Zuständigkeitsebene eingeführt.

Bei der Ermittlung der jeweiligen Beteiligungsquoten sollte dabei auch eine Finanzschuld des Landes gegenüber den Kommunen eingelöst werden, die aus einer in 1985 vorgenommenen Aufgabenübertragung im Bereich der Sozialhilfe vom Land auf die Kommunen resultierte. Zudem sollte unter Beteiligung der Kreise an diesem System eine finanzielle Entlastung der kreisfreien Städte erreicht werden. Durch die Regelungen des Quotalen Systems wurde im Rahmen der Lastenverteilung eine Zahllast des Landes in Höhe von zunächst **69 Mio. DM** angestrebt.

Diese Lastenverteilung ist nie erreicht worden, wobei sich die Abweichungen zunächst noch in einem hinnehmbaren Umfang bewegten. Insbesondere ab 1997 traten jedoch erhebliche Verschiebungen ein, die ab dem Jahr 1999 sogar zu einer **Zahllast der Kommunen an das Land** in Höhe von 15 Mio. DM führten.

Die Kreise brachten nicht nur die gewollte Entlastung der kreisfreien Städte allein auf, sondern sie leisteten auch einen **Entlastungsbeitrag an das Land**. Der Entlastungsbeitrag hat sich im Jahr 2000 weiter erhöht.

Die Entwicklung der gegenseitigen Kostenbeteiligung widerspricht insofern einem angestrebten Ziel. Der LRH regt deshalb einen intensiven Dialog zwischen dem Land und den kommunalen Landesverbänden über die eingetretene Entwicklung des Quotalen Systems und deren Bewertung an.

Ausgliederung kommunaler Aufgabenerfüllung

Der LRH hat sich bereits in seinen Bemerkungen 1997 sowie in seinem ersten Kommunalbericht 1999 ausführlich mit diesem Thema befasst und dabei einen Überblick über diverse Problemfelder gegeben, die mit der Ausgliederung kommunaler Aufgabenerfüllung in Organisationsformen des Privatrechts verbunden sind.

Der Trend zur Ausgliederung kommunaler Aufgabenerfüllung ist weiterhin ungebrochen. Die ausgegliederten Einrichtungen haben inzwischen hinsichtlich ihres finanziellen und personellen Gesamtvolumens eine Größe erreicht, die in einzelnen Kommunen der des Kernhaushalts entspricht oder ihn bei bestimmten Größenmerkmalen, wie z. B. der Beschäftigtenzahl, bereits übertrifft.

Bei allen Ausgliederungsaktivitäten bleiben jedoch sowohl materiell als auch formell eine Reihe wichtiger Beziehungen zwischen der Kommune als Aufgabenträgerin und der ausgegliederten Einrichtung bestehen, insbesondere im finanziellen und personalwirtschaftlichen Bereich. Hierbei sind dem LRH im Rahmen seiner kommunalen Prüfungen weitere, sehr spezielle Problembereiche aufgefallen, die einer Lösung bedürfen:

- Die Eröffnungsbilanzen bei ausgegliederten Abwasserbeseitigungseinrichtungen, wodurch es zu Fehlern in der Gebührenkalkulation zulasten der Gebührenzahler kommen kann;
- die Zweckmäßigkeit und Zulässigkeit von Prüfungsrechten der Kommunen in den ausgegliederten Einrichtungen, um im ausgegliederten Bereich keine prüfungsfreien Räume entstehen zu lassen;

- die Befangenheit von Mitgliedern einer Ratsversammlung in ihrer Funktion als Aufsichtsratsmitglieder städtischer Gesellschaften, wodurch es zu ungewollten Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse in der Ratsversammlung kommen kann.

Energie sparende Maßnahmen

Ziel eines wirksamen Energiemanagements ist es, durch Energie sparende Maßnahmen ohne Komforteinbußen den finanziellen Gesamtaufwand für die erforderlichen Energiedienstleistungen zu minimieren. Ein qualifiziertes Energiemanagement arbeitet dabei nicht nur rentierlich, sondern in erheblichem Maße auch einträglich. Es kann als kommunales „Profitcenter“ insbesondere zu spürbaren Haushaltseinsparungen beitragen. Dass darüber hinaus ein verminderter Energieverbrauch auch der Umwelt zugute kommt, versteht sich von selbst.

