



Kiel, den 24. September 1999

## Pressemitteilung

**zum Kommunalbericht 1999  
des Landesrechnungshofs**

**Rechnungshof legt Kommunalbericht vor:**

- **Finanzlage der Kommunen angespannt.**
- **Belastungen durch soziale Sicherung nach wie vor „finanzieller Brennpunkt“ in den kommunalen Haushalten.**
- **Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung dürfen nicht nachlassen.**
- **Kommunen arbeiten im großen und ganzen wirtschaftlich und effektiv.**
- **Verwaltungsreform und Zukunft der Kommunalwirtschaft beherrschende Themen auf kommunaler Ebene.**

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in Schleswig-Holstein neben seiner Prüfungszuständigkeit für die Landesverwaltung auch im kommunalen Bereich einen in der Landesverfassung verankerten umfassenden Prüfungsauftrag. Dabei liegt der Schwerpunkt dieser Prüfungstätigkeit bei den größeren kommunalen Körperschaften des Landes (kreisfreie Städte, Kreise, Städte über 20.000 Einwohner). Da die Ergebnisse aus diesem Prüfungsgebiet nur in Einzelfällen in den jährlichen Bemerkungen des LRH behandelt werden, gibt der LRH mit dem **Kommunalbericht 1999** erstmals einen zusammengefaßten Überblick über seine vielfältigen Prüfungstätigkeiten im kommunalen Bereich und seine dabei gewonnenen Erkenntnisse von übergeordneter und allgemeiner Bedeutung.

Der Bericht (Inhaltsverzeichnis s. Anlage) enthält einleitend eine Darstellung der rechtlichen Grundlagen und der Organisation der Kommunalprüfung sowie zur Zielsetzung und zum Ablauf der überörtlichen Prüfung durch den LRH, bevor einzelne Themen behandelt werden, die in der Regel auch Gegenstand der Prüfungen in den

Kommunen sind. Hierzu gehören u. a. eine Analyse der Finanzlage derjenigen Kommunen, die der unmittelbaren Prüfung durch den LRH unterliegen, ein Beitrag zur Personalwirtschaft dieser Kommunen sowie ein Blick auf die finanziellen Belastungen durch den Aufgabenbereich, der aufgrund seiner finanziellen Dynamik die kommunalen Haushalte in den letzten Jahren zunehmend in Bedrängnis gebracht hat: die Soziale Sicherung, die vor allem durch den Zuschußbedarf für die Sozial- und Jugendhilfe geprägt ist.

Weiterhin werden haushaltswirtschaftliche Einzelfragen erörtert (Haushaltsausgabereise, Zweijahreshaushalte), der Stand der Technikunterstützten Informationsverarbeitung in den Kreisen dargestellt und bewertet sowie der Umgang der Kommunen mit ihren Vermögenswerten anhand eines Beitrags zur Unterhaltung von Hochbauten betrachtet. Darüber hinaus befassen sich Berichtsbeiträge auch mit denjenigen Themen, die häufig in der aktuellen Diskussion bzw. in der Öffentlichkeit eine Rolle spielen. Zu nennen sind zum einen die Verwaltungsmodernisierung sowie Themenbereiche, die mit dem Schlagwort „Privatisierung“ verbunden sind. In diesem Zusammenhang wird einerseits auf die zunehmende Ausgliederung kommunaler Aufgabenerfüllung in Unternehmen in Privatrechtsform hingewiesen, was andererseits das Erfordernis nach sich zieht, daß sich die Kommunen verstärkt mit dem Thema „Beteiligungsverwaltung und Beteiligungscontrolling“ auseinandersetzen haben, um eine effiziente Kontrolle und Steuerung der - weiterhin öffentlichen - Aufgabenerfüllung auch bei Nutzung anderer Organisations- und Rechtsformen gewährleisten zu können.

Abgerundet wird der Kommunalbericht durch weitere Beiträge zu speziellen Einzelthemen, wie „Kostenrechnende Einrichtungen“, „Kommunale Krankenhäuser“, „Örtliche Rechnungsprüfung im Neuen Steuerungsmodell“, „Erfahrungen mit dem Kommunalprüfungsgesetz“.

