



Kommunalbericht 2011

des
Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

Kiel, 7. Februar 2011

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Hopfenstraße 30, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8986
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorbemerkungen	7
2. Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein	8
3. Finanzlage der Kommunen nach wie vor problematisch	12
4. Die Organisation des kommunalen Büchereiwesens - ein Vorbild für andere	22
5. Kommunale Leistungen für Unterkunft und Heizung nach Sozialge- setzbuch II: Hohe Fehlerquote	29
6. Kommunalprüfung - Verbesserungen sind möglich	35
7. Finanzierung von Kindertageseinrichtungen vereinfachen	42
8. Eröffnungsbilanzen - der holprige Start in die Doppik	49
9. Alternative Finanzierungen - Wirtschaftlichkeitsvergleiche unabdingbar	59
10. Vergleichende Prüfung der kreisfreien Städte: Sparen ist möglich	65
11. Nachhaltiges kommunales Energiemanagement senkt Folgekosten	72
12. Erheblicher Nachholbedarf bei der Unterhaltung von Sporthallen	78
13. Durch qualitätsorientiertes Handeln können die Städte beim Tief- bau sparen	83
14. Ausblick: Kreisgebietsreform erforderlich	95

Abkürzungsverzeichnis

AG KLV	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände
ARGE/ARGEn	Arbeitsgemeinschaft/Arbeitsgemeinschaften nach § 44 b SGB II
Doppik	kaufmännische Buchführung
Ew	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FL	Stadt Flensburg
GemHVO-Doppik	Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik)
GO	Gemeindeordnung
GPA / GPÄ	Gemeindeprüfungsamt/-ämter
GuLB	<u>G</u> esetz über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden in Schleswig-Holstein
HEI	Kreis Dithmarschen
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
i. S.	im Sinne
IZ	Kreis Steinburg
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KiTa	Kindertageseinrichtungen
KiTaG	Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen
KiTaVO	Landesverordnung über Mindestanforderungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen und für die Leistungen der Kindertagespflege
KrO	Kreisordnung

LKT	Schleswig-Holsteinischer Landkreistag
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LRH-G	Gesetz über den Landesrechnungshof
LV	Landesverfassung
Mio. €	Millionen Euro
NF	Kreis Nordfriesland
NMS	Stadt Neumünster
OD	Kreis Stormarn
OH	Kreis Ostholstein
OZ	Ordnungszahlen
PI	Kreis Pinneberg
PLÖ	Kreis Plön
RD	Kreis Rendsburg-Eckernförde
RPA / RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/-ämter
RuGPA / RUGPÄ	Rechnungs- und Gemeindeprüfungsamt/-ämter
RZ	Kreis Herzogtum Lauenburg
SE	Kreis Segeberg
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
SHGT	Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag
SL	Kreis Schleswig-Flensburg
T€	Tausend Euro
TEw	Tausend Einwohner
VAK	Versorgungsausgleichskasse
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen/Teil A
WBW	Wiederbeschaffungswert

1. Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) ist als Prüfungsbehörde für die Landesverwaltung zuständig, darüber hinaus aber auch für die Prüfung der kommunalen Körperschaften. Dabei liegt der Schwerpunkt seiner Prüfungstätigkeit im kommunalen Bereich bei den größeren Kommunen des Landes (kreisfreie Städte, Kreise, Städte über 20.000 Einwohner).

Da Erkenntnisse aus diesem Aufgabenfeld in den jährlichen Bemerkungen des LRH nur in Einzelfällen behandelt werden, legt der LRH regelmäßig auch Kommunalberichte vor. Mit dem 6. Kommunalbericht werden dem Landtag, der Landesregierung, den Kommunen und der Öffentlichkeit Prüfungsfeststellungen von übergeordneter und allgemeiner Bedeutung aus dem kommunalen Bereich mitgeteilt (vgl. § 2 Abs. 5 LRH-G¹).

Das Innenministerium als oberste Kommunalaufsichtsbehörde und die kommunalen Landesverbände hatten Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf des Kommunalberichts. Gleiches gilt für das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit zu dem Beitrag über die kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch II sowie für das Ministerium für Bildung und Kultur zu dem Beitrag über die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen.

Das Innenministerium hat die Herausgabe des Kommunalberichts 2011 begrüßt und gewürdigt, dass den Kommunen mit dem Bericht erneut wertvolle Hinweise und Empfehlungen für ihre tägliche Arbeit gegeben werden. Die kommunalen Landesverbände haben festgestellt, dass sich der Landesrechnungshof in seinen Prüfungen im kommunalen Bereich wieder wichtiger aktueller Themen angenommen habe und auf der Grundlage seiner Prüfungsfeststellungen wertvolle Hinweise für die zukünftige Entwicklung gebe. Für die kommunale Praxis sei der Kommunalbericht von hohem Nutzen und erweise sich als wichtige Informationsquelle.

Konkrete Hinweise und Anregungen der Ministerien und der kommunalen Landesverbände zu einzelnen Textbeiträgen sind dort berücksichtigt. Ausführlichere Stellungnahmen sind am Ende der entsprechenden Beiträge zusammengefasst wiedergegeben.

¹ Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G) vom 02.01.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 3, zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.05.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 128. Anmerkung: Gesetzesänderung ist beschlossen, jedoch bei Redaktionsschluss noch nicht in Kraft gesetzt.

2. Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein

2.1 Rechtliche Grundlagen der Kommunalprüfung

Neben seiner Zuständigkeit für die Landesverwaltung hat der LRH nach Art. 56 Abs. 2 Landesverfassung¹ i. V. m. § 2 Abs. 2 Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein² auch im kommunalen Bereich einen umfassenden Prüfungsauftrag.

- Gesetzliche Grundlage für die Kommunalprüfung ist das Kommunalprüfungsgesetz (KPG)³. Bei der Prüfung der kommunalen Körperschaften in Schleswig-Holstein unterscheidet man
- eine **örtliche Prüfung** - sie ist in den größeren Städten und den Kreisen Aufgabe der kommunalen Rechnungsprüfungsämter -,
- die **überörtliche Prüfung** und
- die **Jahresabschlussprüfung** der kommunalen Wirtschaftsbetriebe.
- Alle Prüfungen haben das Ziel, Sachvorgänge und Verfahrensabläufe auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu untersuchen.

2.2 Wer prüft was in den Kommunen?

Nach § 2 KPG ist der LRH zuständig für die überörtliche Prüfung der kreisfreien Städte, Kreise und kreisangehörigen Städte über 20.000 Einwohner sowie der Zweckverbände, die der Aufsicht des Innenministeriums unterstehen. Er ist auch zuständig für die Jahresabschlussprüfung der nach KPG prüfungspflichtigen Einrichtungen. Das sind die Eigenbetriebe und kleinen Kapitalgesellschaften dieser kommunalen Körperschaften. Der LRH beauftragt die Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, nimmt an Schlussbesprechungen teil und wertet die Prüfungsberichte aus (§§ 8 ff. KPG). Bei der überörtlichen Prüfung der Kommunen wird auch die Verwaltung der Beteiligungen untersucht. In diese Betätigungsprüfung werden gem. § 54 HGrG⁴ auch die Gesellschaften einbezogen,

¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Landesverfassung - LV) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 13.05.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 223, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.07.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 550.

² Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G) vom 02.01.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 3, zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.05.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 128. *)

³ Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz - KPG -) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 129, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 30.06.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 310. *)

⁴ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19.08.1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27.05.2010, BGBl. I S. 671.

*) Anmerkung: Gesetzesänderungen sind beschlossen, jedoch bei Redaktionsschluss noch nicht in Kraft gesetzt.

deren Jahresabschlüsse nicht nach dem KPG, sondern aufgrund ihrer Größe nach dem Handelsgesetzbuch geprüft werden.

Die Landräte führen die überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften durch, die ihrer Aufsicht unterstehen. Diese Aufgabe nehmen die Rechnungsprüfungsämter der Kreise als Gemeindeprüfungsämter wahr. Um ihre Prüfungskompetenz zu stärken und Synergieeffekte zu nutzen haben die Kreise Ostholstein und Plön, Dithmarschen und Steinburg sowie Nordfriesland und Schleswig-Flensburg in den Jahren 2009 bzw. 2010 ihre Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter jeweils zusammengelegt.

Unabhängig von seiner o. a. Grundzuständigkeit überwacht der LRH die Haushalts- und Wirtschaftsführung aller kommunalen Körperschaften durch Querschnittsprüfungen (§ 5 a KPG). Dabei wird in mehreren kommunalen Körperschaften ein Aufgabenbereich oder sachlicher Schwerpunkt vergleichend geprüft.¹

2.3 Prüfungen des Landesrechnungshofs sind in die Zukunft gerichtet

Der LRH stellt zunehmend den zukunftsgerichteten Beratungsaspekt in den Vordergrund seiner Arbeit. So werden den Kommunen bei den überörtlichen Prüfungen möglichst schon während der Gespräche vor Ort Hinweise und Anregungen gegeben. Sie können schnell umgesetzt werden und das Verwaltungshandeln verbessern.

Auch die Querschnittsprüfungen des LRH beschränken sich nicht darauf, Fehlentwicklungen aufzudecken. Vielmehr werden regelmäßig Vorschläge gemacht, mit denen die Kommunen ihre Aufgaben besser und wirtschaftlicher erledigen können.

2007 wurden die kreisfreien Städte erstmals parallel geprüft. Auch hier wurden praktikable Empfehlungen insbesondere zur Haushaltskonsolidierung vorgelegt.

Außerdem hat sich aufgrund der persönlichen Kontakte auch ein reger Gedankenaustausch außerhalb der eigentlichen Prüfungsverfahren entwickelt. Darüber hinaus gibt es vielfältige Kontakte zu den kommunalen Landesverbänden sowie zum Innenministerium als oberste Kommunalaufsichtsbehörde. Auch steht der LRH in ständiger Verbindung mit den Prüfungsämtern der Kreise und Städte.

¹ Vgl. im Übrigen die ausführliche Darstellung zur Kommunalprüfung im Kommunalbericht 1999 des LRH, Nr. 2.

Den beratenden Tätigkeiten misst der LRH besondere Bedeutung zu, da deren Wirkung z. T. höher einzuschätzen ist, als dies bei Anregungen und konstruktiver Kritik im gesetzlichen Prüfungsverfahren der Fall ist.

2.4 Übersicht über Kommunalprüfungen

2007 hat der LRH zunächst bei den Städten Reinbek und Bad Schwartau geprüft.

Im Anschluss wurden ab Mitte 2007 erstmals alle 4 kreisfreien Städte gemeinsam geprüft. Ziel dieser Prüfung war es, das Verwaltungshandeln der Städte zu vergleichen. Einerseits sollte hierdurch Transparenz erzeugt werden. Andererseits sollten bestmögliche Handlungsalternativen als „Benchmark“ ausfindig gemacht werden, um sie den jeweils anderen Städten weiterempfehlen zu können. Um die Städte bei ihren Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung zu unterstützen, wurden die Prüfungsfelder vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Konsolidierungsrelevanz ausgewählt.

Die kreisfreien Städte wurden von Prüferinnen und Prüfern verschiedener Abteilungen des LRH geprüft. Auf diese Weise konnte ein breites Spektrum aus den vielfältigen kommunalen Aufgabenbereichen geprüft werden:

- Finanzen und Haushalt,
- Personalbewirtschaftung,
- Soziales,
- Jugendhilfe,
- Kultur,
- Gesundheitswesen,
- Teile der Bauverwaltung.

Zwar war der Aufwand der kreisfreien Städte für diese neue Art der Prüfung des LRH hoch. Trotzdem waren die Rückmeldungen der Städte meist positiv. Hervorgehoben wurden vor allem die vergleichenden Betrachtungen und die vielfältigen hieraus abgeleiteten konkreten Empfehlungen und Hinweise.

Einige wichtige Ergebnisse der Prüfung der kreisfreien Städte sind in Nr. 10 dieses Kommunalberichts zusammengefasst.

Aufgrund der positiven Erfahrungen kommt der neue Prüfungsansatz auch bei der 2009 bis 2011 laufenden parallelen Prüfung aller 11 Kreise zum Einsatz.

Neben den zeitintensiven parallelen Prüfungsvorhaben bei den kreisfreien Städten und den Kreisen legte der LRH auch 2008 bis 2010 Wert darauf, Querschnittsprüfungen durchzuführen. Folgende Themen wurden behandelt:

- Kommunale Wasserversorgungsnetze,
- Kommunales Büchereiwesen,
- Kommunale Leistungen nach Sozialgesetzbuch II,
- Eröffnungsbilanzen kommunaler Gebietskörperschaften,
- Personalausstattung und Aufgabenerfüllung der kommunalen Prüfungsbehörden.

Erkenntnisse aus Prüfungen mit kommunalem Bezug sind auch in folgenden Bemerkungsbeiträgen des LRH zu finden:

2009

- Flugplatz Kiel: Kaum Flugverkehr trotz hoher Zuschüsse (Nr. 23),
- Kommunalisierung der Eingliederungshilfe ein Erfolg? (Nr. 26).

2010

- Lebensmittelüberwachung entspricht nicht den rechtlichen Vorgaben (Nr. 12),
- Erfolg von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für den Naturschutz sichern (Nr. 14),
- Betriebskostenfinanzierung der Krankenhäuser muss verbessert werden - nur dann können die Krankenhäuser noch sparen (Nr. 26).
-

Darüber hinaus enthält der Schulbericht 2009 des LRH zu vielen Themen Analysen und Vorschläge, die auch für die kommunalen Schulträger wichtig sind.

-
- Schließlich lässt der LRH jährlich knapp 200 Jahresabschlussprüfungen kommunaler Wirtschaftsbetriebe von Wirtschaftsprüfern oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durchführen, wertet die Prüfungsberichte aus und ergreift ggf. weitere Maßnahmen. Außerdem beobachtet er mehr als 60 kommunale Gesellschaften, die nach Handelsgesetzbuch bzw. Energiewirtschaftsgesetz geprüft werden.

3. Finanzlage der Kommunen nach wie vor problematisch

Der Konjunkturunbruch im Zuge der Finanzmarktkrise hat zu gravierenden Einnahmerückgängen geführt. Es ist zu erwarten, dass die finanzielle Durststrecke für die Kommunen einige Jahre andauern wird. In dieser Phase wird die Verschuldung weiter ansteigen.

Beim Steueraufkommen befinden sich die Kommunen mit dem Land in einer Schicksalsgemeinschaft. Entlastungen über den Finanzausgleich sind nicht zu erwarten. Ebenso wie beim Land führt deshalb kein Weg an einer ernsthaften Haushaltskonsolidierung vorbei.

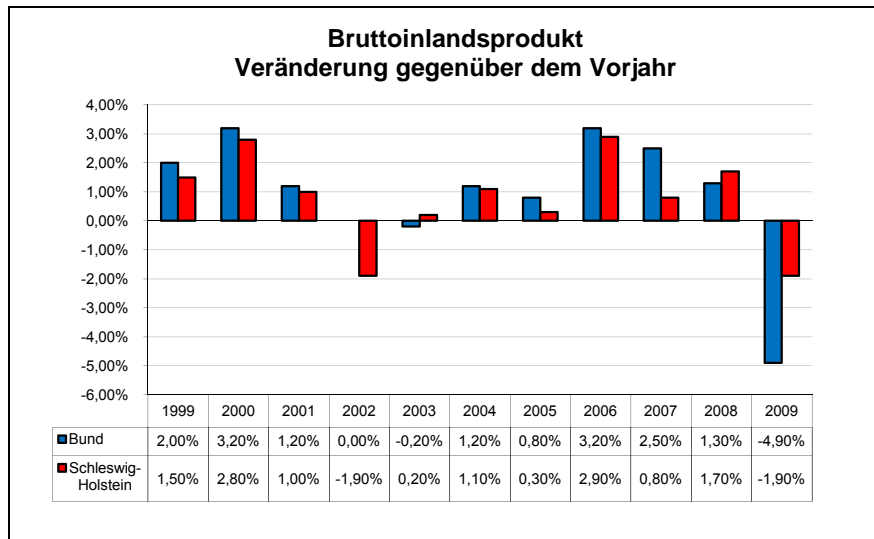
3.1 Konjunkturunbruch verschlechtert die Finanzlage der Kommunen

Die Finanzanalyse beruht auf folgenden Datenquellen:

- Finanzbericht des Innenministeriums vom 11.11.2010,
- Bericht der Landesregierung „Finanzielle Situation der Schleswig-Holsteinischen Kommunen“ vom 22.06.2010 (Landtagsdrucksache 17/664),
- November-Steuerschätzung 2010.

Wegen der Umstellung auf die Doppik lagen die Jahresabschlüsse 2008 ff. vieler Kommunen noch nicht vor und konnten deshalb auch nicht in die Beurteilung der Finanzlage einbezogen werden. Vor diesem Hintergrund hat der LRH von eigenen mit unverhältnismäßigem Aufwand verbundenen Erhebungen abgesehen.

Die kommunale Finanzlage wird maßgeblich von der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt. Das Bruttoinlandsprodukt veränderte sich in den letzten Jahren wie folgt:



Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Bruttoinlandsprodukt und Erwerbstätige 1995 bis 2009) sowie Statistisches Bundesamt (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen - Bruttoinlandsprodukt ab 1970).

Im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt hat sich die Wirtschaftskrise in Schleswig-Holstein bislang in einem deutlich geringeren Umfang ausgewirkt. Der Einbruch 2009 hat jedoch das Niveau des Jahres 2002 erreicht. Damals dauerte es je nach Kommunalgruppe bis zu 5 Jahre, bis der Abbau der krisenbedingt aufgelaufenen Defizite begonnen werden konnte. In der Zwischenzeit mussten fehlende Eigenmittel für Investitionsmaßnahmen durch eine höhere Verschuldung ersetzt werden. Für die Kreise ergaben sich erst 2008 wieder strukturelle Überschüsse, mit denen die Schulden teilweise abgebaut werden konnten. In diese Erholungsphase fiel die Finanzmarktkrise mit ihren belastenden Auswirkungen auch auf die kommunalen Haushalte. Hinzu kommen die dauerhaft wirkenden Steuerentlastungen insbesondere für Unternehmen mit Wirkung ab 2010. Die finanzwirtschaftliche Erholung wird wiederum einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen.

3.2 Das Jahr 2009 - ein erster Blick in den Abgrund

Nach den Erkenntnissen des Innenministeriums waren bis Ende 2008 570 Mio. € Defizite bei den Kommunen aufgelaufen. Diese konzentrierten sich mit 200 Mio. € auf die Kreise und mit 310 Mio. € auf die kreisfreien Städte.¹

Für das Jahr 2009 hat das Innenministerium in seinem Bericht über die „Finanzielle Situation der schleswig-holsteinischen Kommunen“² folgende Daten zusammengetragen:

¹ Finanzbericht des Innenministeriums - IV 305 vom 11.11.2010.

² Landtagsdrucksache 17/664.

Kommunalgruppen	Freier Finanzspielraum (kameral)	Jahresergebnis (doppisch)
Gem./Städte < 1.000 Ew	27.980.048,30	-492.454,19
Gem./Städte ≥ 1.000 bis < 5.000 Ew	5.196.519,97	37.736,27
Gem./Städte ≥ 5.000 bis ≤ 10.000 Ew	-2.841.714,50	1.212.216,10
Gemeinden > 10.000 Ew	11.195.591,80	0,00
Städte > 10.000 bis ≤ 20.000 Ew	-26.403.958,04	-19.418.408,02
Städte > 20.000 Ew	6.356.630,74	-8.573.339,65
Kreisfreie Städte	-189.593.997,07	-84.668.928,00
Kreise	7.925.357,65	-30.667.449,69
Insgesamt	-160.185.521,15	-142.570.627,18

Die Bewertung der vorliegenden Daten ist schwierig, weil diese teilweise auf Ist-, teilweise auf Planzahlen beruhen. Daneben wäre die Addition von kameralen freien Finanzspielräumen und doppischen Jahresergebnissen nicht sachgerecht, da es sich um verschiedene Betrachtungsebenen handelt.