Bei seinen Prüfungen hat der LRH bislang festgestellt, dass bei den Grundlagen für eine Energie sparende Gebäudebewirtschaftung ein großer Nachholbedarf besteht. Der überwiegende Teil der Kommunen führt weder eine zugriffsfähige Gebäudedatei mit den erforderlichen Datenstrukturen noch hält er eine Übersicht der Energiebedarfskennzahlen vor. Die tatsächlichen Energieverbräuche und die damit verbundenen Energiekosten werden nicht immer ausgewertet. Damit fehlen schlüssige Ansätze für gezielte Verbrauchs- und Kostenminderungen.

Die erzielbaren Kosteneinsparungen beim Energieverbrauch hängen in hohem Maße von der Organisation und Ausstattung des Energiemanagements ab. Der LRH empfiehlt den Kommunen als Teil eines umfassenden Gebäudemanagements ein personell ausreichend bemessenes und qualifiziertes Energiemanagement mit klar zugewiesenen Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Befugnissen einzurichten. Den erzielten Erfolg sollte das Energiemanagement in einer jährlichen Berichterstattung gegenüber der kommunalen Leitungsebene dokumentieren.

Ausblick

Zum Hauptthema der derzeitigen kommunalpolitischen Diskussion, der **Änderung des kommunalen Verfassungsrechts** hat der Schleswig-Holsteinische Landtag einen Sonderausschuss eingesetzt. Ausgangspunkt für die erneute Fortschreibung der Kommunalverfassung schon wenige Jahre nach In-Kraft-Treten der Kommunalverfassungsreform 1996 ist insbesondere die Forderung aus dem Bereich des Ehrenamts, wieder mehr Zuständigkeiten zu erhalten und in diesem Zusammenhang auch dem neuen Hauptausschuss zusätzliche Kompetenzen zuzuordnen.

Nach den Erkenntnissen des LRH aus seinen Kommunalprüfungen sind diese Probleme vorrangig dadurch entstanden, dass mit dem Wegfall der Magistrate und Kreisausschüsse als verwaltungsleitende Organe und der Einführung des so genannten Trennungsprinzips als Folge der Direktwahl das notwendige **Bindeglied** zwischen ehren- und hauptamtlicher Verwaltung entfallen ist. Diese Aufgabe kann der neue Hauptausschuss in seiner derzeitigen gesetzlichen Zusammensetzung und Aufgabenstellung nicht zufrieden stellend leisten. Nach Auffassung des LRH sollte die anstehende Novellierung dem Hauptausschuss daher die notwendige **Scharnierfunktion** geben, indem der Hauptverwaltungsbeamte als Vorsitzender in dieses Gremium eingebunden wird und nicht nur eine „Anwesenheitsfunktion“ besitzt. Darüber hinaus sollte der Zuständigkeitsbereich des Hauptausschusses erweitert werden, damit er die ihm gesetzlich zugedachte herausgehobene Rolle eines zentralen Controlling-Gremiums in der Praxis auch erfüllen kann.

Zu dem stets aktuellen Thema des **kommunalen Finanzausgleichs** und einer möglichen Umgehung des **Konnexitätsprinzips** betont der LRH noch einmal seine schon mehrfach vertretene Auffassung, dass sich keine Gebietskörperschaftsebene, sei es der Bund, das Land oder die Kommunen, zulasten der anderen „sanieren“ bzw. konsolidieren darf. Jede Ebene hat ihre jeweiligen Finanzprobleme selbst zu lösen.

Finanzausgleichsaspekte bestimmen u. a. auch eine weitere Diskussion, die derzeit insbesondere mit Hilfe verschiedener Gutachten zwischen den kommunalen Landesverbänden geführt wird: die **Stadt-Umland-Problematik**. Hierzu vertritt der LRH die Auffassung, dass kommunalpolitische Probleme in Verdichtungsräumen nicht an den Gemeindegrenzen Halt machen. Kernstadt und Umland sind zur Lösung ihrer Probleme aufeinander

angewiesen. Ziel muss es daher sein, die beiderseitigen Interessen miteinander in Einklang zu bringen und gesamträumliche Konzepte zu entwickeln. Die Verengung auf reine Finanzfragen ist diesen Zielen eher abträglich. Eine entscheidende Rolle spielt das „Klima“ zwischen den Handelnden, die sich als Partner und nicht als Rivalen verstehen sollten. Vertrauen zwischen den kommunalen Partner führt zu einer gedeihlichen Kooperation, bei Vertrauensverlusten und Misstrauen leidet der Stadt-Umland-Bereich in seiner Gesamtheit.