Zu einigen Themen im einzelnen:

### **Kommunale Finanzlage**

Die Entwicklung der Finanzsituation in den der Prüfung durch den LRH unterliegenden Kommunen in den vergangenen 4 Jahren stellt sich differenziert dar. Gemessen an der Kennzahl „Freier Finanzspielraum“, die zur Beurteilung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen herangezogen wird, kann bei der Gruppe der 15 Städte über 20.000 Ew eine Stagnation auf einem noch befriedigenden Niveau festgestellt werden. Bei dieser zusammengefaßten Betrachtung ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Bandbreite der Kennzahl bei den Mittelstädten sehr groß ist und es unter ihnen sowohl Städte gibt, die ihre Haushalte häufig nur mit Mühe

ausgleichen können bzw. z. T. sogar Fehlbeträge ausweisen, als auch andere, die fast kontinuierlich sehr erfreuliche freie Finanzspielräume erwirtschaften.

Bei der Gruppe der kreisfreien Städte ist im Betrachtungszeitraum in der Tendenz eine erfreuliche Entwicklung festzustellen. Diese positive Aussage ist allerdings dahin gehend zu relativieren, daß die kreisfreien Städte in den vergangenen Jahren häufig unausgeglichene Haushalte und insofern „negative“ freie Finanzspielräume aufwiesen. Dies bedeutet, daß ihre allgemeinen Deckungsmittel nicht ausreichten, die laufenden Ausgaben zu decken, geschweige denn, einen Beitrag zur Investitionsfinanzierung zu leisten. Insofern ist die aktuelle Situation 1998 (Rechnungsergebnis) / 1999 (Haushaltsplanung) mit jeweils 2 ausgeglichenen und 2 unausgeglichenen Haushalten schon als hoffnungsvoll zu beurteilen, zumal die jeweilige Finanzplanung eine Fortsetzung des Trends signalisiert. Gleichwohl sind die kreisfreien Städte finanziell „noch nicht aus dem Schneider“, nicht zuletzt auch im Hinblick auf aktuell erkennbare Risiken.

Bei den 11 Kreisen weist der zusammengefaßte freie Finanzspielraum seit 1996 eine deutlich rückläufige Entwicklung auf; der einwohnerbezogene Wert hat sich bis 1998 mehr als halbiert. Nach den Ursprungshaushalten 1999 sind mehrere Kreishaushalte unausgeglichen bzw. weisen keinen freien Finanzspielraum aus.

Die Analyse hat auch ergeben, daß die statistisch ausgewiesene Verschuldung aller 3 Kommunalgruppen im Zeitraum 1995 - 1998 weiter angestiegen ist, wobei der relative Zuwachs bei den Kreisen am ausgeprägtesten war. Dabei ist bei der Schuldenentwicklung zu berücksichtigen, daß durch die zunehmende Ausgliederung der kommunalen Aufgabenerfüllung in andere Organisations- und Rechtsformen neben der Übertragung der entsprechenden Vermögenswerte auf das Sondervermögen bzw. die privatrechtliche Gesellschaft in der Regel auch die zurechenbaren Verbindlichkeiten aus Krediten mit übertragen werden, wodurch der von der Statistik erfaßte Schuldenstand zunehmend kein vollständiges Bild über die tatsächliche Schulden-situation einer Kommune mehr vermittelt.

Als Fazit kann abschließend festgehalten werden, daß die kommunale Finanzsituation angespannt ist und auch die überschaubaren Perspektiven keine durchgreifende Verbesserung erwarten lassen, so daß die Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung - wie auch bei Bund und Ländern - fortgesetzt werden müssen. In diesem Zusammenhang vertritt der LRH die Auffassung, daß sich keine Ebene zu Lasten der anderen „sanieren“ bzw. konsolidieren darf und daß als zweckmäßig angesehene Aufgabenverlagerungen zwingend mit einem entsprechenden finanziellen Ausgleich verbunden sein müssen (Konnexitätsprinzip).

## **Soziale Sicherung**

Die finanzielle Belastung der Kommunen wird in erster Linie durch den Gesamtbereich der sozialen Sicherung bestimmt; hierzu gehören vornehmlich die Aufwendungen für die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sowie die Kinder- und Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG). In beiden Teilbereichen haben die Aufwendungen seit Beginn der 90er Jahre in den Kommunen des Landes einen fast durchgehend überproportional steigenden Verlauf genommen und engen die finanzielle Handlungsfähigkeit zahlreicher Kommunen inzwischen entscheidend ein. Die soziale Sicherung kann daher ohne Übertreibung als der „finanzielle Brennpunkt“ in den kommunalen Haushalten bezeichnet werden.

Die Gründe für diese belastende Entwicklung sind vielfältiger Natur. Im Bereich der Sozialhilfe nach dem BSHG stellen die Auswirkungen der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit eine der Hauptursachen dar, während bei der Kinder- und Jugendhilfe insbesondere die Umsetzung des präventiv orientierten Leistungsangebots des KJHG den Kommunen ein erhebliches finanzielles Engagement auferlegt hat. Die Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ist hier beispielhaft zu nennen.