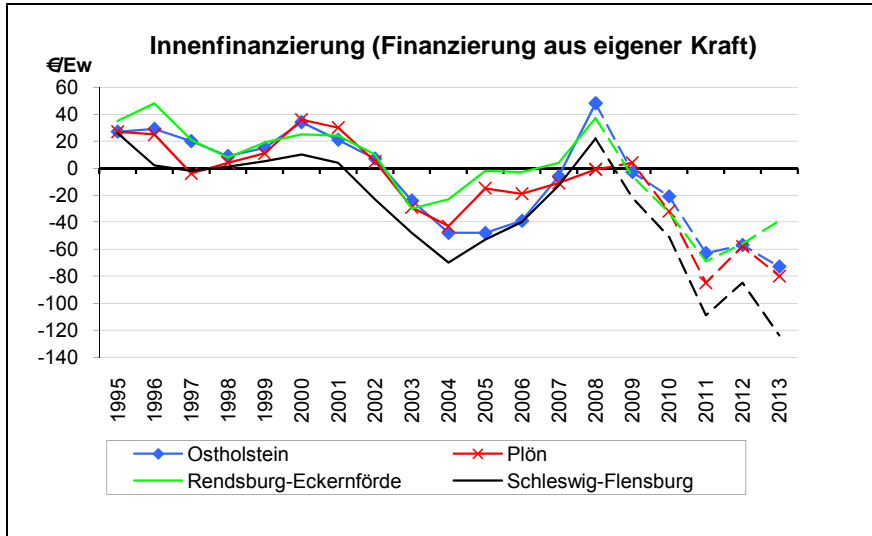
Als grobe Trendbestimmung lässt sich anhand dieser Zahlen dennoch festhalten, dass die finanzwirtschaftlichen Probleme 2009 vorrangig die kreisfreien Städte betrafen. Die Gewerbesteuerabhängigkeit kommt hier ohne Verzögerung zum Ausdruck. Deutlich negativ schneidet auch die Gruppe der Städte zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern ab.

Die Kommunalgruppen, die weniger von der Gewerbesteuer als vielmehr aus dem Finanzausgleich gespeist werden, bekommen die Einbrüche in späteren Haushaltsjahren zu spüren. Die kleineren Kommunen im kreisangehörigen Bereich zeigen in ihrer Gesamtheit noch positive Finanzspielräume. Diese werden nach Einschätzung des LRH zum Teil durch den Einsatz von Vermögensveräußerungserlösen und Rücklagenentnahmen im Verwaltungshaushalt beeinflusst.

3.3 Die Folgen der Rezession erreichen die Kreise erst zeitversetzt

Die Folgen der Weltwirtschaftskrise werden sich aufgrund der zeitversetzt wirkenden Kreisumlage und des übrigen Finanzausgleichssystems frühestens 2010 bei den Einnahmen der Kreise negativ bemerkbar machen. Die Sozialausgaben werden kontinuierlich überproportional steigen. Ab 2009 ist mit einem Absinken der Innenfinanzierungskraft¹ zu rechnen. Hierauf deuten die bei der gegenwärtigen Kreisprüfung des LRH erhobenen Daten zur mittelfristigen Finanzplanung hin.

¹ Saldo aus Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich ordentlicher Tilgung und nach Berücksichtigung kurz- und mittelfristig zurückgestellter Fremdmittel.



Der prognostizierte Rückgang bei den Kreisen¹ Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg bereits in 2009 beruht in erster Linie auf folgenden Doppik-Effekten:

- Der Krankenhausfinanzierungsbeitrag wird im doppischen System als Aufwand sofort ergebniswirksam. Im kameralen System wurde dieser im Vermögenshaushalt veranschlagt, dort ggf. kreditfinanziert und als ordentliche Tilgung über mehrere Rechnungsperioden verteilt. Bei Umstellung auf die Doppik wird der Cashflow hierdurch zusätzlich belastet, wenn zur ordentlichen Tilgung für die Krankenhausfinanzierung in der Vergangenheit (bei früherer Kreditfinanzierung) nunmehr die aktuelle Auszahlung hinzu kommt, die Bestandteil des Zahlungssaldos aus laufender Verwaltungstätigkeit ist.
- Bauliche Unterhaltungsmaßnahmen werden - bei Vorliegen der Kriterien für Erhaltungsmaßnahmen - unabhängig von ihrer Größenordnung vollumfänglich ergebniswirksam. Diese sind in der Vergangenheit in der kameralen Praxis oftmals über den Vermögenshaushalt abgewickelt worden und waren somit auch einer Kreditfinanzierung zugänglich.

3.4 Einbruch der Einnahmen setzt sich weiter fort

Die Netto-Gewerbsteuer (nach Abzug der Gewerbesteuerumlage) in Schleswig-Holstein ist 2009 im Vergleich zum Vorjahr um über 150 Mio. € eingebrochen. Auch 2010 droht eine Verschlechterung um weitere 10 Mio. €. Das durchschnittliche Aufkommensniveau der Jahre 2006 bis 2008 von 829 Mio. € jährlich wird voraussichtlich erst wieder 2013 erreicht.

¹ Der Kreis Plön stellte erst 2010 auf die Doppik um.

Insgesamt sind die Einnahmen der schleswig-holsteinischen Kommunen aus Steuern und Finanzausgleich im Jahr 2009 im Vergleich zum Vorjahr um 111 Mio. € bzw. 3,3 % gesunken. Bereits 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. Der Rückgang auch im Jahr 2011 beruht in erster Linie auf einer deutlichen Verringerung der Finanzausgleichsmasse um 130 Mio. €.

Im Ergebnis werden die schleswig-holsteinischen Kommunen auf Basis der aktuellen optimistischeren Erwartungen das Einnahmenniveau von 2008 erst im Jahr 2012 wieder erreichen. Selbst wenn es anschließend in den Jahren ab 2013 mit den Steuereinnahmen weiter aufwärts gehen sollte, ist zu beachten, dass 2013 die Abrechnung des Finanzausgleichsjahres 2010 ansteht. Dies bedeutet die Verrechnung eines negativen Abrechnungsbetrags von 132 Mio. €.

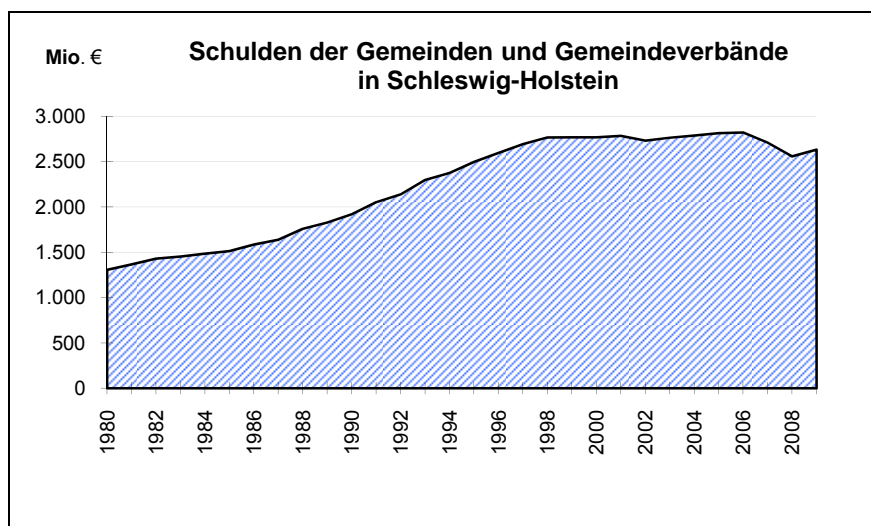
3.5 **Belastungen durch Mehrausgaben**

Neben zurückgehenden Einnahmen müssen die Kommunen mit weiteren Belastungen durch steigende Ausgaben rechnen, die sich insbesondere in den folgenden Bereichen abzeichnen:

- 2010 sind die tariflichen Entgelte und die Beamtenbesoldung um 1,2 % gestiegen. Hinzu kommen Belastungen aus strukturellen Veränderungen für die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst. Für 2011 wurde im Tarifbereich bereits eine Einmalzahlung von 240 € und eine Entgelterhöhung um 1,1 % vereinbart. Über eine Erhöhung der Beamtenbesoldung ist noch nicht entschieden worden.
- Der Deutsche Städtetag erwartet für 2010 eine Steigerung der Sozialausgaben um 4,4 %. Aufgrund der Konjunkturbelebung und sinkenden Arbeitslosenzahlen dürften 2011 bei den sozialen Leistungen und im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende geringere Ausgabensteigerungen zu erwarten sein.
- Erhöhte Ausgaben für den Ausbau der Kleinkindbetreuung.
- Das „Konjunkturpaket II“ führt zu erhöhten, teilweise kreditfinanzierten Investitionsausgaben und zu Folgekosten, soweit diese nicht durch Energieeinsparungen kompensiert werden.
- Mehrausgaben in der Straßenunterhaltung (Beseitigung der Frostschäden).

3.6 Gefährlicher Mix aus steigender Verschuldung und möglichem Zinsanstieg

Fehlende Eigenfinanzierungsmittel für Investitionen werden in der Regel durch Fremdfinanzierungsmittel ersetzt. Dieser Trend führte in den vergangenen 30 Jahren zu einer Verdoppelung des Schuldenstandes (hier: Investitionskredite):



Quelle: Statistische Berichte des Statistikamtes Nord und Landtagsdrucksache 17/664

Seit den 90er-Jahren sind allerdings viele Aufgaben mit den dazugehörigen Schulden aus den kommunalen Kernhaushalten ausgegliedert worden. Ein Beispiel hierfür ist in vielen Städten der investitionsintensive Abwasserbereich. Diese Entwicklung fand ihren bisherigen Höhepunkt mit der Verlagerung von traditionellen Verwaltungsbereichen der Kernverwaltung wie des Immobilienmanagements und/oder des Infrastrukturvermögens in Flensburg sowie im Kreis Segeberg. Der Rückgang in 2007 und 2008 ist damit zu erklären.

2009 folgte wieder eine Zunahme der Verschuldung in den Kernhaushalten. Dies ist zum einen auf die Konjunkturprogramme zurückzuführen, die seitens der Kommunen mit Eigenanteilen zu unterlegen sind. Zum anderen hat sich dadurch, dass die Gebäude des Westküstenklinikums in den Haushalt des Kreises Dithmarschen einbezogen wurden, dessen Schuldenstand spürbar erhöht.

Liquiditätslücken aus der laufenden Verwaltungstätigkeit müssen, soweit keine anderen Finanzierungsmittel zur Verfügung stehen, mit Kassenkrediten überbrückt werden. Die bisher aufgelaufenen Defizite beliefen sich Ende 2008 auf 570 Mio. € (vgl. Tz. 3.2). Nach den Informationen des Innenministeriums wurden auf Basis von Planungen Ende 2009 kumuliert 790 Mio. € erwartet. In dieser Größenordnung wird jedoch nicht Kassen-

kreditbedarf bestehen, da kamerale Rücklagen oder in liquider Form angesammelte doppische Rückstellungen etc. den tatsächlichen Liquiditätsbedarf reduzieren.

Die Kassenkredite weisen aufgrund ihrer kurzfristigen Fälligkeiten ein hohes Zinsänderungsrisiko auf. Stiege etwa der Zinssatz für kurzfristige Ausleihungen am Geldmarkt von unter 1 % (Stand Juli 2010) auf das Durchschnittsniveau der letzten 20 Jahre von 4,24 % jährlich, würde das die kommunalen Haushalte erheblich belasten.

3.7 **Kommission des Bundes arbeitet an Neuordnung der Gemeindefinanzierung**

Da sich die Kommunalfinzen auch in anderen Bundesländern beängstigend entwickelt haben, hat die Bundesregierung Anfang 2010 eine Kommission zur Neuordnung der Gemeindefinzen eingerichtet. Hauptziel der Kommissionsarbeit ist es, die Kommunaleinnahmen zu verstetigen und Entlastungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite herauszuarbeiten. Die Kommission hat sich im März 2010 konstituiert und im Jahr 2010 zweimal getagt. Bei den Mitgliedern der Kommission besteht zwar Einvernehmen, dass die Kommunen dringend entlastet werden müssen. Auf welchen Wegen dieses Ziel erreicht werden soll, ist allerdings zunächst strittig geblieben. Nach einer gemeinsamen Erklärung des Bundesfinanzministeriums und der kommunalen Spitzenverbände vom November 2010 ist eine Veränderung im System der Gemeindefinanzierung nur mit Zustimmung der Kommunen sinnvoll. Inwieweit die in den Arbeitsfeldern „Kommunalsteuern“, „Standards“ und „Rechtsetzung“ zu erarbeitenden Vorschläge tatsächlich zu einer nachhaltigen Verbesserung der kommunalen Finanzsituation beitragen werden, bleibt abzuwarten.

3.8 **Haushaltskonsolidierung dringender denn je**

Zwar zeigt die letzte Steuerschätzung unerwartet früh eine konjunkturelle Erholung und in der Folge auch ein wieder positiveres Bild der kommunalen Finanzen. Dennoch bleibt festzustellen: Die Einnahmen der Kommunen sind spürbar eingebrochen. Daneben werden sich Belastungen durch absehbare Mehrausgaben ergeben. Die Defizite werden ohne ein nachhaltiges Gegensteuern insgesamt weiter ausgebaut und müssen zwischenfinanziert werden. Der Zinsaufwand hierfür könnte sich schnell vervielfachen, wenn das gegenwärtig sehr günstige Zinsniveau ansteigen sollte. Eine Vielzahl der Kommunen finanziert ihre gesamten Investitionen mangels Eigenmitteln über Kredite.

Das Land ist in einer vergleichbaren finanziellen Situation und hat genauso mit einem erodierenden Steueraufkommen zu kämpfen. Zudem hat es

eine „Schuldenbremse“ in der Verfassung verankert. Hilfe seitens des Landes ist folglich nicht zu erwarten. Deshalb müssen die Kommunen eigene Anstrengungen unternehmen, um die drohenden Deckungslücken abzuwenden oder zumindest zu minimieren. Jedenfalls verbieten sich in dieser Phase weitere Steuersenkungen mit zusätzlichen Belastungen für die kommunalen Haushalte.

Nach alledem führt kein Weg an einer Haushaltskonsolidierung vorbei. Der gesamte kommunale Aufgabenbestand ist kritisch zu hinterfragen. Erzielbare Effizienzrenditen sind konsequent zu realisieren. Hierbei sind neue Wege zu beschreiten, die über Kooperationen hinausgehen. Auch die Diskussion über Kreisstrukturen sollte erneut begonnen werden. Neben der vorrangig notwendigen Ausgabenreduzierung sind auch Einnahmeverbesserungen erforderlich. Die Kreise stehen aktuell vor der Wahl, entweder noch höhere Defizite hinzunehmen oder aber ihre in jüngster Vergangenheit angehobenen Kreisumlagesätze erneut nach oben anzupassen. Der hiervon betroffene kreisangehörige Bereich hat jedoch die Möglichkeit, die Folgen der Finanzkrise durch Anhebung der im Bundesvergleich unterdurchschnittlichen Hebesätze bei den Grundsteuern abzumildern.

3.9 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** hat in seiner Stellungnahme Hinweise gegeben, die in dem Beitrag berücksichtigt wurden.

Im Übrigen weist das Ministerium darauf hin, dass sich die Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein im Vergleich zu den Kommunen aller Flächenländer insgesamt günstiger darstellt.

Die **kommunalen Landesverbände** weisen in ihrer ausführlichen Stellungnahme insbesondere darauf hin, dass die Kommunen bei steigenden Sozialausgaben bis 2011 mit insgesamt 516 Mio. € weniger Einnahmen auskommen müssten als noch im Jahr 2008. Deshalb sei auch das Innenministerium in seinem Bericht vom 11.11.2010 zu dem Ergebnis gekommen, dass sich die Finanzlage der Kommunen infolge der Wirtschaftskrise ab 2009 deutlich verschlechtert habe.

Im Ergebnis sei festzustellen, dass eine Vielzahl der Kommunen in ihren Finanzkennzahlen ebenso schlechte Werte aufwiesen wie das Land Schleswig-Holstein. Auch diese Kommunen würden sich in den kommenden Jahren in einer Haushaltsnotlage befinden bzw. hiervon bedroht sein. Durch Fehlbetragszuweisungen könne diese schwierige Situation nicht mehr ausgeglichen werden.

Darüber hinaus verweisen die kommunalen Landesverbände auf verschiedene Tatbestände, die zu der schlechten finanziellen Lage der Kommunen beigetragen hätten:

- Durch den Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich sei von 2007 bis 2010 ein Konsolidierungsbeitrag (für den Landeshaushalt) von 480 Mio. € geleistet worden. Die seinerzeit prognostizierten Rahmenbedingungen seien nicht eingetreten und hätten sich in das Gegenteil verkehrt. Damit sei eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen nicht mehr gewährleistet. Der Eingriff müsse deshalb beendet werden.
- Konnexitätsfragen seien ungeklärt; insbesondere habe das Kinderförderungsgesetz zu einer Mehrbelastung der kommunalen Haushalte geführt.
- Die Regelung des Art. 49 Abs. 1 LV¹, wonach eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen nur unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes gewährleistet sei, werde als systemwidrig angesehen.
- Wegen eines nicht zustande gekommenen Kommunalpakets zwischen dem Land und den kommunalen Landesverbänden blieben wichtige Fragen der Finanzbeziehungen des Landes zu den Kommunen ungeklärt.

Trotz steigender Einnahmen hätten die Kommunen überproportionale Ausgabensteigerungen bei den staatlich vorgegebenen Aufgaben festzustellen, ohne dass das Land die erforderlichen Mittel dafür zur Verfügung stelle. Allein das Wachstumsbeschleunigungsgesetz koste die Kommunen jährlich 70 Mio. € ohne Kompensationsmöglichkeiten. Insgesamt würde die mangelnde Leistungsfähigkeit des Landes zu einer Verschuldens- und Defizitspirale der Kommunen führen, wenn nicht Lösungsmöglichkeiten im Verhältnis Bund-Länder-Kommunen gefunden würden. Eine nennenswerte Aufgabenreduzierung habe trotz mehrfacher Ankündigungen durch das Land nicht stattgefunden. Außerdem wäre für eine Aufforderung zum Gegensteuern bei den Sozialkosten der Bund und weniger die Kommunen die richtige Adresse.

Im Kommunalbericht würden Lösungsmöglichkeiten für die kommunale Finanzkrise unverhältnismäßig zurückhaltend behandelt. Effizienzrenditen und Hebesatzanspannungen hätten Grenzen und würden in ihren Auswirkungen die kommunalen Finanzen nach dem derzeitigen Status nicht zum Ausgleich bringen können.

¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Landesverfassung - LV) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 13.05.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 223, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.07.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 550.

Hinsichtlich der Empfehlung des LRH, den gesamten kommunalen Aufgabenbestand kritisch zu hinterfragen, wären die Kommunen für Hinweise und Konkretisierungen dankbar, welche Aufgaben genau gemeint seien. Der Vorschlag des LRH, die Grundsteuern zu erhöhen, sei nicht der richtige Weg. Dadurch müssten die Kommunen ihren Bürgern Steuererhöhungen zumuten, um die Defizite aus staatlicher Aufgabenerfüllung auszugleichen.

Der **LRH** hat in seinem Bericht die unzureichende Einnahmesituation und die vielfältigen Belastungen durch Mehrausgaben sowie die daraus resultierenden Folgewirkungen auf die Verschuldungssituation der Kommunen aufgezeigt. Mit den kommunalen Landesverbänden ist er der Auffassung, dass sich die schwierige Finanzsituation der Kommunen allein durch das Instrument der Fehlbetragszuweisungen nicht nachhaltig verbessern wird. Darüber hinaus hält auch der LRH eine Diskussion über die Neuordnung der Gemeindefinanzen sowie die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden für sinnvoll (vgl. Tz. 3.7). Hier gilt es insbesondere, Folgerungen aus der steigenden Belastung der Kommunen im Sozialbereich zu ziehen. Der LRH wiederholt jedoch seine Auffassung, dass eigene Haushaltskonsolidierungsbemühungen der Kommunen unerlässlich und auch möglich sind.

Soweit die kommunalen Landesverbände in der Darstellung der Finanzlage der Kommunen konkrete Haushaltskonsolidierungsvorschläge vermissen, wird auf die folgenden Textziffern verwiesen. Dort sind Empfehlungen zur Verbesserung der Einnahmen und Verminderung der Ausgaben aufgeführt.

Eine Anhebung der Hebesätze auf den bundesweiten Durchschnitt könnte zu erheblichen Einnahmeverbesserungen führen. Im Übrigen wird auf die Einsparmöglichkeiten durch eine Kreisgebietsreform hingewiesen.

Dem LRH ist bewusst, dass die Finanzsituation der Kommunen wesentlich durch die Gesetzgebung des Bundes und des Landes beeinflusst wird. Gleichwohl sind die Kommunen in der Lage, einen Betrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten.

4. Die Organisation des kommunalen Büchereiwesens - ein 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.

Durch die verstärkte Einbindung des Büchereivereins bei der Medienbeschaffung und die flächendeckende Einführung von Benutzungsgebühren könnten die Büchereien den kommunalen Zuschussbedarf reduzieren.

4.1 Organisation des Büchereiwesens ist zweckmäßig und anerkannt

Das Büchereiwesen in Schleswig-Holstein wird im Wesentlichen durch den Büchereiverein Schleswig-Holstein e. V. mit seiner Büchereizentrale und seinen rd. 130 Mitgliedern getragen. Mitglieder können die Kreise, Städte, Ämter und Gemeinden sein, die eine öffentliche Standbücherei unterhalten oder dauerhaft finanziell fördern. 2007 wurden insgesamt 172 Büchereien und 14 Fahrbüchereien betrieben.

Der Büchereiverein fördert und entwickelt das öffentliche Büchereiwesen in Schleswig-Holstein mit dem Ziel einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung in allen Teilen des Landes. Die Büchereizentrale erbringt vielfältige zentrale Dienstleistungen für die angeschlossenen Büchereien (z. B. Zentralkatalog, Landeszentralbibliothek, Leihverkehr, Medienbeschaffung). Darüber hinaus nimmt sie die Interessen des kommunalen Büchereiwesens auf Bundes-, Landes- und internationaler Ebene wahr und berät Behörden und Institutionen in bibliothekarischen Sachfragen.

Durch die derzeitige Organisation ist eine flächendeckende und qualifizierte Medienversorgung der Einwohner Schleswig-Holsteins gewährleistet. Die zentrale Erbringung von Dienstleistungen durch den Büchereiverein und seine Zentrale hat sich bewährt und ist wirtschaftlich. Das in Schleswig-Holstein praktizierte Kooperationsmodell wird von der vom Deutschen Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ als empfehlenswertes Beispiel für andere Länder angeführt¹.

¹ Vgl. Deutscher Bundestag; Drucksache 16/7000.

4.2 Kommunale Büchereien stellen ein flächendeckendes Medien- und Informationsangebot sicher

Zu den wesentlichen Aufgaben der Büchereien in Schleswig-Holstein zählt es, den Nutzern vor Ort ein breites und aktuelles Medien- und Informationsangebot anzubieten und sie zu beraten. Darüber hinaus nehmen die Büchereien für die schulische und betriebliche Aus- und Fortbildung sowie das lebenslange Lernen unverzichtbare Funktionen wahr. Von Bedeutung ist dabei die Kooperation mit Schulen, Kindergärten und Volkshochschulen.

Die Leistungen der Büchereien unterscheiden sich aufgrund ihrer Größe bzw. der Einwohnerzahl der Trägergemeinden zum Teil deutlich:

Nutzung der Büchereien 2007

Büchereien in Gemeinden	durchschnittliche Öffnungszeiten Stunden/Woche	Ausleihen je Ew	<i>nachrichtlich:</i> Quote der auswärtigen Entleiher %	Ausleihen je Entleiher/ Nutzer
<5.000 Ew	9	4,7	20	20,8
5.000 - 9.999 Ew	19	6,3	30	37,9
10.000 - 20.000 Ew	27	8,9	28	53,9
>20.000 Ew	39	9,8	32	62,2
Kreisfreie Städte	47	6,0	17	58,5
Durchschnitt aller Büchereien	20	6,4	26	50,1

Die Tabelle zeigt, dass die Nutzer der großen und leistungsfähigen Büchereien das Angebot intensiver nutzen. Es besteht ein funktionaler Zusammenhang zwischen den Nutzerzahlen, der Größe der Büchereien, den Öffnungszeiten, der Nutzungsintensität und dem Personalbedarf. Die Träger haben bei ihrer Entscheidung über Öffnungszeiten und Personalausstattung abzuwägen, welches Maß die beste Kosten-Nutzen-Relation ergibt. Aus der Tabelle ergibt sich darüber hinaus, dass die Büchereien der kreisangehörigen Städte und Gemeinden oberhalb von 5.000 Einwohnern besonders stark von den Bewohnern des Umlands genutzt werden.

4.3 Große Kommunen zahlen überproportional viel für ihre Büchereien

Die Haushaltsbelastungen der Kommunen für das Vorhalten eigener Büchereien ergeben sich aus den Zuschussbedarfen, das heißt, der Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen. In der folgenden Tabelle wird der Zuschuss pro Einwohner dargestellt:

Zuschussbedarfe (in €/Ew)

Büchereien in Gemeinden	2005	2006	2007	Durchschnitt
<5.000 Ew	4,88	4,93	4,86	4,89
5.000 - 9.999 Ew	6,86	6,77	6,66	6,76
10.000 - 19.999 Ew	8,13	8,98	8,68	8,60
>20.000 Ew	11,43	12,34	12,91	12,23
Kreisfreie Städte	14,44	15,35	15,65	15,15
Durchschnitt aller Büchereien	10,45	11,14	11,28	10,96

Aufgrund der längeren Öffnungszeiten und der höheren Ausleihzahlen und des damit einhergehenden größeren Personaleinsatzes steigen die Kosten von Büchereien mit zunehmender Größe überproportional an. Die höheren Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte sind wie folgt zu begründen:

- Die kreisfreien Städte Flensburg, Kiel und Neumünster sind erst relativ kurze Zeit Mitglied im Büchereiverein und nehmen die Leistungen der Büchereizentrale nur in geringem Maß in Anspruch (geringere FAG-Mittel über Medienetatförderung und Personalkostenzuschüsse);
- die Stadt Flensburg unterhält zusätzlich einen eigenen Büchereibus;
- die Hansestadt Lübeck ist bislang nicht Mitglied im Büchereiverein und weist schon allein deshalb einen höheren Zuschussbedarf aus.

4.4 Kreise sollten sich nicht aus der Förderung des Büchereiwesens zurückziehen

Das Büchereiwesen in Schleswig-Holstein wurde 2005 bis 2007 durchschnittlich mit 33 Mio. € pro Jahr gefördert. Davon wurden zur Verfügung gestellt:

- vom Land 6,8 Mio. € aus dem kommunalen Finanzausgleich (21 %),
- von den Kreisen 3,3 Mio. € (10 %) und
- von den Gemeinden 22,7 Mio. € (69 %).

Das Land gewährt die Förderung als Festbetrag auf der Grundlage der nach § 25 c FAG¹ erlassenen Richtlinien. Diese dem Büchereiverein zur Verfügung gestellten Mittel werden zunächst für die Büchereizentrale eingesetzt. Die Prüfung der Verwendung dieser Fördermittel ergab keine Beanstandungen. Die Hinweise des LRH zur Verbesserung der Haushalts- und Personalwirtschaft hat die Büchereizentrale überwiegend beachtet und umgesetzt.

¹ Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz -FAG-) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 20.12.2001, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671).

Etwa 56 % der Landeszuweisungen werden auf der Grundlage der vom Büchereiverein entwickelten vertraglichen Regelungen an die Büchereien weitergeleitet, deren Trägerkommunen Mitglied im Büchereiverein sind. Dieser und die Büchereizentrale achten auf die gleichmäßige Anwendung der Regelungen und die entsprechende Verteilung der Mittel. Dabei erhalten die Büchereien mit zunehmender Leistungsfähigkeit (aktive Entleiher/ Nutzer, Anzahl der Medien) höhere Zuschüsse. Ergänzend zu den Landesmitteln haben sich die Kreise und Gemeinden mit einem vertraglich festgelegten Anteil an der Förderung der Büchereien zu beteiligen.

Gleichwohl haben 5 der 11 Kreise die Finanzmittel für Büchereien teilweise deutlich reduziert bzw. sich vollständig aus der Finanzierung zurückgezogen. Dies betrifft auch die Fahrbüchereien. Deren Förderung haben die Kreise von 740 T€ 2005 auf 517 T€ 2007, das heißt, um 30 %, abgesenkt.

Soweit regionale Einsparungen das Büchereisystem zu gefährden drohen, wurden zwischen dem Büchereiverein und den Mitgliedskommunen alternative Finanzierungen vertraglich vereinbart und gegebenenfalls höhere Förderquoten gewährt. Diese Praxis geht jedoch zulasten anderer Büchereien innerhalb der kommunalen Gemeinschaft. Außerdem läuft sie den Vorgaben des Landes bzw. den Grundsätzen des Büchereivereins zuwider.

Der LRH hält es zwar für sachgerecht, wenn die Kreise den finanziellen Umfang bzw. die Notwendigkeit ihrer freiwilligen Leistungen kritisch hinterfragen. Im Fall des Büchereiwesens muss jedoch bedacht werden, dass die Reduzierung oder die vollständige Einstellung der Kreisförderung nicht nur zulasten der Büchereigemeinden gehen, sondern dadurch auch das solidarische Finanzierungssystem infrage gestellt wird.

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion sollten die Kreise die finanzielle Unterstützung der Büchereien fortsetzen.

4.5 **Auch kleinere Büchereien sollten Gebühren erheben**

Für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Bücherei sollten Benutzungsgebühren erhoben werden. Hierzu muss die kommunale Körperschaft eine Satzung oder privatrechtliche Entgeltordnung als Rechtsgrundlage erlassen.

Von 138 in die Prüfung einbezogenen Standbüchereien sind für 31 Einrichtungen keine Gebühren- oder Entgeltsatzungen erlassen worden. Insbesondere bei den Büchereien in Kommunen unter 5.000 Einwohnern

fehlte bei über 57 % (= 26 Büchereien) eine Benutzungs- bzw. Entgeltordnung. Von den verbleibenden 107 Büchereien mit Gebührensatzung erheben 14 keine Benutzungsgebühren. Folglich waren 33 % aller Standbüchereien (= 45) in Schleswig-Holstein gebührenfrei.

Die restlichen Einrichtungen erhoben eine Jahresgebühr zwischen 5 und 20 € pro volljähriger Einzelperson (ohne Berücksichtigung etwaiger Zusatzgebühren für audiovisuelle Medien). Ermäßigungen für Studenten, Empfänger von SGB II oder SGB XII-Leistungen etc. wurden größtenteils gewährt.

Mit dem Gebührenaufkommen (einschl. Mahngebühren etc.) für die Nutzung von Büchereien von 2,3 Mio. € konnten 9,5 % der Zuschussbedarfe von 24,2 Mio. € gedeckt werden. Die Benutzungsgebühren leisten damit einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Defizitabdeckung und sind somit für die Büchereiträger von grundlegender Bedeutung.

Die Finanzlage vieler Kommunen ist angespannt. Deshalb empfiehlt der LRH, einen Teil der anfallenden Büchereikosten auf die Benutzer umzulegen und entsprechende Benutzungsgebühren zu erheben. Dies ist umso mehr gerechtfertigt, als jeder Entleiher je nach Büchereigröße zwischen 21 und 62 Medien pro Jahr entleiht (vgl. Tz. 4.2). Sofern nicht vorhanden, ist eine Benutzungssatzung mit entsprechenden Regelungen für zu leistende Gebühren/Entgelte zu erlassen.

Die Gebührenhöhe muss den Umfang und die Qualität des Medienangebots berücksichtigen und generell alle Nutzer einbeziehen. Ein geringer Beitrag für die Inanspruchnahme der Bücherei und somit zur prinzipiellen Wertschätzung der angebotenen Dienstleistungen („was nichts kostet, kann auch nichts wert sein“) ist nach Auffassung des LRH zumutbar.

4.6 **Kostengünstige Medienbeschaffung über die Büchereizentrale nutzen**

Die zentrale Medienbestellung und -bearbeitung durch die Büchereizentrale bringt Synergieeffekte und Kostenvorteile, die den Büchereien zugutekommen. Nicht zuletzt deshalb sollen nach den Musterverträgen des Büchereivereins mindestens 90 % des Medienetats über die Büchereizentrale geordert werden. Diese Quote wird nicht von allen Büchereien eingehalten. Insbesondere in den Städten Flensburg, Neumünster und Kiel werden noch durchschnittlich 75 % der Medien nicht über die Büchereizentrale beschafft.

Offenbar ist der Vorteil einer zentralen Medienbeschaffung und -bearbeitung nicht allen angeschlossenen Büchereien bewusst. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden weitestgehend nicht angestellt.

Nach Auffassung des LRH sollten die Büchereien für die Medienbeschaffung die Büchereizentrale in Anspruch nehmen und aus Kostengründen den Anteil der Eigenbeschaffungen auf ein Minimum reduzieren.

Die Hansestadt Lübeck ist u. a. wegen der historisch bedingten Verwaltung der geschichtlichen Büchersammlung und der wissenschaftlichen Bibliothek nicht Mitglied im Büchereiverein. Die dortige Stadtbibliothek verzichtet damit nicht nur auf eine anteilige Landesförderung, sondern bezieht auch jährlich ca. 43.000 Medien vollständig in Eigenregie.

In Standardbüchereien betragen die durchschnittlichen Kosten für die im Zusammenhang mit der Beschaffung erforderlichen Arbeiten 7,91 € je Medium - in der Büchereizentrale lediglich 3,80 €. Auf Basis dieser Pauschalbetrachtung ergäbe sich bei einem Bezug der Medien über den Büchereiverein ein hochgerechnetes Einsparvolumen von 177 T€ jährlich.

Der LRH empfiehlt der hoch verschuldeten Hansestadt Lübeck deshalb dringend, mit der Büchereizentrale zu kooperieren und damit erhebliche Einsparungen zu erzielen.

4.7 **Verwaltung der Büchereien im Landesteil Schleswig entspricht nicht der Satzung**

Der Büchereiverein verwaltet auch Büchereien im Landesteil Schleswig. Dies entspricht nicht dem in der Satzung vorgesehenen Vereinszweck. Für die Erbringung dieser Dienstleistung hat der Büchereiverein 2007 etwa 205 T€ aus seinen allgemeinen Deckungsmitteln aufgewendet, während die Trägerkommunen dieser Büchereien lediglich 89 T€ erstattet haben.

Der LRH empfiehlt der Büchereizentrale, die Verwaltungskosten voll umfänglich in Rechnung zu stellen. Parallel dazu sollten die Standortkommunen von der Notwendigkeit überzeugt werden, die Büchereien in eigener Verantwortung zu führen.

4.8 **Vorschläge zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Büchereien**

Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Büchereien hält der LRH folgende Maßnahmen insbesondere für größere Büchereien für geeignet:

- Einführung automatischer Verbuchungssysteme und Gebührenautomaten,

- Erhebung von Gebühren mit möglichst wenigen Gebührentatbeständen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands,
- Orientierung der Öffnungszeiten am Einzelhandel.

Ergänzend dazu sollten die Büchereien bei ihrer zukünftigen Entwicklung die folgenden Gesichtspunkte berücksichtigen:

- Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit benachbarter Büchereien nach dem Beispiel Geesthacht und Schwarzenbek,
- verstärkte Kooperation mit den Schulen,
- öffentlichkeitswirksame Darstellung der Büchereiaktivitäten in Jahresberichten,
- Aus- bzw. Aufbau von Jugendabteilungen.

4.9 **Stellungnahmen**

Die **Kommunalen Landesverbände** sehen in dem Büchereiverein ein vorbildliches Kooperationsmodell für die Kulturlandschaft in Schleswig-Holstein.

5. Kommunale Leistungen für Unterkunft und Heizung nach Sozialgesetzbuch II: Hohe Fehlerquote

Mindestens 80 % aller Fälle, die von 2005 bis Mitte 2008 die kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung betrafen, sind fehlerhaft bearbeitet worden. Dies ist das vorsichtig hochgerechnete Ergebnis einer Stichprobenprüfung, die der LRH in den Kreisen durchgeführt hat. Berücksichtigt wurden dabei nur Fehler, die sich finanziell ausgewirkt haben. Die hochgerechneten finanziellen Nachteile betragen 44 Mio. € für die öffentlichen Haushalte.

Wesentliche Ursachen für die Fehler lagen in der hohen Fluktuation des Personals sowie in fehlender Steuerung und Kontrolle.

Die Kreise sollten künftig durch Zielvereinbarungen und Kontrollmechanismen gewährleisten, dass ihre Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt werden. Konsequente Fachaufsicht zur Qualitätssicherung ist dabei unerlässlich. Die Arbeitshinweise sind zu kurzen, klaren und gut umsetzbaren Richtlinien zu entwickeln.

Durch Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist eine auf Dauer angelegte Lösung anzustreben. So könnte die Fluktuation des Personals auf ein normales Maß reduziert werden. Der Personalbestand sollte kontinuierlich und zielgerichtet qualifiziert und fortentwickelt werden.

5.1 Ausgangslage

Die Arbeitslosenhilfe und Teile der Sozialhilfe wurden 2005 im Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II)¹ zusammengeführt. Für die laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt ist die Bundesagentur für Arbeit, für die Leistungen für Unterkunft und Heizung sind die Kreise und kreisfreien Städte zuständig. Um die Leistungen „aus einer Hand“ zu gewähren, haben 9 Kreise und die kreisfreien Städte mit der Agentur für Arbeit Arbeitsgemeinschaften nach § 44 b SGB II (ARGE) gegründet. Die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg haben als zugelassene kommunale Träger die Gewährung aller Leistungen übernommen (Optionsmodell).

¹ Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II) vom 24.12.2003, BGBl. I S. 2954, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 03.08.2010; BGBl. I S. 1112.

2008 hat der LRH eine Stichprobenprüfung der kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung in den Kreisen durchgeführt. An der Finanzierung beteiligen sich der Bund, das Land Schleswig-Holstein und die kreisangehörigen Gemeinden. Die Kreise müssen annähernd 50 % selbst tragen.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob bei der Gewährung der Leistungen für Unterkunft und Heizung Fehler auftreten, wo sich ggf. Schwerpunkte ergeben und wie sich diese finanziell auswirken. Die beiden Organisationsformen (ARGE/Option) hat der LRH dabei getrennt betrachtet, um ermitteln zu können, ob sich möglicherweise bereits aus der Organisation Unterschiede ergeben. Hierzu hat er nach mathematisch-statistischen Grundsätzen eine Stichprobe von 354 Vorgängen in den ARGEen und 347 in den Optionskreisen gezogen, um eine Aussagesicherheit von 90 % zu erlangen.

Im Prüfungszeitraum (01.01.2005 bis 30.06.2008) haben die ARGEen hochgerechnet 891 Mio. € und die Optionskreise 152 Mio. € für Unterkunft und Heizung ausgezahlt.

5.2 Hohe Fehlerquote

Ein Fall wurde als fehlerhaft bewertet, wenn das Verwaltungshandeln unrichtig war und sich finanziell ausgewirkt hat. Vorgänge, die mehrere Fehler enthielten, wurden dabei nur einmal als fehlerhaft gewertet.

In den **ARGEen** waren mindestens 80 % der Fälle als fehlerhaft zu bewerten. In den eingesehenen Vorgängen wurden für 2005 bis Juni 2008 finanzielle Auswirkungen von 250 T€ ermittelt. Hochgerechnet ergab sich daraus für diesen Zeitraum ein Gesamtvolumen von 44,5 Mio. €. Dies entsprach 5 % der gesamten Ausgaben für Unterkunft und Heizung der ARGEen im Prüfungszeitraum.

In den **Optionskreisen** waren mindestens 82 % der Fälle als fehlerhaft zu bewerten. Aus den ermittelten finanziellen Auswirkungen von 270 T€ ergab sich für den Prüfungszeitraum ein hochgerechnetes Gesamtvolumen von 10,7 Mio. €. Dies entsprach 7 % der gesamten Leistungen für Unterkunft und Heizung der Optionskreise im geprüften Zeitraum.