Nach den Erkenntnissen des LRH stehen die Kommunen des Landes dieser für ihre Haushalte teilweise schon bedrohlichen Entwicklung nicht tatenlos gegenüber. Durch individuell auf die örtlichen Gegebenheiten abgestellte Handlungsansätze, wie z. B. eigene kommunale Beschäftigungsgesellschaften, wird im Rahmen der - allerdings begrenzten - Möglichkeiten gegengesteuert. Dabei finden die Kommunen Unterstützung in verschiedenen Förderprogrammen des Landes und des Bundes.

Eine erfolgreiche Entlastung im Bereich der sozialen Sicherung wird letztlich aber nur durch eine deutliche Minderung der bestehenden hohen Arbeitslosigkeit mit all ihren negativen Auswirkungen zu erreichen sein. Darüber hinaus könnte eine nachhaltige Lösung der mit der sozialen Sicherung verbundenen finanzwirtschaftlichen Probleme für die Kommunen durch eine grundlegende Änderung der Verteilung der Soziallasten oder eine verbesserte Finanzausstattung erreicht werden.

## **Personalwirtschaft**

Die angespannte Finanzlage der Kommunen sowie deren Bestrebungen zur Modernisierung ihrer Verwaltungen spiegeln sich in den letzten Jahren auch zunehmend sowohl in der Entwicklung des Personalbestandes als auch der Personalausgaben der Kommunen wider. So ist im Zeitraum zwischen 1995 und 1998 die Gesamtstellenzahl der der Prüfung durch den LRH unterliegenden Gebietskörperschaften von knapp 25.100 Stellen auf gut 21.300 Stellen gesunken; dies ist ein Rückgang um knapp 15 %. Bei einer differenzierteren Betrachtung ist allerdings eine unterschiedli-

che Tendenz zwischen den Bereichen 'Verwaltung' und 'Einrichtungen' festzustellen, d. h. bezüglich der Stellen derjenigen Beschäftigten, die sich mit der Erstellung der Verwaltungsdienstleistungen im engeren Sinne beschäftigen und denjenigen Stellen in Bereichen wie z. B. Alten- und Pflegeheimen, Abwasser- und Abfallentsorgung oder auch bei den kommunalen Hilfsbetrieben (Bauhöfe, Gärtnereien etc.). Während sich die Stellenzahl im Verwaltungsbereich im Betrachtungszeitraum um rd. 3 % reduzierte, ging die Anzahl der Stellen im Bereich der Einrichtungen um rd. 25 % zurück. Der Hauptgrund für diese deutlich rückläufige Entwicklung ist allerdings nicht immer in echten Stelleneinsparungen zu finden, sondern überwiegend in organisatorischen Maßnahmen der Kommunen, durch die bestimmte Aufgabenbereiche in den letzten Jahren zunehmend aus den kommunalen Haushalten ausgegliedert wurden. Die skizzierte Entwicklung bei den Stellen hat sich auch bei den Personalausgaben niedergeschlagen. Diese sind im Betrachtungszeitraum bei den Kreisen, kreisfreien Städten und Mittelstädten insgesamt um fast 10 % gesunken. Ein Vergleich der beiden Bereiche 'Verwaltung' und 'Einrichtungen' zeigt auch hier die unterschiedliche Entwicklung auf. Während sich die Personalausgaben bei den Einrichtungen deutlich zurückbildeten, ist für den Bereich Verwaltung ein kontinuierlicher Anstieg festzustellen, der erst in den letzten Jahren hinter den tariflichen Erhöhungen zurückblieb. Die Zahlen lassen letztlich erkennen, daß sich die Kommunen der Bedeutung der Personalausgaben für die Konsolidierung der Haushalte bewußt sind und sie entlastende personalwirtschaftliche Maßnahmen ergriffen haben.

### **Verwaltungsmodernisierung**

In den Kommunen Schleswig-Holsteins sind die Überlegungen zu einer umfassenden Modernisierung der Verwaltungen bereits frühzeitig aufgegriffen und von Anfang an durch rechtliche und finanzielle Maßnahmen des Innenministeriums unterstützt worden. So ist es in den vergangenen Jahren in vielen Kommunen zur Einführung der Budgetierung gekommen, mit der vor allem eine Delegation der finanziellen Verantwortung auf die Fachämter bezweckt wird, darüber hinaus aber in der Regel auch eine Erhöhung der Kostentransparenz verbunden ist. Parallel sind häufig auch Veränderungen der Aufbauorganisation der Kommunen erfolgt, wodurch eine organisatorische Grundlage für die neue, dezentrale Verantwortungszuweisung geschaffen wurde. Neben diesen verwaltungsinternen Maßnahmen zeigt die aktuelle Entwicklung des Verwaltungsreformprozesses, daß sich die Kommunen zunehmend auch dem wichtigen Bereich der verstärkten Bürgerorientierung und damit ihren Außenbeziehungen zuwenden. Ziel aller Veränderungen ist es letztlich, durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente zu einer verbesserten Steuerung der Kommunalverwaltung zu gelangen, dabei die Bürgerorientierung zu verstärken und als Re-

sultat die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit des kommunalen Verwaltungshandelns zu erhöhen.