Die finanziellen Auswirkungen verteilten sich auf den Bund, die Kreise und deren Kunden.

5.3 Erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Um zu ermitteln, welche finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Beteiligten entfielen, wurden zunächst die Leistungen aus dem Gesamtvolumen herausgerechnet, die von den Kreisen allein zu tragen sind (z. B. Darlehen an Kunden). Der verbleibende Betrag wurde nach Durchschnittswerten aufgeteilt: 29,5 % entfallen danach auf den Bund, 23 % auf die kreisangehörigen Gemeinden und der Rest auf die Kreise. Die Leistungen, die die Kunden zu wenig erhalten hatten, wurden mit zu viel ausbezahlt verrechnet. Wurden Leistungen zulasten eines falschen Beteiligten gezahlt, wurden sie dem richtigen Kostenträger zugeordnet

Die fehlerhaft bearbeiteten Vorgänge bei den **ARGEn** haben die öffentlichen Haushalte vorsichtig hochgerechnet wie folgt belastet:

- Bund 9,55 Mio. €
- Kreise 18,55 Mio. €
- Gemeinden 7,40 Mio. €.

Daraus ergibt sich eine Gesamtbelastung von 35,5 Mio. €. Im Durchschnitt wurden damit in den ARGEn annähernd 10,2 Mio. € jährlich zu viel gezahlt.

In den **Optionskreisen** führte die vorsichtige Hochrechnung zu folgenden finanziellen Auswirkungen:

- Bund 2,75 Mio. €
- Kreise 4,00 Mio. €
- Gemeinden 1,85 Mio. €.

Dies ergibt eine Gesamtbelastung von 8,6 Mio. € und somit durchschnittlich 2,5 Mio. € pro Jahr.

Bis einschließlich Juni bzw. August 2007 haben die beiden Optionskreise eine gesetzlich nicht vorgesehene Berechnungsmethode zur Ermittlung des Leistungsanspruchs angewandt. Diese Art der Berechnung wirkt sich in der Regel günstig auf die Kosten der Unterkunft und Heizung aus. Die finanziellen Auswirkungen in den Optionskreisen hätten sonst sehr wahrscheinlich noch über den festgestellten Beträgen gelegen.

In den ARGEn und den Optionskreisen ergaben sich damit finanzielle Auswirkungen von insgesamt 44,1 Mio. €.

5.4 **Vielfältige Fehler mit steigender Tendenz**

Der LRH hat diverse Fehler festgestellt. Am häufigsten waren:

- keine Rückforderung bzw. Rückforderungsbeiträge zugunsten des Bundes vereinnahmt,
- Doppelzahlungen,
- Überschreiten der Mietobergrenze,
- Nebenkostenguthaben nicht vereinnahmt oder als Einkommen verrechnet,
- Einkommen nicht auf kommunale Leistungen angerechnet,
- Überschreiten der Obergrenze für Heizkosten,
- Fehler bei der Rückzahlung kommunaler Darlehen,
- Warmwasser nicht von den Heizkosten abgesetzt,
- Leistungen des Bundes aus kommunalen Mitteln gewährt,
- Unterkunfts- und Heizkosten aus Bundesmitteln gezahlt,
- zu geringe Leistung an den Kunden gezahlt.

Daneben wurden weitere Mängel in der Sachbearbeitung festgestellt. Diese Mängel haben in der Regel ebenfalls finanzielle Folgen, die jedoch aus der Aktenlage nicht bezifferbar waren. Deshalb sind sie in die Hochrechnungen und in die Fehlerquoten nicht eingeflossen. Die häufigsten festgestellten Mängel waren:

- (aktuelle) Nachweise für Unterkunfts-kosten fehlten,
- Bedarf an Unterkunfts-kosten war fraglich,
- Nebenkostenabrechnungen waren nicht vorhanden bzw. unvollständig,
- Angaben zur Wohnungsgröße/zum Brennstoff fehlten,
- Stromkosten wurden übernommen,
- Zins- und Tilgungspläne bei Annuitätendarlehen fehlten,
- Plausibilität fehlte,
- Wohn- und Wirtschaftsverhältnisse wurden nicht geprüft,
- trotz Anhaltspunkten wurde vorrangigen Ansprüchen oder verwertbarem Vermögen nicht nachgegangen,
- höhere Unterkunfts-kosten wurden gewährt, ohne dass einem Umzug zugestimmt wurde.

Bemerkenswert war, dass die Fehlerzahl eine steigende Tendenz hatte: Im ersten Halbjahr 2008 erreichte die Zahl der Fehler bereits den Wert des gesamten Jahres 2005. Eine im Laufe der Jahre eingetretene Verbesserung der Arbeitsergebnisse gegenüber 2005 war somit nicht feststellbar.

5.5 **Hauptproblem: häufiger Personalwechsel**

Der Hauptgrund für die hohe Fehlerquote war die systembedingte Fluktuation des Personals. Da beide Organisationsformen zeitlich befristet waren,

ist das Personal über Zeitverträge mit unterschiedlicher Dauer beschäftigt bzw. vorübergehend vom eigentlichen Arbeitgeber zugewiesen worden. Eine dauerhafte berufliche Fortentwicklung war aufgrund der fehlenden Personalhoheit in der Regel nicht möglich. Die Fluktuation wurde durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus 2007, wonach die bisherige Organisationsform der ARGEen keinen Bestand haben kann, noch verstärkt. Eine Neuregelung durch den Bundesgesetzgeber erfolgte erst Mitte 2010.

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. Zusätzlich erschwerte die mangelnde Qualität der Arbeitshinweise der Kreise die Sachbearbeitung.

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.

Ein weiteres Problem waren die Mängel des EDV-Programms A2LL. Diese führten zu fehlerhaften Buchungen und zur Umgehung des Programms durch manuelle Berechnungen. Insbesondere bei Anrechnung von Einkommen sowie Rückrechnungen besteht die Gefahr, den falschen Träger zu belasten.

5.6 **Steuerung der Leistungen für Unterkunft und Heizung verbesserungsbedürftig**

In den ARGEen können die Kreise die Steuerung nur eingeschränkt wahrnehmen. Umso wichtiger ist es für die Kreise, die verbleibenden Steuerungsmöglichkeiten konsequent zu nutzen.

Die ARGE-Kreise verhielten sich allerdings überwiegend so, als wären die Kreisaufgaben vollständig auf die ARGEen übergegangen und daher eine Steuerung oder Kontrolle nicht notwendig. Die Kreise sind jedoch für ihre Aufgaben nach wie vor selbst verantwortlich und haben es zu gewährleisten, dass die Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt werden.

Im Kreis Nordfriesland obliegt die Organisations- und Personalhoheit den Gemeinden als Sozialzentrumsträgern, die Fachaufsicht dem Kreis. Hier erschwerte die fehlende Dienstaufsicht des Kreises die Umsetzung der fachaufsichtlich empfohlenen Vorgehensweisen. Im Kreis Schleswig-

Flensburg liegt die Dienst- und Fachaufsicht in einer Hand beim Kreis. Eine konsequente Fachaufsicht einschließlich damit verbundener Prüfungen fand dennoch nicht statt.

Für den Bereich der Unterkunft und Heizung sind geeignete finanzielle und qualitative Ziele zu vereinbaren. Zusätzlich ist eine qualifizierte Fachaufsicht nötig, die auch regelmäßige Stichprobenkontrollen durchführt. Die vorhandenen Arbeitshinweise sind so zu gestalten, dass sie eine echte Hilfestellung für die Sachbearbeitung darstellen. Hierbei sollten die Kreise durch das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit als Rechtsaufsichtsbehörde unterstützt werden.

Weitere Ausführungen zu den wesentlichen Ergebnissen der Prüfung sind auf der Homepage des LRH¹ einzusehen.

5.7 **Stellungnahmen**

Die **kommunalen Landesverbände** weisen darauf hin, dass die Kommunen nicht nur ein legitimes, sondern auch ein starkes wirtschaftliches Interesse an einer rechtmäßigen und fehlerfreien Aufgabenwahrnehmung durch die ARGEen bzw. Optionskommunen haben. Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns sei ein wesentliches und tragendes Strukturprinzip gerade in einem kostenintensiven Verwaltungsbereich, in dem sich der Bund immer mehr aus seiner finanziellen Verantwortung zu entziehen versuche. Der LRH zeige auf, dass Einsparpotenziale in signifikanter Weise allein durch rechtmäßiges Handeln zu erzielen seien. Dies löse Handlungsbedarf aus.

¹ <http://www.lrh.schleswig-holstein.de>, „Veröffentlichungen→Kommunalberichte“.

6. Kommunalprüfung - Verbesserungen sind möglich

Für eine sachgerechte und qualifizierte Wahrnehmung der Kommunalprüfung ist eine angemessene Personalausstattung der Prüfungsbehörden der Kreise und Städte unabdingbar.

Die Qualität der örtlichen und überörtlichen Prüfung kann zusätzlich durch Kooperation der Prüfungsbehörden sowie intensivere Fortbildung und Spezialisierung der Prüfer verbessert werden. Darüber hinaus sollten Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen durchgeführt werden. Die Kommunen sollten zudem verstärkt beraten werden.

Es besteht derzeit keine Notwendigkeit, die Kommunalprüfung grundlegend neu zu organisieren. Für ein Flächenland wie Schleswig-Holstein ist die jetzige Organisation der überörtlichen Kommunalprüfung eine geeignete und wirtschaftliche Lösung.

6.1 Die Kommunalprüfung in der Diskussion

Von kommunaler Seite wurde immer wieder angeregt, eine weitreichende Neuordnung der Kommunalprüfung mit der Errichtung einer kommunal getragenen Prüfungseinrichtung zu diskutieren. Gefordert wird, die Kommunalprüfung von der klassischen Rechtmäßigkeitsprüfung zu einer beratenden und vergleichenden Prüfungstätigkeit weiterzuentwickeln.

Die Rechnungsprüfungsämter haben wiederholt vorgetragen, dass ihre Personalausstattung qualitativ und quantitativ nicht mehr ausreicht, die vielfältigen Aufgaben hinreichend wahrzunehmen.

Der Landesrechnungshof hat diese Entwicklung zum Anlass genommen, die Situation der kommunalen Prüfungsbehörden zu untersuchen. Die Schwerpunkte lagen dabei in der Prüfung der Stellenausstattung und Aufgabenwahrnehmung der Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter (RuG-PÄ) der Kreise. Er ist zudem der Frage nachgegangen, welche Vor- und Nachteile die Errichtung einer kommunal getragenen Prüfungseinrichtung in Schleswig-Holstein mit sich bringen würde.

6.2 Die Personalausstattung in den kommunalen Prüfungsbehörden wurde teilweise erheblich reduziert

Die Kommunalprüfung unterscheidet die überörtliche und örtliche Prüfung: Die überörtliche Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein ist - im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern - in der Landesverfassung (LV) ver-

ankert und dort dem Landesrechnungshof zugewiesen.¹ Das Kommunalprüfungsgesetz (KPG) sieht als Prüfungsbehörden neben dem LRH auch die Landräte vor. Der LRH ist zuständig für die überörtliche Prüfung der Kreise, der kreisfreien Städte und der Städte über 20.000 Einwohner; der Landrat für die überörtliche Prüfung derjenigen kommunalen Körperschaften, über die er die Kommunalaufsicht führt.

Für die örtliche Prüfung haben die Städte über 20.000 Einwohner ein selbstständiges Rechnungsprüfungsamt (RPA) einzurichten². Die Aufgaben des RPA des Kreises³ werden in Personalunion mit dem Gemeindeprüfungsamt wahrgenommen.

Die Anzahl der Planstellen⁴ für den Aufgabenbereich der kommunalen Prüfung wurde 1995 bis 2008 in den Kreisen, kreisfreien Städten und Mittelstädten um 20 bzw. 11 % reduziert:

**Entwicklung der Planstellen für Prüfungspersonal
in der kommunalen Prüfung**

Kommunale Gruppe	1995	2008	Veränderung
1. Kreise	93,5	80,3	- 13,2 (= 14 %)
2. Kreisfreie Städte	46,5	41,5	- 5,0 (= 11 %)
3. Mittelstädte	38,3	36,3	- 2,0 (= 5 %)
Zusammen	178,3	158,1	- 20,2 (= 11 %)

Insgesamt waren in der Kommunalprüfung 2008 von den zur Verfügung stehenden 158 Planstellen fast 14 Stellen nicht besetzt. In den Mittelstädten fielen die Einsparungen deshalb so gering aus, weil die Prüfungsämter überwiegend nur mit einer Planstelle ausgestattet sind.

Nach Angaben der Kommunen erfolgten die Reduzierung der Planstellen sowie deren unterlassene Besetzung nicht nur aus Gründen der Haushaltskonsolidierung. Sie war auch auf die Verringerung der Prüfungsaufgaben bzw. -felder zurückzuführen. So hatte sich u. a. die Anzahl der zu prüfenden Körperschaften durch Kooperationen bzw. Zusammenlegungen von kommunalen Verwaltungen verringert. Darüber hinaus fiel mit der Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe 2005 und Übertra-

¹ Art. 56 Abs. 2 LV: „Der Landesrechnungshof überwacht die Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften. Das Nähere regelt ein Kommunalprüfungsgesetz.“ Vgl. auch § 2 Abs. 2 des Gesetzes über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G - Gesetzesänderung beschlossen jedoch bei Redaktionsschluss noch nicht in Kraft gesetzt).

² §§ 114 und 116 Gemeindeordnung (GO).

³ § 57 Kreisordnung (KrO).

⁴ Teilzeitstellen wurden in Vollzeitäquivalente umgerechnet.

gung der Aufgaben auf die Arbeitsgemeinschaften ein Großteil der Prüfungsaufgaben in diesen Bereichen weg.

Demgegenüber sind aber auch zusätzliche Belastungen entstanden:

- Einbindung der Prüfungsbehörden in die Einführung der Doppik,
- Bestellung zum Datenschutz- oder Korruptionsbeauftragten,
- verstärkte Prüfung von Vergaben,
- Mitarbeit in Vergabepflichten bzw. Stellenbewertungskommissionen.

Bei den RuGPÄ der Kreise wurden die Planstellen im Vergleich aller kommunalen Prüfungsbehörden am stärksten gekürzt. Hier reduzierte sich die Zahl der Prüferstellen von 1995 bis 2008 von 93,5 auf 80,3. Dies entspricht einem Rückgang von 14 %. Dabei lag die durchschnittliche Zahl der Planstellen eines RuGPA 1995 bei 8,5 und sank auf 7,3 im Jahr 2008. Besonders deutlich zurückgegangen sind in diesem Zeitraum die Planstellen für den Prüfungsdienst in den folgenden Kreisen:

- Rendsburg-Eckernförde -30 %,
- Ostholstein -27 %,
- Dithmarschen -25 % und
- Pinneberg -20 %.

Auch der Vergleich der ausgewiesenen Planstellen mit den tatsächlich besetzten zeigt eine immer größer werdende Diskrepanz:

- 1995 waren von durchschnittlich 93,5 Planstellen 92,5 besetzt, das heißt, lediglich eine Planstelle war nicht besetzt.
- Von 1995 bis 2005 waren jährlich durchschnittlich 2,5 Planstellen nicht besetzt.
- Ende 2008 waren die zugewiesenen 80,3 Planstellen nur mit 72,4 Vollzeitkräften besetzt.

Insgesamt wurde das Personal von 1995 bis 2008 um 20,1 Vollzeitkräfte reduziert.

Die Minderbesetzungen von insgesamt 7,9 Stellen im Jahr 2008 fanden sich in den folgenden Kreisverwaltungen:

- Dithmarschen und Herzogtum Lauenburg (jeweils eine Stelle von 6,0 bzw. 6,5 Planstellen),
- Ostholstein (2,1 Stellen von 8,0 Planstellen),
- Rendsburg-Eckernförde (2 Stellen von 7,6 Planstellen) und
- Schleswig-Flensburg (1,8 Stellen von 8,0 Planstellen).

Die durchschnittliche Ist-Besetzung der RuGPÄ lag 1995 noch bei 8,4 und sank bis zum Jahr 2008 auf 6,6. Dies entspricht einem Rückgang von 21,4 %.

6.3 **Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter der Kreise haben ihre Prüfungsaufgaben nicht immer fristgerecht wahrgenommen**

Im Bereich der örtlichen Prüfung, für den das RPA der Kreise tätig wird, wurden keine messbaren Rückstände festgestellt. Die gesetzliche Aufgabe wird grundsätzlich erfüllt. Der LRH empfiehlt, auch die Aufgabe der Prüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit mehr als bisher in die Prüfungstätigkeit einzubeziehen.

Im Bereich der überörtlichen Prüfung sollen kommunale Körperschaften, die kein eigenes RPA eingerichtet haben, innerhalb eines Zeitraums von 5 Jahren einmal geprüft werden.¹ Die Auswertung der Prüfpläne und der erfolgten Prüfungen hat gezeigt, dass die RuGPÄ der Kreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg die Haushalts- und Wirtschaftsführung von Gemeinden und weiteren Körperschaften bis zu 10 Jahre nicht mehr geprüft hatten. Dabei handelt es sich um dieselben Kreise, die die geringsten personellen Ressourcen für die Prüfung bereitstellten.

Neben der unzureichenden Personalausstattung ergaben sich auch durch die unter Tz. 6.2 dargestellten Sonderaufgaben Verzögerungen bei der Durchführung von überörtlichen Prüfungen. Der Personalaufwand dafür betrug bis zu einer halben Planstelle je RuGPA.

Der Personalabbau bei den Kreisen hat teilweise zu Arbeitsrückständen und zu einer insbesondere vom Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag (SHGT) beklagten unzureichenden Qualität der überörtlichen Prüfung geführt.

6.4 **Personalausstattung und Aufgabenwahrnehmung in den Prüfungsbehörden der Kreise sollten optimiert werden**

Zur Verbesserung der Kommunalprüfung gibt der LRH die folgenden Hinweise und Empfehlungen:

- Die RuGPÄ der Kreise sind personell so auszustatten, dass sie ihre Aufgaben in vollem Umfang sachgerecht und umfassend durchführen können. Genehmigte Planstellen sind auch tatsächlich zu besetzen. Ein weiterer Personalabbau der ohnehin schon niedrigen Personalausstattung des Jahres 2008 ist nicht zu vertreten.
- Um die festgestellten Defizite insbesondere in der überörtlichen Prüfung zukünftig zu vermeiden, sollte die Anzahl der Planstellen in den Prüfungsbehörden der Kreise Herzogtum Lauenburg, Rendsburg-

¹ § 3 Abs. 3 KPG.

Eckernförde sowie Steinburg/Dithmarschen maßvoll angehoben werden.

- Zu einer verlässlichen Beurteilung und Steuerung des erforderlichen Personals bei den RuGPÄ ist eine getrennte Erfassung und Bewertung des Personaleinsatzes bei der örtlichen und überörtlichen Prüfung erforderlich.
- Die Prüfer sollten intensiv fortgebildet werden. Für bestimmte Bereiche wie z. B. Informationstechnik oder Bau sollten spezialisierte Prüfer eingesetzt werden.
- Die Prüfung der Jahresrechnung und die Berichtsabfassung können dadurch optimiert werden, dass Schwerpunkte gesetzt werden.
- Die RuGPÄ sollten auch im kreisangehörigen Bereich Querschnittsprüfungen nach § 5 a KPG mit vergleichendem Ansatz durchführen.
- Es sind vermehrt Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen durchzuführen.
- Die Schlussbesprechungen im Rahmen der überörtlichen Prüfungen sollten grundsätzlich unter der Leitung der Landrätin oder des Landrats stattfinden.

Insgesamt sollten die Rechnungsprüfungsbehörden das Ziel verfolgen, mit einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle durch Beratung den Nutzen der Prüfung zu erhöhen und die Wirkung zu verstärken.

6.5 **Interkommunale Zusammenarbeit auch in der Rechnungsprüfung**

Um die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit in der Kommunalprüfung zu verbessern, besteht auch die Möglichkeit der Zusammenarbeit der RPÄ der Städte und der Kreise. Inzwischen gibt es zahlreiche Kooperationen im Bereich Rechnungs- und Gemeindeprüfung, wie z. B. der Kreise Plön und Ostholstein, Steinburg und Dithmarschen sowie Nordfriesland und Schleswig-Flensburg.

Der LRH bewertet die Situation wie folgt:

- Kooperationen sind rechtlich zulässig und vom Gesetzgeber erwünscht.
- Sie müssen zu Qualitätsverbesserungen und Einsparungen führen.
- Mehraufwendungen bei Reise- und anderen Sachkosten können durch organisatorische Maßnahmen minimiert werden.

6.6 **Die derzeitige Organisation der Kommunalprüfung hat sich bewährt**

Im Rahmen der Beratungen zur Funktionalreform hat der SHGT die Forderung erhoben, die Gemeindeprüfungsämter aufzulösen und die Aufgaben der überörtlichen Prüfung in eine landesweite kommunal getragene Prüfungseinrichtung zu überführen. Nach seiner Auffassung ist die bisherige

Gemeindeprüfung in Schleswig-Holstein in ihrer Struktur überholt. Die Prüfung sollte sich von überkommenen Prüfungsfeldern und -methoden wie vergangenheitsbezogenen Rechtsmäßigkeitprüfungen lösen und zu einer auf die Zukunft gerichteten, beratenden und vergleichenden Prüfungstätigkeit weiterentwickelt werden.

Der LRH vertritt dagegen die Auffassung, dass eine Änderung der Zuständigkeiten in der Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein derzeit nicht erforderlich ist.

Hierfür sprechen im Wesentlichen die folgenden Gründe:

- Die Rechnungshofslösung stellt für ein kleines Flächenland wie Schleswig-Holstein eine zweckmäßige Form dar, die überörtliche Finanzkontrolle sicherzustellen. Die in der LV enthaltene grundsätzliche Verankerung auch der kommunalen Finanzkontrolle beim LRH sichert eine neutrale, außerhalb der politischen Gewalten stehende und von Einflussnahmen der geprüften kommunalen Körperschaften freie Prüfungstätigkeit. Landes- und Kommunalfinanzen werden nach einheitlichen Prüfungsmaßstäben unter Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Land und Kommunen beurteilt.
- Aus der umfassenden Zuständigkeit des LRH für die Prüfung von Land und Kommunen lassen sich Synergien und Wirtschaftlichkeitsvorteile erzielen. Zusätzlicher Fachverstand für Spezialgebiete wie z. B. Hochbau, Tiefbau oder Informationstechnik wird für die Kommunalprüfung flexibel aus den anderen Prüfungsabteilungen des LRH herangezogen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Verantwortung für den Verwaltungsvollzug bei Land und Kommunen in Schleswig-Holstein - ein Land ohne staatlichen Mittelbau - stark miteinander verwoben ist.
- Positiv wirkt sich im derzeitigen System auch die Nähe zwischen überörtlicher Kommunalprüfung und Kommunalaufsicht aus, die eine Zusammenarbeit „Hand in Hand“ ermöglicht. Dies gilt in erster Linie für die gemeinsame Zuständigkeit der Landräte für beide Aufgabenbereiche, aber auch für die Zusammenarbeit zwischen LRH und Kommunalaufsicht des Innenministeriums.
- Eine Herauslösung der Aufgaben der Gemeindeprüfungsämter aus den Kreisen würde im Übrigen die in Personalunion wahrgenommenen Aufgaben der Rechnungsprüfung der Kreise erheblich berühren und nicht ohne Auswirkungen auf deren Leistungsfähigkeit als örtliche Prüfungsinstanz bleiben.

Nach alledem bedarf es derzeit keiner Änderungen der Organisation der Kommunalprüfung. Gleichwohl sind Verbesserungen möglich. Hierzu haben sich der LRH und die kommunalen Prüfungsbehörden zusammen mit dem Innenministerium und den kommunalen Landesverbänden darauf

verständnis, einen Dialog über die Fortentwicklung der Kommunalprüfung zu führen. In diesem Rahmen sollen der Informationsaustausch intensiviert und der Prüfungs- und Beratungsbedarf konkretisiert werden.

6.7 **Stellungnahmen**

Die **kommunalen Landesverbände** haben die Untersuchung der Organisation der Kommunalprüfung durch den LRH begrüßt. Die darin enthaltenen Feststellungen zeigten einen Handlungsbedarf auf, für den es unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten gebe. Ebenso seien der verstärkte Beratungsansatz des LRH und die Bereitschaft zum weiteren Dialog über die Fortentwicklung der überörtlichen Kommunalprüfung zu begrüßen. Für eine abschließende Bewertung fehle jedoch der Vergleich zu Organisationsformen anderer Bundesländer. Zu bezweifeln sei darüber hinaus, ob durch Kooperationen der Prüfungsbehörden der gleiche Wirkungsgrad erzielt werden könne wie mit einem landesweiten Prüfungsverband. Die Forderung nach mehr Personal bei den Prüfungsbehörden sei zwar nachvollziehbar; sie widerspreche jedoch anderen Aussagen des LRH, Personal einzusparen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass Schwerpunkt der Prüfung die Personalausstattung und Aufgabenerfüllung der kommunalen Prüfungseinrichtungen in Schleswig-Holstein war. Er ist dabei auch auf die Vorteile eingegangen und hat die zu erwartenden Nachteile einer Änderung der jetzigen Organisationsform dargestellt.

7. Finanzierung von Kindertageseinrichtungen vereinfachen

Die Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen werden über ein komplexes System von Beteiligungen finanziert. Dieses System ist zu vereinfachen. Bereits ein einheitlicher Maßstab für die öffentliche Förderung und die Elternbeteiligung sowie landesweit geltende Grundsätze für die Sozialstaffelregelungen würden den Verwaltungsaufwand senken.

Die Standortkommunen sind verpflichtet, mit den Einrichtungsträgern Vereinbarungen über die Finanzierung der Betriebskosten zu schließen. Die Gemeinden finanzieren mit 40 % den größten Teil der Betriebskosten. Im Gegensatz zur Landes- und Kreisförderung steigt ihr Anteil. Künftig sollten sie die Defizite der Einrichtungen nicht mehr unbegrenzt ausgleichen. Der LRH hat daher eine Arbeitshilfe zum Abschluss derartiger Finanzierungsvereinbarungen erstellt. Diese enthält Vorschläge für eine auf das notwendige Maß beschränkte Finanzierung.

Aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten und Interessen der Kreise als Träger der Jugendhilfe und der Standortgemeinden können sich Schwierigkeiten in der Planung einer bedarfsgerechten Betreuung von Kindern ergeben. Die Kreise sollten ihre Steuerungsmöglichkeiten nutzen, um durch eine gemeindeübergreifende Bedarfsplanung Versorgungslücken zu schließen, Überkapazitäten zu vermeiden und ein plurales Angebot sicherzustellen.

7.1 Die komplexen Finanzierungsverflechtungen sollten vereinfacht werden

Die Gesamtfinanzierung der Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen (KiTa) basiert auf einer komplexen Finanzierungsstruktur mit einer Vielzahl von Zuständigkeiten der Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe, der Standortgemeinden, der Wohngemeinden, des Landes, der Einrichtungsträger und der Eltern. Insgesamt gibt es bis zu 10 verschiedene Zahlungsströme zwischen den Beteiligten. Alle Beteiligten sollten die Chance nutzen, diese Strukturen zu vereinfachen und dadurch den Verwaltungsaufwand zu verringern. Gleichzeitig wären einheitlichere Elternbeteiligungen und Sozialstaffelregelungen möglich. In den Finanzierungsanteilen könnten sich die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten widerspiegeln. Vereinfachungen könnten durch folgende Maßnahmen erzielt werden:

- Die an der Finanzierung Beteiligten wenden einen einheitlichen Förderungsmaßstab an, wie z. B. die prozentuale Beteiligung an den anerkannten Betriebskosten. Durch den Einrichtungsträger wäre so nur ein Verwendungsnachweis zu erstellen. Dieser könnte von einem der Finanzierungsbeteiligten geprüft und dann für die Zuschussgewährung an die übrigen Beteiligten weitergegeben werden.
- Sollte ein einheitlicher Förderungsmaßstab nicht verwirklicht werden können, sollten sich die Finanzierungsbeteiligten zumindest auf einen einheitlichen Verwendungsnachweis einigen, der die notwendigen Angaben für alle Beteiligten enthalten müsste. Dies würde den Aufwand der Einrichtungsträger verringern und so ggf. die Betriebskosten und damit auch die Zuschusshöhe mindern.

7.2 **Kosten- und Finanzierungsstruktur - oftmals nicht transparent**

Der LRH hat die Kostenstruktur und die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen, die Entwicklung der jeweiligen Finanzierungsanteile sowie die Umsetzung der Bedarfsplanung am Beispiel von 190 Einrichtungen untersucht. Die Einrichtungen wurden nach einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren aus insgesamt 1635 KiTa ausgewählt. Die Finanzierungsdaten von 175 Einrichtungen waren auswertbar.

Die Betriebskosten von KiTa anerkannter Träger der freien Jugendhilfe oder öffentlicher Träger werden nach § 25 Abs. 1 KiTaG¹ aufgebracht durch:

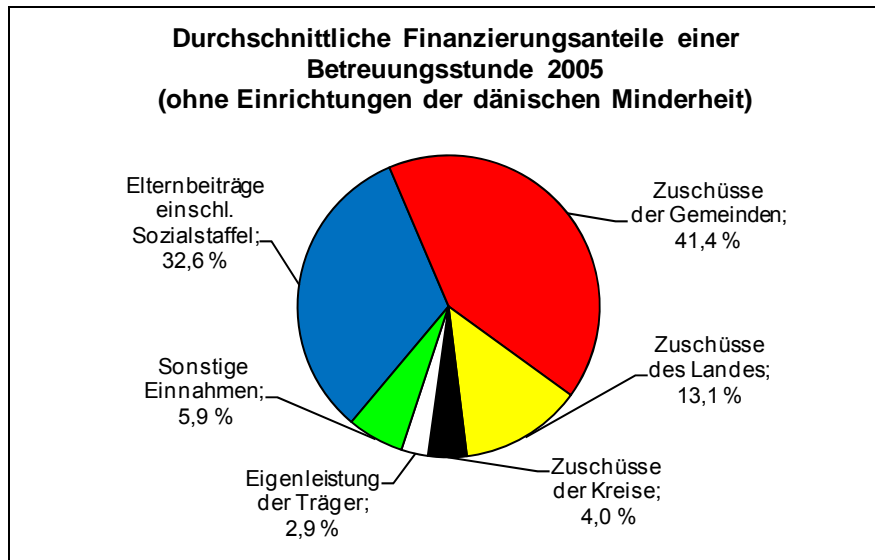
1. Zuschüsse des Landes,
2. Teilnahmebeiträge oder Gebühren,
3. Zuschüsse des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe,
4. Zuschüsse der Gemeinden und
5. Eigenleistungen des Trägers.

Die Finanzierungsstruktur war in den Jahresrechnungen der Träger oft nicht ausreichend dargestellt. Nur für 131 Einrichtungen konnte sie zweifelsfrei nachvollzogen werden.

8 der in die Prüfung einbezogenen Einrichtungen befanden sich in Trägerschaft der dänischen Minderheit. Aufgrund der Förderung durch den dänischen Staat haben sie im Vergleich zu den anderen Betreibern von KiTa eine überproportional hohe Eigenfinanzierung. Lässt man die Einrichtungen der dänischen Minderheit unberücksichtigt, kostete ein Betreuungsplatz in den restlichen an der Prüfung beteiligten KiTa im Jahr 2005 durch-

¹ Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen (Kindertagesstättengesetz - KiTaG) vom 12.12.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 651, zuletzt geändert durch Art.1 des Gesetzes vom 22.06.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 497.

schnittlich 4.996 €. Die Betreuungsstunde kostete 3,14 €. Es handelt sich dabei um Durchschnittswerte ohne Differenzierung nach der Betreuungsart. Die Betreuungsstunde wurde wie folgt finanziert:



Die Entwicklung der Finanzierungsstruktur der KiTa - ohne die Einrichtungen der dänischen Minderheit - stellt sich wie folgt dar:

Durchschnittliche Finanzierung in Mio. €

	2003	2004	2005	Ø
Einnahmen insgesamt	36,5	37,2	37,4	
Zuschüsse des Landes	5,2	5,1	4,9	
in Prozent	14,2 %	13,8 %	13,1 %	13,7 %
Elternbeiträge einschl. Sozialstaffel	11,8	12,0	12,2	
in Prozent	32,2 %	32,2 %	32,6 %	32,2 %
Zuschüsse der Kreise	1,8	1,7	1,5	
in Prozent	5,0 %	4,5 %	4,0 %	4,5 %
Zuschüsse der Gemeinden	14,2	15,0	15,5	
in Prozent	39,0 %	40,4 %	41,4 %	40,3 %
Eigenleistung der Träger	1,3	1,2	1,1	
in Prozent	3,6 %	3,3 %	2,9 %	3,3 %
Sonstige Einnahmen	2,2	2,2	2,2	
in Prozent	5,9 %	5,8 %	5,9 %	5,9 %

Daraus folgt:

- Die Standortkommunen tragen die Hauptfinanzierungslast für KiTa. Ihre Finanzierungsanteile sind kontinuierlich gestiegen.
- Der Anteil der Elternbeiträge einschließlich Sozialstaffel an der Gesamtfinanzierung ist der zweithöchste. Er ist während des Prüfungszeitraums geringfügig gestiegen.

- Der Anteil des Landeszuschusses an der Gesamtfinanzierung der Betriebskosten ist kontinuierlich gesunken.
- Die Betriebskostenförderung durch die Kreise ist zurückgegangen und damit deren Anteil an der Gesamtfinanzierung ebenfalls gesunken. Die Erstattung des Elternbeitrags über die Sozialstaffelregelungen wurde dabei außer Betracht gelassen.
- Lediglich der dänische Staat und die kirchlichen Einrichtungsträger beteiligen sich mit einer finanziellen Eigenleistung an den Betriebskosten. Ansonsten resultieren die ausgewiesenen Eigenanteile aus Rücklagenentnahmen, die als Trägeranteil zu verbuchen waren, und aus geldwerten Eigenleistungen.

7.3 **Zuschüsse der örtlichen Träger der Jugendhilfe - die Förderrichtlinien sind zu verbessern**

Die Förderrichtlinien der örtlichen Jugendhilfeträger erfüllen überwiegend nicht die qualitativen Mindestanforderungen.

Sie sollten wenigstens Folgendes regeln:

- Voraussetzungen für eine finanzielle Unterstützung,
- Festlegung der förderungsfähigen Maßnahmen,
- Verteilungsmaßstab und Höhe der Zuwendung,
- ggf. konkrete Definition der förderungsfähigen Kosten,
- Förderungs- und Finanzierungsart,
- Antrags-, Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren,
- Auszahlungskriterien,
- Inhalt des Verwendungsnachweises,
- Prüfungsrechte und
- Rückforderungsvorbehalt.

Wenn diese Punkte geregelt sind, kann die hauptamtliche Verwaltung die wiederkehrenden Fördervorgänge einheitlich und eigenverantwortlich bearbeiten. Der Verteilungsmaßstab ist für alle Zuwendungsempfänger nachvollziehbar. Arbeitsintensive Individualentscheidungen werden so weitgehend vermieden.

7.4 **Finanzierungsvereinbarungen sind zu verbessern**

Auswertbar waren 89 Finanzierungsvereinbarungen zwischen Standortgemeinden und Trägern von KiTa. Sie vermittelten den Eindruck, dass nicht die zu erbringende Leistung „Kinderbetreuung“ im Vordergrund steht, sondern die finanzielle Absicherung des jeweiligen Einrichtungsträgers. 89 % der geprüften Vereinbarungen sahen eine rein institutionelle Förderung vor. In 55 % der vorliegenden Vereinbarungen hatte sich die Standortgemeinde keine Prüfungsrechte einräumen lassen.

Die Finanzierungsvereinbarungen sind zu verbessern. Ein Wettbewerb zwischen den Trägern und damit ggf. auch günstigere Preise bei gleichbleibender Qualität können mit der derzeitigen Vertragsgestaltung nicht erreicht werden. Sachgerechter ist es, einen Maßstab zu entwickeln, um die Höhe des Zuschussbetrags zu ermitteln. Die Auslastung der Einrichtung ist einzubeziehen. An die Stelle eines unbegrenzten Defizitausgleichs sollte eine Förderung treten, die eine Beschränkung auf das notwendige Maß vorsieht (z. B. durch Festlegung von Art und Umfang der zuschussfähigen Betriebskosten). Lange oder unbefristete Laufzeiten von Finanzierungsvereinbarungen schränken zudem den Wettbewerb zwischen bestehenden und ggf. neuen Anbietern ein. Um Einnahmen und Ausgaben der geförderten KiTa auf ihre Notwendigkeit untersuchen und ggf. Einfluss auf deren zukünftige Gestaltung nehmen zu können, sind umfassende Prüfungsrechte des Zuschussgebers unabdingbar.

Im Anschluss an die Querschnittsprüfung hat der LRH eine Arbeitshilfe für eine Finanzierungsvereinbarung zwischen der Standortgemeinde und dem Träger der KiTa entwickelt. Die Arbeitshilfe ist ein flexibles, an die individuellen Erfordernisse der Standortgemeinde anpassungsfähiges „Baukastensystem“. Sie bietet für etliche Bereiche Alternativlösungen und Beispiele. Die Arbeitshilfe steht über die Homepage des LRH allen Interessierten zur Verfügung¹.

7.5 **Kommunale Bedarfsplanung als wichtiges Steuerungsinstrument nutzen**

Voraussetzung für eine finanzielle Förderung aus öffentlichen Mitteln ist die Aufnahme in den Bedarfsplan.² Der Bedarfsplan ist vom örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Kreise und kreisfreie Städte) zu erstellen. Dieser hat ein bedarfsgerechtes Angebot an KiTa und Tagespflegestellen zu gewährleisten.³ Der Bedarfsplan ist das entscheidende Steuerungsinstrument für eine angemessene Angebotsstruktur in zeitlicher, quantitativer und qualitativer Hinsicht. Er sorgt dafür, dass ausreichend Betreuungsplätze zur Verfügung stehen und Überkapazitäten vermieden werden. Je nach Erfordernis, jedoch mindestens einmal in jeder Kommunalwahlperiode, ist er fortzuschreiben.

Die untersuchten Bedarfsplanungen haben überwiegend nicht die Anforderungen an eine bedarfsgerechte, zeitnahe Planung der Betreuungsangebote erfüllt.

¹ <http://www.lrh.schleswig-holstein.de>, „Veröffentlichungen → Kommunalberichte → Finanzierung von Kindertageseinrichtungen“.

² § 7 Abs. 3 KiTaG.

³ § 6 KiTaG.

Insbesondere die Bedürfnisermittlung ist zu verbessern. Die Einwohnerdaten sowie die Prognose über die Einwohnerentwicklung sind transparent darzustellen. In regelmäßigen Abständen sollten die Eltern befragt werden. Ausschließlich die Einrichtungsträger zu befragen genügt nicht, um die Bedürfnisse und Wünsche aller Eltern zu ermitteln. Es besteht die Gefahr, dass nur die Wünsche und Bedürfnisse derjenigen berücksichtigt werden, die bereits ein vorhandenes Angebot nutzen. Insbesondere in ländlichen Regionen bestehen z. B. häufig weder Krippen- noch Hortangebote und damit auch keine entsprechenden Wartelisten in den Einrichtungen.