Mit den o. g. ergriffenen finanziellen und rechtlichen Maßnahmen ist es gelungen, die Gesamtheit der schleswig-holsteinischen Kommunen bei ihrem Einstieg in die Verwaltungsreform zu unterstützen und einen landesweiten Veränderungsprozeß in Gang zu setzen. Die der Prüfung des LRH unterliegenden Kommunen haben sich - wenn auch in unterschiedlicher Intensität - mit den Zielen und Inhalten der Verwaltungsreform eingehend auseinandergesetzt und können eine Reihe von erfolgreichen Veränderungen vorweisen. Der LRH empfiehlt den Kommunen, weitere Reformschritte aufgeschlossen und engagiert, aber auch mit Augenmaß vorzunehmen.

### **Ausgliederung kommunaler Aufgabenerfüllung**

Aufgrund des weiterhin ungebrochenen Trends zur Ausgliederung kommunaler Aufgabenerfüllung, mit der sich der LRH bereits in seinen Bemerkungen 1997 ausführlich befaßt hat, ist auch ein Beitrag des Kommunalberichts dieser Thematik gewidmet. Insbesondere setzt sich der LRH darin kritisch mit dem Vordringen kommunaler Unternehmen in sog. 'neue Geschäftsfelder' auseinander (Beispiel: Telekommunikation), bei der neben der Leistungsfähigkeit der Kommune bzw. ihres Unternehmens insbesondere das für das kommunale Handeln maßgebliche und im Grundgesetz verankerte Örtlichkeitsprinzip betroffen ist. Nach Auffassung des LRH sind die Aktivitäten kommunaler Unternehmen grundsätzlich ebenso auf das Gemeindegebiet bezogen, wie dies für die Kommune selbst der Fall ist. Dies bedeutet nicht, daß die kommunalwirtschaftliche Betätigung ausnahmslos an der Gemeindegrenze enden muß. Eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann aber nur in den geregelten Bahnen einer interkommunalen Zusammenarbeit erfolgen; ein Agieren auf fremdem Gemeindegebiet gegen den Willen der betroffenen Kommune kann und darf es nicht geben. Im übrigen sind wirtschaftliche Aktivitäten der öffentlichen Hand in Geschäftsfeldern, in denen es bereits ein ausreichendes privates Angebot und einen funktionierenden Wettbewerb gibt, im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip kritisch zu beurteilen. Keinesfalls sollten Kommunen in einen aggressiven Wettbewerb zur Privatwirtschaft treten, von deren Steuereinnahmen sie letztendlich leben.

Bei Rückfragen:

ORR Volker Soblik, Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Hopfenstraße 30, 24103 Kiel,  
Telefon Amt 0431/6641-423, Telefax 0431/6641-438, e-mail: poststelle@lrh.landsh.de,  
Telefon privat 0431/650591

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein im Internet:  
<http://www.lrh.schleswig-holstein.de>

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
1. Vorbemerkungen	7
2. Kommunalprüfung	8
3. Kommunale Finanzlage	16
4. Entwicklung des Zuschußbedarfs im Einzelplan 4 (Soziale Sicherung)	31
5. Personalwirtschaft	45
6. Kostenrechnende Einrichtungen	53
7. Haushaltsausgabestelle	59
8. Zweijahreshaushalte	63
9. Technikunterstützte Informationsverarbeitung in den Kreisen	67
10. Verwaltungsmodernisierung	77
11. Die Rolle der örtlichen Rechnungsprüfung im Neuen Steuerungsmodell	87
12. Ausgliederung kommunaler Aufgabenerfüllung in Unternehmen in Privatrechtsform	93
13. Beteiligungsverwaltung und Beteiligungscontrolling	101
14. Kommunale Krankenhäuser	106
15. Unterhaltung von Hochbauten	114
16. Erfahrungen mit dem Kommunalprüfungsgesetz	123
17. Ausblick	127
Anlage Kommunalprüfungsgesetz	