Auch der sich daran anschließende Planungsschritt der Bedarfsfeststellung ist zu verbessern. Da der Bedarf nicht mit dem Bedürfnis und den Wünschen der Eltern gleichzusetzen ist, hat eine Abwägung mit den finanziellen Ressourcen der Kommunen stattzufinden. Ebenso ist abzuwägen, in welchem Umfang Eltern im Hinblick auf ihre finanziellen Möglichkeiten das kostenpflichtige Angebot annehmen. Aus dem Vergleich des Bestands mit dem festgestellten Bedarf ergibt sich, welche und wie viele Plätze bedarfsnotwendig sind. Die Kreise sollten stärker die Möglichkeit nutzen, den Bedarf und die entsprechende Aufnahme einer Maßnahme auch ohne gemeindliches Einvernehmen festzulegen. Der Bedarf sollte dabei verstärkt sozialraumorientiert, das heißt, gemeindeübergreifend geplant werden. So können Versorgungslücken gedeckt, aber auch Überkapazitäten vermieden und gleichwohl ein plurales Angebot sichergestellt werden.

Der Bedarfsplan sollte zudem folgende **Mindestangaben** enthalten:

- Festlegung der förderungsfähigen Öffnungszeiten pro Gruppe,
- Bezeichnung des Trägers und der pädagogischen Ausrichtung.

7.6 **Stellungnahmen**

Das **Ministerium für Bildung und Kultur** (Bildungsministerium) begrüßt den Versuch des LRH, Transparenz bei den kommunalen Finanzierungsstrukturen und Verwaltungsabläufen zu schaffen. Es schließt sich den Empfehlungen an die Kreise und kreisfreien Städte an, die Bedarfsplanung zu verbessern. Gemeinsam mit allen Beteiligten beabsichtigt das Bildungsministerium, ein nachfrage- und qualitätsorientiertes Finanzierungssystem zu entwickeln. Diesen Prozess will es fachlich begleiten und moderieren. Der Landeszuschuss für den laufenden Betrieb der Kindertageseinrichtungen ist ab 2011 von 60 auf 70 Mio. € erhöht worden. Weiterhin weist das Bildungsministerium darauf hin, dass sich durch das Stichprobeverfahren nur rechnerisch vereinfachte Durchschnittswerte ableiten ließen. Ein vollständiges Bild für Schleswig-Holstein ergäbe sich daraus nicht. In der Musterfinanzierungsvereinbarung seien wesentliche Anregungen des Bildungsministeriums nicht aufgegriffen worden. Die Marktmacht der

Standortgemeinden trete zu sehr in den Vordergrund und das gesetzliche Postulat der Partnerschaft im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe in den Hintergrund.

Der **LRH** weist darauf hin, dass er eine Arbeitshilfe für eine Finanzierungsvereinbarung zwischen der Standortgemeinde und dem Träger von KiTae-arbeitet hat und keine Musterfinanzierungsvereinbarung. In diese Arbeitshilfe sind die Anregungen des Ministeriums eingeflossen. Sie sieht in vielen Bereichen Alternativlösungen vor, sodass neben der vom Ministerium präferierten Variante auch andere denkbare Lösungen angeboten werden, um die möglichen Interessenlagen umfassend berücksichtigen zu können. Der Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit sieht gerade die Vereinbarung - und den damit eingeräumten Spielraum für Verhandlungen - als angemessenen Weg vor, um die Vorstellungen des öffentlichen Trägers mit denen des freien Trägers in Einklang zu bringen. Ebenso unstrittig ist, dass der öffentliche Träger notwendige Standards definieren kann und dadurch nicht die Selbstständigkeit der freien Träger in der Durchführung der Aufgaben tangiert. Insoweit ist die Aussage des Bildungsministeriums, dass die „Marktmacht“ der Standortgemeinden zu sehr in den Vordergrund trete, so nicht nachvollziehbar. Die Absicht des Bildungsministeriums, ein nachfrage- und qualitätsorientiertes Finanzierungssystem zu entwickeln, wird unterstützt. Bei allem Verständnis für gemeinsam entwickelte Lösungen sollte sich das Bildungsministerium jedoch nicht auf die eher neutrale Funktion des Moderierens und fachlichen Begleitens des Prozesses beschränken, sondern aktiv gestalten.

Die **kommunalen Landesverbände** sehen die Prüfung als wertvollen Beitrag, um Transparenz in der Kosten- und Finanzierungsstruktur von Kindertageseinrichtungen zu schaffen. Man sähe mit Sorge, dass die Standortkommunen die Hauptfinanzierungslast für die Kindertagesstätten tragen und deren Finanzierungsanteile kontinuierlich steigen. Die Erhöhung des Betriebskostenzuschusses des Landes von 60 auf 70 Mio. € ab dem Jahr 2011 würde nicht ausreichen, um den Kommunen die Hauptfinanzierungslast zu nehmen. Die Anregung des LRH, die komplexen Finanzverflechtungen zu vereinfachen, wird begrüßt. Die Veränderung oder Vereinheitlichung der Finanzierungsstrukturen dürfe jedoch nicht den Kommunen faktisch die Möglichkeit nehmen, über die wesentlichen Grundlagen der Kinderbetreuung selbst zu bestimmen. Die vom LRH veröffentlichte Arbeitshilfe würde vielfach bereits als Grundlage für neu abzuschließende Finanzierungsvereinbarungen genutzt. Auch die Bedarfspläne seien zwischenzeitlich verbessert worden und würden nunmehr die vom LRH geforderten Mindestangaben enthalten.

8. Eröffnungsbilanzen - der holprige Start in die Doppik

Die Zahlen müssen stimmen! Andernfalls kann das neue Rechnungswesen die Erwartungen nicht erfüllen. Nur wenn die Bilanzierungsvorschriften einheitlich und korrekt angewendet werden, ist die finanzielle Lage der Kommunen untereinander vergleichbar.

Deshalb gilt: Der Aufstellung der Eröffnungsbilanz als wichtige Grundlage des doppischen Rechnungswesens ist eine ausreichende sachliche und zeitliche Priorität einzuräumen. Bei den in 5 Kreisen geprüften Eröffnungsbilanzen war dies offensichtlich nicht der Fall. Sie wiesen vielfältige Mängel auf und mussten umfangreich korrigiert werden.

Zur Unterstützung des Umstellungsprozesses in den Kommunen hat der LRH seine Prüfungserkenntnisse und Hinweise auf seiner Internetseite veröffentlicht.

8.1 Prüfung zur rechten Zeit

Die Kommunen können nach der Änderung der haushaltsrechtlichen Vorschriften ihr Rechnungswesen auch nach den Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung (Doppik) führen. Ausgangsbasis für das neue Rechnungssystem ist eine Eröffnungsbilanz. In ihr wird das Vermögen erstmals vollständig erfasst und bewertet und den Schulden und sonstigen Verpflichtungen der Kommune gegenübergestellt. Auf diese Anfangspositionen setzt die gesamte Buchungssystematik auf. Die Eröffnungsbilanz beeinflusst damit die nachfolgenden Jahresabschlüsse und die finanzpolitischen Entscheidungen.

Bereits 2006 nahm sich der LRH mit einer Querschnittsprüfung¹ der Thematik der „Vermögenserfassung und -bewertung bei der Einführung des neuen Rechnungswesens“ an, um ggf. frühzeitig auf Fehlentwicklungen aufmerksam zu machen. Nach dieser Prüfung war schon absehbar, dass das in Schleswig-Holstein verankerte Anschaffungs- und Herstellungswertprinzip in der kommunalen Praxis nicht immer beachtet werden wird.

Die Umstellung auf die Doppik ist ein Paradigmenwechsel, der nicht nur die Kämmerei und Kasse, sondern die gesamte Verwaltung berührt. Der LRH stellte fest, dass die Problematik der Doppik-Umstellung vielerorts unterschätzt wurde. Aus diesem Grund war zu vermuten, dass es bei der

¹ Vgl. zu den wesentlichen Ergebnissen den Kommunalbericht 2008 des LRH, Nr. 4.

Aufstellung der Eröffnungsbilanzen zu Fehlern kommen würde. Da sich insbesondere die Kreise frühzeitig zum Umstieg auf die Doppik entschieden hatten, hat der LRH gemeinsam mit den originär zuständigen örtlichen Rechnungsprüfungsämtern die Eröffnungsbilanzen von 5 Kreisen geprüft. Diese Form der Zusammenarbeit auch zur Unterstützung der örtlichen Rechnungsprüfungsämter fand erstmalig in Schleswig-Holstein statt. Der LRH wollte damit möglichst schnell erste Erkenntnisse über die Bilanzierungs- und Bewertungspraxis im Lande gewinnen, um Doppelprüfungen zu vermeiden. In Teilen diente diese Prüfung auch einer Nachschau, inwieweit die Empfehlungen aus der früheren Prüfung „Vermögenserfassung und -bewertung“ beachtet worden sind.

Die Eignung der von den Kreisen eingesetzten Buchführungssoftware war nicht Gegenstand der Prüfung.

Der LRH hat die Erkenntnisse aus den einzelnen Prüfungen bei den Kreisen in einem eigenständigen Bericht zusammengefasst. Dieser kann als Nachschlagewerk genutzt werden. Er dient vor allem dem Ziel, die Kommunen bei der Erstellung ihrer Eröffnungsbilanz zu unterstützen, und ist auf der Internetseite des LRH¹ veröffentlicht.

8.2 **Ernüchterndes Gesamtergebnis**

Die Einzelprüfungen bei den Kreisen zeigten zum Teil Berichtigungsbedarf bis in den 3-stelligen Millionenbereich. Das als Eigenkapital bilanzierte Nettovermögen reduzierte sich nach Berücksichtigung der Prüfungsfeststellungen zum Teil deutlich. Im Einzelfall war sogar kein Eigenkapital (mehr) vorhanden, sodass in der Bilanz ein „nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ ausgewiesen werden musste.

Im Ergebnis konnten der LRH und das Rechnungsprüfungsamt des jeweiligen Kreises lediglich in einem Fall bestätigen, dass die vorgelegte und auf Basis von Prüfungserkenntnissen korrigierte Eröffnungsbilanz ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt. In 3 Fällen war dies nur mit Einschränkungen möglich, da in bestimmten Bereichen der Vermögenserfassung und -bewertung noch Nacharbeiten erforderlich waren. In einem Fall entsprach die Eröffnungsbilanz auch nach der Prüfung nicht den Anforderungen.

Die häufigsten Fehlerquellen bei der Erstellung einer kommunalen Eröffnungsbilanz werden unter den folgenden Textziffern kurz skizziert.

¹ <http://www.lrh.schleswig-holstein.de>, „Veröffentlichungen→Kommunalberichte“.

8.3 Die Umstellung des Rechnungswesens ist keine Neugründung der Kommune

Die tatsächliche Vermögens- und Finanzlage ist wie in dem Referenzmodell des Handelsgesetzbuchs auf Basis der fortgeführten historischen Anschaffungs- bzw. Herstellungswerte darzustellen (§ 55 Abs. 1 GemHVO-Doppik¹). Die Ersatzbewertungen für den Fall, dass die tatsächlichen Werte nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden können, stellen eine hilfsweise Annäherung an die Restbuchwerte dar (§ 55 Abs. 2 GemHVO-Doppik).

Die Betrachtungsweise, es könnte sich auch um eine Einlage von Vermögensgegenständen zu steuerlichen Teilwerten (Zeitwerten) handeln, würde eine Neugründung der Kommune voraussetzen. Es wird jedoch lediglich das Rechnungswesen ausgetauscht. Die Kommunen sollen sich zum Zeitpunkt der Doppik-Einführung quasi so darstellen, als wenn sie schon seit eh und je dieses Rechnungswesen angewandt hätten. Stille Reserven werden bewusst in Kauf genommen. Angesichts ihrer Aufgabenstellung ist das Vermögen der Kommunen ohnehin nur begrenzt verwertbar (z. B. bei Kreisstraßen). Das Heben der stillen Reserven beispielsweise durch Verkauf weist von daher nur theoretischen Charakter auf. Außerdem würden die Abschreibungsaufwendungen auf Basis von Zeitwerten nicht den tatsächlich bei der Kommune entstandenen Investitionsauszahlungen über die Nutzungsdauer entsprechen. Bei Kreisen könnte dies zur Folge haben, dass sie sich über die Kreisumlage Beträge refinanzieren ließen, die sie in der Vergangenheit niemals aufbringen mussten.

8.4 Einstufung der Wertermittlung als unmöglich oder zu aufwendig

Nach § 55 Abs. 1 GemHVO-Doppik sind die Vermögenswerte in der Eröffnungsbilanz mit den Anschaffungs- und Herstellungskosten anzusetzen. Die geprüften Kreise haben dies oftmals als unmöglich oder zu aufwendig erachtet. Die Bewertungen für die Gebäude und die Straßen beruhen folglich zumeist auf den Ersatzbewertungsverfahren des § 55 Abs. 2 GemHVO-Doppik. Die Verwaltungen konnten jedoch während der Prüfung auf konkrete Nachfragen zumeist innerhalb kürzester Zeit die notwendigen Informationen (Bauakten, Haushaltsrechnungen, Verwendungsnachweise etc.) beibringen, um eine Bewertung nach Anschaffungs- und Herstellungskosten abzuleiten.

Die Regelbewertung mit den tatsächlichen Werten geht den Ersatzbewertungen vor.

¹ Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik) vom 15.08.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 382, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVO vom 23.11.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 858.

8.5 Der Ansatz fiktiver Baujahre bedarf konkreter Nachweise

Zulässige Ersatzbewertungen, bei denen zugleich eine Verlängerung der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer angenommen wird, beruhen auf einem fiktiven Baujahr (§ 55 Abs. 2 Satz 3 GemHVO-Doppik). Eine Verlängerung der Nutzungsdauer darf angenommen werden, wenn zuvor eine Erweiterung oder eine über den ursprünglichen Zustand hinausgehende wesentliche Verbesserung des Vermögensgegenstands im Sinne von § 43 Abs. 5 GemHVO-Doppik vorgenommen wurde. In der Praxis unterstellten die Kreise sehr oft, dass in der Vergangenheit derartige Verbesserungsmaßnahmen stattgefunden hätten. Dies beruhte aber nicht auf nachprüfbaren Fakten, sondern allein auf der Tatsache, dass beispielsweise ein Gebäude oder eine Straße noch aktuell vorhanden und in Gebrauch war.

Bewertet man erkennbar alte Gebäude oder Straßen auf Basis eines fiktiven Baujahrs, wird bei der Bewertung so getan, als ob in diesem Jahr der Vermögensgegenstand vollumfänglich neu erstellt worden wäre (beispielsweise bei einem Gebäude: inklusive Bodenaushub, Keller, Etagen, Dach, Planungs- und Bauleitungskosten etc.). Ein altes, nach den „VV Abschreibungen“ im Regelfall bereits vollständig abgeschriebenes Gebäude kann auf diese Weise mit einem noch hohen Restbuchwert in die Eröffnungsbilanz aufgenommen werden.

Den Straßenbewertungen der Kreise lag häufig der gleiche Sachverhalt wie bei den Gebäuden zugrunde. Ausgehend von heutigen Herstellungskosten wurden Rückindizierungen vorgenommen und durch Multiplikation mit bestimmten Faktoren auch der zuvor ermittelte technische Zustand der Straßen berücksichtigt. Unter Annahme von bestimmten Restnutzungsdauern, die auf Basis der Zustandserfassung festgelegt wurden, ergaben sich im Rahmen dieser Vorgehensweise häufig hohe zu bilanzierende Werte. In den meisten Fällen waren jedoch die Kreisstraßen älter als 35 Jahre, was der Abschreibungsdauer gemäß der „VV Abschreibungen“ entspricht. Da in den vergangenen Jahrzehnten im Regelfall lediglich Unterhaltungsmaßnahmen vorgenommen worden waren, mussten die Straßen als abgeschrieben beurteilt werden. Für viele Straßenabschnitte hätte als buchhalterischer Wert deshalb lediglich ein Erinnerungswert von 1 € angesetzt werden dürfen.

Fiktive Baujahre eröffnen den Weg, in der Bilanz hohe Vermögenswerte auszuweisen, und kommen in die Nähe einer Zeitwertbetrachtung. Daher sind bloße Behauptungen, es seien in der Vergangenheit werterhöhende Maßnahmen im Sinne von § 43 Abs. 5 GemHVO-Doppik durchgeführt worden und diese hätten die Restnutzungsdauer verlängert, allein nicht tragfähig. Die Anwendung der Ersatzbewertungsverfahren in Kombination

mit fiktiven Baujahren erfordert zumindest Belege für in der Vergangenheit durchgeführte Erweiterungen oder wesentliche Verbesserungen.

8.6 **Zu hohe Bewertungen aufgrund unzutreffender Statistiken bzw. falscher Handhabung**

Bei Ersatzbewertungen wird auf Erfahrungswerte zurückgegriffen. Dies erfordert, von aktuellen Werten auf in der Vergangenheit liegende Preisverhältnisse zurückzurechnen. Für die Rückindizierungen von z. B. Schul- oder Verwaltungsgebäuden wurde die vom Innovationsring Schleswig-Holstein herausgegebene Indexreihe für „sonstige Bauwerke“ verwendet. Diese Indexreihe hat ihren Ursprung in einer Bundesstatistik für die Preisveränderungen im Straßenbau. Im Vergleich zum Straßenbau weisen aber die Büro- und Betriebsgebäude, für die es eigenständige Datenreihen des Statistischen Bundesamtes gibt, tendenziell geringere Preisniveaustände von bis zu minus 16 Prozentpunkten im selben Jahr auf. Abhängig vom Baujahr stellten sich durch die Verwendung einer unzutreffenden Statistik Höherbewertungen von bis zu 80 % ein.

Der ersten veröffentlichten Indexreihe für Grundstücksrückindizierungen lag eine Statistik über die Entwicklung der Grundstückspreise in Rheinland-Pfalz zugrunde. Zwischenzeitlich wurde diese Indexreihe zwar ausgetauscht, jedoch basierten häufig Grundstücksbewertungen, die von den Verwaltungen frühzeitig erstellt worden waren, nicht auf den niedrigeren schleswig-holsteinischen Preisverhältnissen.

Daneben zeigten sich auch Fehler beim rechnerischen Umgang mit Indexreihen. Beispielsweise sind nötige Umbasierungen (auf die Basisjahre 2000 oder 2005) unterblieben oder es fand eine Vermischung von Datenreihen (z. B. Schätzwerte für nicht marktgängiges Land mit Statistiken für baureifes Land) statt.

In Zukunft sollte unbedingt auf amtliche Statistiken mit den Indexreihen für die jeweils zutreffenden Bauwerke bzw. Begebenheiten zurückgegriffen werden. Hierbei sind die den Statistiken zugrunde liegenden Basisjahre zu beachten.

8.7 **Hohe Ansätze durch die Bilanzierung von DM-Beträgen**

Bei der Ermittlung von historischen Werten auf Basis von vorhandenen Unterlagen kam es vor, dass die vorgefundenen DM-Beträge ungeprüft bzw. ohne Umrechnung auf die Währungseinheit „€“ in das neue Rechnungssystem übernommen wurden. Bei einzelnen Vermögensgegenständen und Positionen der Passivseite (insbesondere bei Sonderposten für

die empfangenen Zuwendungen) kam es dadurch fast zu einer Verdoppelung des jeweiligen Bilanzansatzes.

8.8 Fortführung kameraler Bestände im doppischen System

Da lediglich das Rechnungswesen ausgetauscht wird, kann die Vergangenheit der Kommune bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz nicht unberücksichtigt bleiben. Der Umgang mit den Beständen auf den kamerale Verwahr- und Vorschusskonten sowie mit den Kassen- und Haushaltsresten bedarf einer besonderen Beachtung. Die Prüfung zeigte, dass Verwahr- und Vorschusskonten nicht vollständig und kamerale Forderungen (Kasseneinnahmereste) oftmals ungeprüft, das heißt, unabhängig von ihrer Werthaltigkeit, übernommen worden waren.

Als problematisch erwies sich daneben regelmäßig die periodengerechte Abgrenzung, die bereits für die Eröffnungsbilanz einzuhalten ist. Dieses Prinzip ist u. a. auch bei der Beurteilung zu berücksichtigen, ob und in welcher Höhe kamerale Haushaltsermächtigungen übertragen werden müssen. Ein Kreis verzichtete im letzten kamerale Jahr komplett auf die Bildung von Haushaltsausgaberesten im Verwaltungshaushalt und löste dafür im ersten doppischen Jahr Aufwendungen für Sachverhalte aus, die dem Vorjahr zuzurechnen waren. In der Folge war der Fehlbetrag des kamerale Jahres zu niedrig ausgewiesen, während der Verlust des ersten doppischen Jahres zu hoch ausfiel.

Soweit Auszahlungen im ersten doppischen Jahr für im letzten kamerale Jahr erbrachte Leistungen anstehen, sind diese in der Eröffnungsbilanz als Verbindlichkeiten bzw. Rückstellungen zu passivieren. In gleicher Höhe sind Haushaltsausgabereste zur periodengerechten Belastung des kamerale Jahres zu bilden.

8.9 Bilanzvollständigkeit - Auswirkungen von Schulträgerwechseln

Bei einer kostenfreien Überlassung der Gebäude- und Bodenwerte im Zuge eines Schulträgerwechsels handelt es sich aus Sicht der abgebenden Körperschaft um eine geleistete Sachzuwendung. Diese ist nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben als „Aktive Rechnungsabgrenzung“ zu aktivieren und - sofern keine besondere Zweckbindungsfrist festgelegt wurde - über einen Zeitraum von 25 Jahren aufwands- und damit ergebniswirksam aufzulösen.

Ein Kreis verzichtete auf diesen Bilanzausweis für die übertragenen Gymnasien an den kreisangehörigen Bereich, wodurch sich ein „nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ ergab. Diese Form der Bilanzierung verstößt gegen den Bilanzierungsgrundsatz der Vollständigkeit. Auch

wenn die Vermögensübertragungen vor dem Eröffnungsbilanzstichtag stattfanden, sind diese genauso wie die geleisteten Geldzuwendungen zu aktivieren, soweit die Zweckbindungsfristen noch nicht verstrichen sind. Andernfalls kann es bei Investitionsförderungsmaßnahmen (in Geld- oder Sachform) zu einer bilanziellen Schiefelage kommen, wenn die Restverbindlichkeiten für die in der Vergangenheit aufgenommenen Kredite stehen bleiben.

8.10 **Höhe einzelner Bilanzposten nicht zutreffend ermittelt**

Für die vollständige Bilanzierung von geleisteten und empfangenen Zuwendungen (Aktive Rechnungsabgrenzung bzw. Sonderposten) müssen im Regelfall die vergangenen Jahre umfassend ausgewertet werden. Dies betrifft alle Zuwendungen mit zum Bilanzstichtag noch bestehenden Zweckbindungsfristen bzw. Nutzungsdauern. In einigen Fällen wurden lediglich die empfangenen Zuweisungen für die Straßenbaumaßnahmen der letzten 20 Jahre im Sonderposten ausgewiesen, obwohl für Straßen ein verbindlicher Abschreibungszeitraum von 35 Jahren vorgegeben ist. Bei Gebäuden muss mit der Erfassung sogar bis zu 80 Jahre zurückgegangen werden (§ 40 Abs. 5 GemHVO-Doppik).

Für die geleisteten Zuwendungen wurde in der Vergangenheit zumeist keine Zweckbindungsfrist festgesetzt. Deshalb müssen bei geförderten beweglichen Vermögensgegenständen die Daten der letzten 10 Jahre und bei geförderten Immobilien sogar die letzten 25 Jahre aufbereitet werden (§ 40 Abs. 7 GemHVO-Doppik). Eine verwaltungsseitige Begrenzung auf die vergangenen 10 Jahre führt zu keinem vollständigen Finanzstatus.

Daneben saldierten die Kreise in einigen Fällen unzulässigerweise Forderungen und Verbindlichkeiten. Hierdurch wurden sowohl die Forderungen als auch die Verbindlichkeiten nicht in ihrer tatsächlichen Höhe in den Eröffnungsbilanzen nachgewiesen.

8.11 **Beratungsbedarf ist gegeben**

Mit dem Umstieg auf die Doppik betreten die handelnden Personen in den Verwaltungen Neuland. Selbst ggf. vorhandenes Wissen über das kaufmännische Rechnungswesen nach dem Handelsgesetzbuch reicht nicht aus, sondern muss stets mit den Sonderregelungen des Gemeindehaushaltsrechts abgeglichen werden. Verständnisprobleme und Auslegungsfragen in der Umstellungsphase auf die Doppik sind daher wenig überraschend. Die Prüfungsfeststellungen belegen diese Einschätzung. Auch die vielen Anfragen von Kommunen, die beim Innenministerium, aber auch beim LRH eingehen, deuten auf einen erheblichen Beratungsbedarf hin.

Angesichts der bevorstehenden Umstellung bei den zahlreichen kleineren kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern hält es der LRH für dringend erforderlich, dass eine Unterstützung durch die Kreise erfolgt. Die Gemeindeprüfungsämter und die Kommunalaufsichtsbehörden sind hier gefordert. Kreisübergreifende Kooperationen können hierbei Synergieeffekte freisetzen.

Um diesen Prozess zu unterstützen, sollte befristet an zentraler Stelle Beratungskapazität geschaffen werden, die qualifiziert und ausreichend personell ausgestattet ist. Hierfür bietet sich eine Beratungsinstanz unter Leitung der kommunalen Landesverbände an, die eng mit dem Innenministerium kooperiert. Alternativ könnte das zusätzlich erforderliche Personal auch direkt im Innenministerium bereitgestellt werden.

8.12 **Frage: Ist ein Jahresergebnis von ± 0 € ausreichend?**

Beim Umstieg auf die Doppik können sich Eröffnungsbilanzen mit einem negativen Eigenkapital ergeben. Dieses dürfte nicht verwundern, wenn man bereits seit geraumer Zeit defizitäre Haushalte bewirtschaftet, das heißt, „über seine Verhältnisse gelebt“ hat. Welche Schlussfolgerungen müssen hieraus gezogen werden? Welche finanzwirtschaftlichen Zielmarken müssen gesetzt und auch erreicht werden?

Nach § 26 Abs. 1 GemHVO-Doppik ist der Haushalt ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrags der Aufwendungen erreicht oder übersteigt. Diese Ausgleichsvorschrift ist richtig, wenn ein Normalzustand gegeben ist. Durch diese Regelung wird vorhandenes Eigenkapital zumindest gehalten.

Bei einem „schiefen Bilanzbild“, bei dem auf der Aktivseite ein „nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ ausgewiesen wird, ist die Zielsetzung eines ausgeglichenen Ergebnishaushalts (=Jahresfehlbetrag/Überschuss von ± 0 € in der Gewinn- und Verlustrechnung) nicht ausreichend. Vielmehr müssen zukünftig Überschüsse erwirtschaftet werden, um den bilanziellen Gesamtfehlbetrag zurückzuführen.

Umlagefinanzierte Körperschaften mit einem negativen Eigenkapital dürfen somit beispielsweise bei ihren Kreisumlagebetrachtungen nicht allein auf das Jahresergebnis und die Vermeidung eines Verlustes achten. Sie müssen auch verstärkt die Finanzrechnung in den Blick nehmen und die Tilgung und ggf. Rückführung von Kassenkrediten sicherstellen.

Anders als vereinzelte Meinungen in der Fachliteratur¹ ist der LRH nicht der Auffassung, dass „die Eigenkapitalhöhe in der Eröffnungsbilanz bedeutungslos und unerheblich“ ist. Auch kann er nicht erkennen, dass irgendetwas für die Forderung spricht, Ziel müsse es sein, das - erstmalig für eine Kommune ermittelte - Eigenkapital „unabhängig ob hoch, niedrig, positiv oder negativ - in seiner Höhe konstant zu halten“.

Vielmehr zeigt ein negatives Eigenkapital das „Über-die-Verhältnisse-Leben“ in der Vergangenheit. Dies gilt es - wie oben beschrieben - im Sinne der Generationengerechtigkeit künftig zu vermeiden (ausgeglichenes Jahresergebnis) und im Sinne künftiger Generationen sukzessive nachträglich „zu heilen“. Ein zu hohes Eigenkapital zeigt dagegen, dass bisherige Generationen Nutzungspotenziale in Form von Vermögensgegenständen und Forderungen aufgebaut haben, von denen sie selbst möglicherweise nicht mehr profitieren können. Dies wäre Ausdruck des Wunsches, dass es „die Kinder einmal besser haben sollen“.

Der LRH plädiert für eine „angemessene“ positive Eigenkapitalausstattung. Dabei ist das Eigenkapital als Risikopuffer für schwierige Zeiten anzusehen, in denen erforderliche Anpassungsmaßnahmen erst mit einer zeitlichen Verzögerung greifen und somit Jahre mit negativen Jahresergebnissen zu befürchten sind. Diese Art der Risikovorsorge ist eine Angelegenheit der derzeitigen Generation, die nachfolgende Generationen abzusichern hat.

8.13 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass der Beitrag wertvolle Hinweise für die Kommunen zur Umstellung auf die Doppik gebe. Die vom LRH vertretene Auffassung, dass weiterhin Beratungsbedarf bestehe, werde geteilt. Zur Frage des erforderlichen positiven Jahresergebnisses hat das Innenministerium auf die Erläuterungen zu § 26 GemHVO-Doppik „Haushaltsausgleich“ hingewiesen. Danach müsse es aus mehreren Gründen Ziel der Gemeinde sein, ihr Eigenkapital zu erhöhen.

Die **kommunalen Landesverbände** teilen die grundsätzliche Feststellung, dass Bilanzierungsvorschriften einheitlich und korrekt angewendet werden müssen. Dass im Falle von Bewertungen eine Vergleichbarkeit nur eingeschränkt möglich sei, liege in der Natur der Sache begründet und sei kein spezifisch kommunales Problem.

Die Feststellungen des LRH seien zum Teil hilfreich. Zu berücksichtigen sei, dass der LRH an der Entwicklung des Regelwerks beteiligt war. So-

¹ Mühlenkamp/Magin, Der Gemeindehaushalt 1/2010, S. 8 bis 11.

fern der LRH für die Umstellungsprojekte vielfach einen noch höheren Ressourceneinsatz fordere, müssten die Finanznöte der Kommunen berücksichtigt werden.

Der Hinweis, dass für die Doppik „eine befristete Beratungskapazität“ zu schaffen sei, wird von den kommunalen Landesverbänden unterstützt.

9. **Alternative Finanzierungen - Wirtschaftlichkeitsvergleiche unabdingbar**

In vielen Fällen wurde die Wahl alternativer Formen zur Finanzierung kommunaler Investitionen mit sachfremden Erwägungen begründet. Erforderliche Wirtschaftlichkeitsvergleiche haben nicht immer stattgefunden.

Bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen sind die betriebswirtschaftlichen Grundsätze einzuhalten, um Fehlentscheidungen zu vermeiden.

9.1 **Spannungsverhältnis zwischen Investitionswünschen und Finanzierbarkeit**

Im Spannungsfeld zwischen stetiger Aufgabenerfüllung und knapper werdenden Finanzmitteln stehen in den Kommunen nicht zuletzt die Ausgaben für Investitionen im Blickpunkt des kommunalpolitischen Interesses. Denn zum einen versprechen Investitionen in Straßen, Schulen und Kindergärten einen unmittelbaren Nutzenzuwachs für die Bürgerinnen und Bürger und werden darüber hinaus als Auslöser von regionalen Wachstums- und Beschäftigungseffekten angesehen. Zum anderen sind sie im Falle von Konsolidierungserfordernissen relativ kurzfristig disponibel. So sind die Investitionen bei Kommunen mit Finanzproblemen tendenziell rückläufig.

Um bei einer angespannten Finanzsituation politische Wünsche im Investitionsbereich gleichwohl umsetzen zu können, geraten sogenannte alternative Finanzierungsformen zunehmend in den Blick. Alternative Finanzierungen werden dabei mit Haushaltsentlastungen sowie Wirtschaftlichkeitsvorteilen gegenüber der herkömmlichen Finanzierung über Kommunalkredite begründet.

Beurteilt man das Vorgehen der Kommunen, muss der Umstand berücksichtigt werden, dass Investitionen zwar grundsätzlich kreditfinanzierungsfähig sind. Die Kommunalaufsichtsbehörde kann allerdings bei finanziellen Schwierigkeiten die veranschlagte Kreditaufnahme versagen oder einschränken.

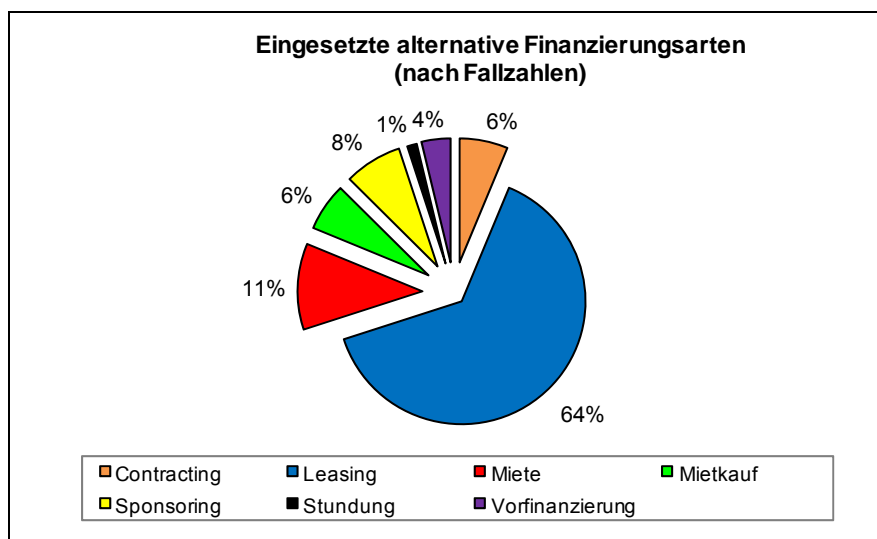
9.2 **Alternative Finanzierungsformen vielfältig aber deutlich nachrangig**

Der LRH hat bei den seiner Prüfungszuständigkeit unterliegenden Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 20.000 Einwohnern eine Erhebung zur Nutzung alternativer Finanzierungsformen durchgeführt. Diese hat er-

geben, dass 21 der 31 Kommunen alternative Finanzierungen schon einmal genutzt haben.

Neben dem „Ob“ einer alternativen Finanzierung wurden die Kommunen auch nach der Art der alternativen Finanzierung sowie nach dem Finanzierungsvolumen befragt. Dabei wurde erkennbar, dass die Kommunen von einer relativ weiten Definition der alternativen Finanzierungsformen ausgingen. Genannt wurden u. a. Leasing, Contracting¹ und Mietkauf bis hin zu Sponsoring und Vorfinanzierungsmodellen.

Nach dem durchschnittlichen Finanzierungsvolumen je Fall gewichtet, wären die Vorfinanzierungen sowie das Contracting die favorisierten alternativen Finanzierungsformen (jeweils 700 T€). Nach der Häufigkeit der geschlossenen Verträge, ergibt sich jedoch ein anderes Bild. Mit nahezu zwei Drittel aller Fälle sind Leasingverträge die am häufigsten gewählte Alternative zur Darlehensfinanzierung. Dabei lag das durchschnittliche Finanzierungsvolumen hier bei 46 T€.



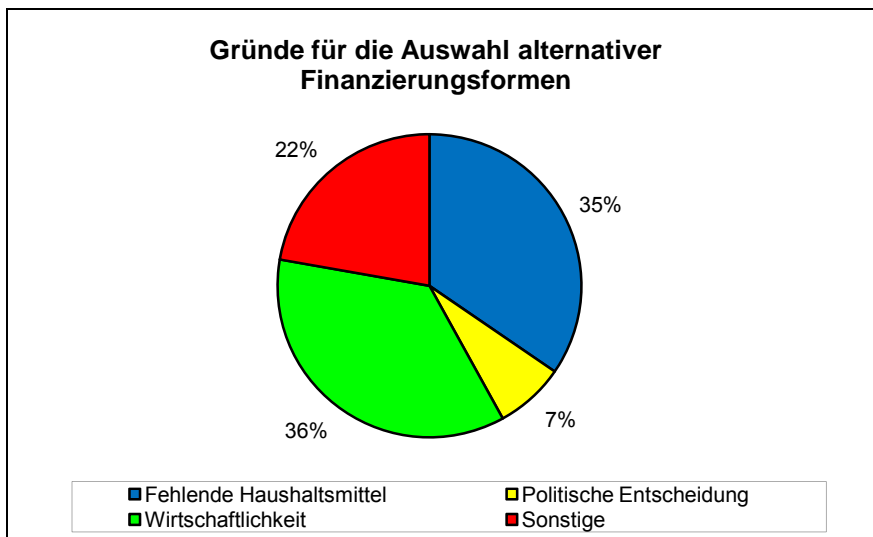
Die Auswertung der Erhebungsbögen und diverse Gespräche mit den Kommunen haben allerdings gezeigt: Bei der Finanzierung kommunaler Investitionen nimmt die herkömmliche Kreditfinanzierung bei weitem die bedeutendste Rolle ein. Es handelt sich um ein einfaches Verfahren und die Konditionen für den Kommunalkredit zählen zum jeweiligen Zeitpunkt zu den günstigsten, die am Markt vereinbart werden können. Die sogenannten alternativen Finanzierungsformen weisen dagegen häufig einen höheren Komplexitätsgrad auf. Ihnen liegen oft umfangreiche Vertrags-

¹ In der Regel sogenanntes Energiespar-Contracting. Das heißt, ein Dritter (z. B. die Stadtwerke) bietet der Kommune Investitionen in die Gebäudetechnik an mit dem Ziel der Energieeinsparung. Nach Vertragsabschluss führt der Dritte die Maßnahmen aus und betreibt die Anlagen über einen festgelegten Zeitraum. Seine Investitionen finanziert er über einen vereinbarten Anteil an den Einsparungen bei den Energiekosten.

werke zu Grunde, in denen - zum Teil abhängig von Entwicklungen in der Zukunft - offene oder auch nicht voraussehbare finanzielle Risiken verborgen sein können.

9.3 Alternative Finanzierungen als Ausweg bei Finanzrestriktionen?

Die Gründe, die bei den befragten Kommunen zur Auswahl alternativer Finanzierungsformen führten, waren sehr unterschiedlich. Wie aus der folgenden Grafik deutlich wird, war lediglich in 36 % der Fälle die Wirtschaftlichkeit ausschlaggebendes Argument. In 35 % der Fälle wurde dagegen rundheraus zugegeben, dass „fehlende Haushaltsmittel“ der Grund für die Wahl einer alternativen Finanzierungsform waren. Weitere 7 % der Fälle wurden mit „politischen Entscheidungen“ begründet.



Fehlende Haushaltsmittel stellen jedoch kein zulässiges Kriterium für eine Auswahlentscheidung unter verschiedenen Finanzierungsalternativen dar. Vielmehr sollten fehlende Haushaltsmittel das Signal sein, erst gar keine (Investitions-)Ausgaben auszulösen. Wird ein solcher Grund dennoch genannt, lässt sich daraus nur ein Schluss ziehen: Wünschenswertes sollte selbst dann noch umgesetzt werden, als haushaltswirtschaftliche Vorschriften oder Kennzahlen bereits signalisierten, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune bedroht bzw. nicht mehr gegeben war.

Was ist in diesem Zusammenhang von dem häufig zu hörenden Argument zu halten, alternative Finanzierungsformen „entlasteten“ den Vermögenshaushalt? Konkret ist damit gemeint, dass Kreditaufnahmen vermieden würden. Hier stellt sich die Frage, worin der wirtschaftliche Unterschied zwischen Darlehensverträgen mit Zins- und Tilgungsverpflichtungen und Dauerschuldverhältnissen mit Zahlungsverpflichtungen bestehen soll. An

der finanzwirtschaftlichen Belastung der Kommune ändert eine auf diese Weise entstehende „Entlastung“ des Vermögenshaushalts nichts.

Auch politische Entscheidungen können nicht die in Rechtsvorschriften normierten Vorgaben zur Auswahl der besten Alternative verdrängen, namentlich die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsprinzips. Aus der freimütigen Nennung dieses Grundes für die Wahl einer alternativen Finanzierungsvariante kann nur gefolgert werden, dass die Auswahlentscheidung aus welchen Gründen auch immer präjudiziert war.

Die Tatsache, dass in über 40 % der Fälle die obigen Gründe genannt wurden zeigt, dass die Auswahlentscheidung über Finanzierungsalternativen oftmals auf sachfremden Erwägungen beruhte. Häufig dürfte es darum gegangen sein, Kreditkürzungen der Kommunalaufsicht zu vermeiden, Kreditspielräume für andere Projekte offen zu halten oder aber auch nur, etwas Innovatives zu tun. Dabei war den Entscheidungsträgern möglicherweise nicht ausreichend bewusst, dass die meisten der alternativen Finanzierungsformen den (Verwaltungs-)Haushalt genauso belasten wie die Schuldendienstleistungen aus Zinsen und Tilgung aufgrund einer Darlehensaufnahme. Insbesondere das Anführen fehlender Haushaltsmittel vermittelt den fatalen Eindruck, dass sich Kommunen durch alternative Finanzierungen zusätzliche Ausgabenspielräume verschaffen könnten.

9.4 **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit: Grundsätze kommunaler Investitions- und Finanzierungsentscheidungen**

Die Gemeindeordnung schreibt den Kommunen die Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vor. Um den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit umsetzen zu können, sind Wirtschaftlichkeitsvergleiche unabdingbar. Auch die mit einer Investitionsentscheidung verbundenen Folgekosten müssen messbar und vergleichbar gemacht werden. Deshalb sind die Kommunen gehalten, für Investitionsmaßnahmen einen Gesamtkostenvergleich vorzunehmen.

Der LRH hat festgestellt, dass in einer Reihe von Fällen keine Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchgeführt worden sind. Lagen solche Vergleiche vor, haben die Kommunen überwiegend die gängigen betriebswirtschaftlichen Methoden berücksichtigt und die Ergebnisse richtig interpretiert.

Gleichwohl sind auch Berechnungen vorgenommenen worden, die hinsichtlich der gewählten Methodik zumindest als problematisch, wenn nicht gar als falsch beurteilt werden mussten. Aus den in den Einzelfällen festgestellten Fehlern lassen sich folgende generelle Schlussfolgerungen und Empfehlungen ableiten:

- Aus der Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips folgt, dass grundsätzlich alle in Betracht kommenden Alternativen Eingang in einen Wirtschaftlichkeitsvergleich finden müssen. Es sei denn, bestimmte Alternativen können aus sachlichen Gründen von vornherein ausgeschlossen werden (irrelevante Alternativen).
- Die zur Auswahl stehenden Alternativen müssen vergleichbar sein hinsichtlich der Nutzungs- sowie der Finanzierungsdauer und sollten dabei wirklichkeitsnah das (geplante) Verwaltungshandeln abbilden. In der Praxis regelmäßig vorkommende Unterschiede zwischen den realen Handlungsalternativen (z. B. unterschiedliche Laufzeiten) müssen durch kalkulatorische Anpassungen ausgeglichen werden.
- Die geplanten Nutzungsdauern müssen sich an dem tatsächlichen Verwaltungshandeln orientieren. Ist aus bestimmten Gründen (z. B. technischer Fortschritt) ein gegenüber der technisch-wirtschaftlichen Nutzungsdauer des Vermögensgegenstands geringerer Zeitraum der Nutzung vorgesehen, so sind die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen bei allen Alternativen zu berücksichtigen (z. B. Nutzungsdauer von Fahrzeugen).
- Mögliche Restwerte aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen sind als Einzahlung in die Wirtschaftlichkeitsberechnung aufzunehmen und ggf. auf den Vergleichszeitpunkt abzuzinsen (Kapitalwertmethode).
- Wirtschaftlichkeitsberechnungen beruhen auf den mit der Investition anfallenden Zahlungsströmen sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite. Damit scheidet die Berücksichtigung von Aufwendungen aus, denen keine Auszahlungen gegenüberstehen (z. B. Abschreibungen). Der über Abschreibungen dargestellte Werteverzehr eignet sich nicht für Wirtschaftlichkeitsberechnungen, da am Ende der Abschreibungsfrist stets ein Restbuchwert von Null ausgewiesen wird, obwohl bei einer Veräußerung zum Ende der Nutzungsdauer ein entsprechender Erlös grundsätzlich erzielbar ist.

Im Ergebnis sind die alternativen Finanzierungsformen (lediglich) als Handlungsalternativen anzusehen, die im Hinblick auf das Kriterium der Wirtschaftlichkeit mit anderen Handlungsoptionen zu vergleichen sind.

9.5 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** hat in seiner Stellungnahme auf Ziffer 4 seines Krediterlasses vom 20.09.2007 hingewiesen. Unter dieser Ziffer werden die rechtlichen Grundlagen für die Nutzung alternativer Finanzierungen dargelegt und es wird deutlich gemacht, dass Kommunen diese mit Blick auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur dann nut-

zen dürfen, wenn sie mindestens ebenso wirtschaftlich sind wie eine herkömmliche Finanzierung.

Die **kommunalen Landesverbände** beurteilen die Wahl der Finanzierungsform kommunaler Investitionen als Einzelfallentscheidung, in der zwingend ein Wirtschaftlichkeitsvergleich durchzuführen ist. Aufgrund des Einzelfallcharakters ließen sich pauschalisierende Aussagen nur schwer mit hinreichender Präzision treffen. Dies gelte auch vor dem Hintergrund, dass im Fall einer public-private-partnership Finanzierung, die den Bau und Betrieb kommunaler Einrichtungen beinhaltet, eine abschließende Aussage aufgrund der Dauer der Vertragslaufzeiten nicht vorgenommen werden könne.

10. Vergleichende Prüfung der kreisfreien Städte: Sparen ist möglich

Durch die Finanzkrise hat sich die finanzielle Situation der kreisfreien Städte weiter verschärft. Die Haushaltskonsolidierung muss fortgesetzt werden.

Der LRH hat daher Einsparvorschläge und Möglichkeiten zur Einnahmeverbesserung in Millionenhöhe vorgelegt.

Zudem haben sich aus der vergleichenden Prüfung zahlreiche Alternativen zur Verbesserung des Verwaltungshandelns ergeben.

10.1 Hohe Defizite - geringe finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten

Durch die Finanzkrise 2008/2009 hat sich die Situation der Städte weiter verschärft. Wie der Deutsche Städtetag in seinem Gemeindefinanzbericht¹ dargestellt hat, geht auch mit dem wirtschaftlichen Aufschwung 2010 keine Stabilisierung der kommunalen Haushalte einher. Vielmehr müssen die Städte allein für dieses Jahr ein Defizit von durchschnittlich 200 € je Einwohner verkraften - fast doppelt so viel wie in der bisher schlimmsten kommunalen Finanzkrise im Jahr 2003 (vgl. Nr. 3 dieses Kommunalberichts).

Schon im Rahmen der vergleichenden Prüfung des LRH in den Jahren 2006 und 2007 wurde deutlich, dass die Finanzsituation der kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein durch hohe Defizite geprägt war. Die bis 2006 aufgelaufenen Deckungslücken betragen insgesamt 327 Mio. € und sollten nach der Finanzplanung 2007 bis 2010 auf insgesamt 743 Mio. € ansteigen.

Mit 52 % entfiel der überwiegende Anteil der Defizite auf die Hansestadt Lübeck. Insgesamt ist die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der kreisfreien Städte erheblich eingeschränkt und im Falle Lübeck nicht mehr gegeben. Gestaltungsspielräume für neue ausgabewirksame Projekte sind nicht erkennbar.

¹ Vgl. Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht vom 08.09.2010.

10.2 Handlungsalternativen und Transparenz durch vergleichenden Prüfungsansatz

Wesentliches Ziel der in allen 4 kreisfreien Städten parallel durchgeführten Prüfung war es, die Städte bei ihrem Bemühen zur Haushaltskonsolidierung zu unterstützen. Durch den vergleichenden Prüfungsansatz sollten bestmögliche Handlungsalternativen aufgezeigt und Transparenz erzeugt werden. Dabei hat der LRH vergleichbare Kennzahlen ermittelt und aufgezeigt, wie Aufgaben wirtschaftlicher und sparsamer erledigt werden können.

10.3 Zahlreiche Einsparmöglichkeiten

Die nachstehend dargestellten Einsparmöglichkeiten und Einnahmeverbesserungen beruhen nicht nur auf dem Vergleich der 4 kreisfreien Städte bzw. auf einem „Benchmarkingansatz“. Der LRH hat Wirtschaftlichkeitspotenziale auch auf der Grundlage eigener Bewertungen ermittelt. Bei den Vorschlägen handelt es sich um Einsparpotenziale oder Einnahmemöglichkeiten mit weitreichenden Folgen.

Auf die einzelnen Städte bezogen lassen sich die Empfehlungen wie folgt zusammenfassen:

- Die Landeshauptstadt **Kiel** könnte auf der Grundlage der Vorschläge jährlich bis zu 4 Mio. € einsparen und Einnahmeverbesserungen in Höhe von 0,7 Mio. € erzielen. Folgende Vorschläge sind hervorzuheben:
 - 270 T€: Schließung der Tiergehege,
 - 430 T€: Beschränkung der Ausgaben je Schüler auf die Durchschnittswerte der kreisfreien Städte,
 - bis zu 1 Mio. €: Beschränkung der Zuschüsse für kulturelle Zwecke auf den Wert der Hansestadt Lübeck,
 - bis 700 T€: Verringerung der Ausgaben für Straßenbeleuchtung und Lichtsignalanlagen durch Umrüstung auf LED-Technik und Anpassung des Stromtarifs,
 - bis zu 800 T€: Beschränkung des Zuschussbedarfs in der Gesundheitsverwaltung einschließlich der Gewährung von Zuschüssen an Dritte auf den Wert der Hansestadt Lübeck,
 - Mehreinnahmen von 390 T€ aus der Verpachtung von Kleingärten durch Änderung des Generalpachtvertrags.

Durch den zwischenzeitlich beschlossenen Verzicht auf die Errichtung des Science-Centers hat die Landeshauptstadt Kiel jährliche Ausgaben von 380 T€ vermieden.

- Mit den Empfehlungen für die Hansestadt **Lübeck** ließen sich Einsparungen von jährlich 3,5 Mio. € und Einnahmeverbesserungen von

300 T€ erzielen. Dabei sind insbesondere folgende Maßnahmen erwähnenswert:

- 240 T€: Übertragung der Besoldungs- Entgelt- und Beihilfeabrechnungen auf die Versorgungsausgleichskasse,
 - 200 T€: Verringerung der Ausgaben für Straßenbeleuchtung und Lichtsignalanlagen durch den Einsatz hocheffizienter Leuchtmittel,
 - 1,5 Mio. €: Verlagerung der Denkmalschutzbehörde auf das Land,
 - 150 T€: Erhöhung der Benutzungsgebühren für die Bücherei und die städtischen Hallenbäder.
- Für die Stadt **Flensburg** hat die Prüfung Einsparvorschläge mit einem Volumen von jährlich 2,8 Mio. € ergeben - u. a. mit folgenden Empfehlungen:
 - mindestens 400 T€: Verringerung der Mietzahlungen für die Nutzung städtischer Gebäude an das Zentrale Immobilienmanagement,
 - bis zu 450 T€: Verringerung der Ausgaben für Straßenbeleuchtung und Lichtsignalanlagen durch den Einsatz effizienterer Leuchtmittel,
 - 1,2 Mio. €: Reduzierung der Zuschussbedarfe in den Bereichen Kultur, Gesundheitsverwaltung und Ausgaben je Schüler.
 - Die Stadt **Neumünster** könnte auf Grundlage der Vorschläge jährlich 1,2 Mio. € einsparen und Einnahmeverbesserungen von 1,2 Mio. € erzielen:
 - 119 T€: Übertragung der Besoldungs- Entgelt- und Beihilfeabrechnungen auf die Versorgungsausgleichskasse,
 - 313 T€: Reduzierung des Zuschussbedarfs in der Gesundheitsverwaltung auf den Durchschnittsbetrag der kreisfreien Städte,
 - bis zu 350 T€: Verringerung der Ausgaben für Straßenbeleuchtung und Lichtsignalanlagen durch den Einsatz effizienterer Leuchtmittel,
 - 1,2 Mio. €: Einnahmeverbesserung durch Erhöhung der Grundsteuer B auf 420 %.

In den o. a. Gesamtsummen sind auch Empfehlungen zur Optimierung des Personaleinsatzes und zur Anpassung der Betriebskosten im Kindertagesstätten-Bereich enthalten. Dazu sind im Wesentlichen folgende Maßnahmen erforderlich:

- Während der Vor- und Nachbereitungszeiten, Dienstbesprechungen usw. steht das Personal nicht zur Betreuung der Kinder zur Verfügung. Die Reduzierung dieser sog. Verfügungszeiten von teilweise über 50 % auf 20 % der wöchentlichen Arbeitszeit führt zu erheblichen Personaleinsparungen,
- Bemessung der Leitungsstunden nach der Anzahl der Kindertagesgruppen (eine vollbeschäftigte Leitung ist erst ab 5 Gruppen erforderlich),

- Tarifgerechte Eingruppierung des pädagogischen Personals nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst,
- Anpassung der Betriebskosten der städtischen Einrichtungen an das niedrigere Niveau nichtstädtischer Kindertagesstätten.

Auf dieser Grundlage ergeben sich folgende jährliche (teilweise erst mittelfristig umsetzbare) Einsparmöglichkeiten:

- Kiel 1,20 Mio. €
- Lübeck 1,80 Mio. €
- Flensburg 1,50 Mio. €
- Neumünster 0,35 Mio. €.

10.4 **Eine weitere Option: Vermögensveräußerungen und Ergebnisverbesserungen der Beteiligungen**

Das Vermögen der Städte besteht u. a. aus dem (Teil-)Eigentum an Gesellschaften (Beteiligungen) und den Eigentumsrechten an Grundstücken. Die Beteiligungen erbringen entweder jährliche Gewinnausschüttungen oder müssen durch Verlustzuweisungen aus dem städtischen Haushalt gestützt werden. Durch die Verpachtung bebauter Grundstücke werden regelmäßige Zinserträge erzielt.

Der LRH ist der Ansicht, dass auch die Beteiligungen zur Konsolidierung und Sanierung der kommunalen Finanzen beitragen müssen. In Anlehnung an eine Beschlusslage der Hansestadt Lübeck hält er die folgende Regelung für umsetzbar:

- 10%ige Erhöhung der positiven Ergebnisse der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit innerhalb von 7 Jahren sowie
- 20%ige Reduzierung der negativen Ergebnisse der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit innerhalb von 7 Jahren.

Durch entsprechend höhere Gewinnabführungen bzw. niedrigere Verlustzuweisungen könnten die einzelnen Städte in Millionenhöhe entlastet werden.

Unabhängig davon könnten durch den Verkauf von Anteilen folgende einmalige Erlöse bzw. jährliche Einsparungen erzielt werden:

- 179,9 Mio. € für die Landeshauptstadt Kiel durch den Verkauf des 49%igen Anteils der Stadtwerke Kiel AG (dadurch jährliche Zinersparnis von 8 Mio. €),
- bis zu 30 Mio. € für die Stadt Neumünster durch Verkauf der Wohnungsbau GmbH Neumünster (dadurch jährliche Zinersparnis von 1,2 Mio. €),

- bis zu 76 Mio. € für die Hansestadt Lübeck durch Verkauf der Grundstücksgesellschaft Trave (dadurch jährliche Zinsersparnis von 3 Mio. €).

Mit dem Verkauf von Erbbaugrundstücken ließen sich zusätzliche einmalige Einnahmen generieren:

- Kiel 50 Mio. €
- Lübeck 390 Mio. €
- Flensburg 2 Mio. €
- Neumünster 8 Mio. €.

Bei diesen Werten handelt es sich um eine theoretische Betrachtung ohne Berechnung des Saldos aus möglichen Zinseinsparungen bzw. Einnahmeverminderungen durch den Verzicht auf Erbbauzinserträge.

Wie die bisherigen Bemühungen der Landeshauptstadt Kiel gezeigt haben, bedarf es zur Realisierung dieser Erlöse erheblicher Verkaufsanstrengungen und ernsthafter Kaufinteressenten.

10.5 **Aufgaben kritisch hinterfragen - Verwaltungsleistungen optimieren**

Aus der Prüfung haben sich darüber hinaus zahlreiche nicht monetär bewertete Empfehlungen und Hinweise ergeben. Sie beziehen sich auf die Verbesserung des Verwaltungshandelns in über 30 Bereichen. Dazu gehören die Finanz-, Haushalts- und Personalwirtschaft, Organisation, Soziale Sicherung, Bauverwaltung, interkommunale Zusammenarbeit und Rats- und Ausschussarbeit. Darüber hinaus wurden aufgabenkritische Hinweise zu den Bereichen Kultur, Beteiligungen, Forsten, Grünflächen und Denkmalschutz gegeben.

Grundsätzlich müssen die kreisfreien Städte ihre Verwaltungspraxis laufend überprüfen und kritisch hinterfragen, ob und in welchem Umfang Aufgaben insbesondere im Bereich der freiwilligen Leistungen zukünftig wahrgenommen werden können.

Die Prüfung hat gezeigt, dass die kreisfreien Städte über zahlreiche Möglichkeiten verfügen, ihre Verwaltungsleistungen zu optimieren. Die folgenden Beispiele verdeutlichen dies:

- Die Gewährung von Leistungen in der erzieherischen Kinder- und Jugendhilfe kann mit einer einheitlichen Definition der Hilfen und Ermittlung relevanter Kennzahlen (z. B. Fallzahlen) im Rahmen interkommunaler Vergleiche verbessert werden. Darüber hinaus sollten die stationären Hilfen zentral bewilligt sowie die erzieherischen Hilfen regelmäßig auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Das würde die Leistungsgewährung optimieren. Dies gilt auch für die Eingliederungshilfe

für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche. Durch interkommunale Vergleiche kann die Leistungsgewährung in der erzieherischen Kinder- und Jugendhilfe verbessert werden. Die bisherige Vergleichsarbeit scheitert daran, dass die jeweiligen Hilfearten und die Kennzahlen unterschiedlich definiert sind. Dadurch können die Daten nicht ausgewertet und keine steuerungsrelevanten Rückschlüsse gezogen werden.

Des Weiteren kann die Leistungsgewährung durch eine passgenaue Hilfeplanung, einen Umbau der Erziehungshilfen (ambulant vor stationär, Pflegefamilie statt Heim) und die zentrale Bewilligung der stationären Hilfen verbessert werden.

- Die Leistungen für Unterkunft und Heizung werden fehlerhaft bearbeitet. Dies führt häufig zu Überzahlungen (vgl. Nr. 5 dieses Kommunalberichts). Eine verbesserte Sachbearbeitung ergäbe ein deutliches Einsparpotenzial.
- Die Städte müssen beim Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter 3 Jahren nach der Intention des SGB VIII und aus Kostengründen darauf achten, dass die Tagespflege gleichrangig zu den Kindertagesstätten angeboten wird. Die Tagespflege ist eine flexible, familiennahe und kostengünstige Lösung.
- Im Bereich der Kulturangelegenheiten ist ein Umdenken erforderlich: Der Betrieb der vielfältigen, sich in Ihren Angeboten teilweise überschneidenden kulturellen Einrichtungen ist angesichts der zum Teil geringen Nachfrage bzw. Auslastung, der hohen Zuschussbedarfe und der schwierigen finanziellen Situation nicht mehr zu rechtfertigen.
- Der Landeshauptstadt Kiel und der Hansestadt Lübeck wird empfohlen, den jährlichen Zuschussbedarf für die Theater (2006: 20 Mio. €) durch weitgehende Kooperation, Schließung von Sparten und Zusammenlegung der verbleibenden Angebote nachhaltig zu senken. Die Landeshauptstadt Kiel sollte darüber hinaus ihre wiederholten Überlegungen zur Schließung der Stadtgalerie (Zuschussbedarf 0,75 Mio. € jährlich) nunmehr in die Tat umsetzen.

Weitere Vorschläge in Stichworten:

- Anhebung von Zweitwohnungssteuer und Hundesteuer,
- Verkauf von kleineren Forstflächen und nicht benötigten bebauten Liegenschaften,
- Zentralisierung der Pflege von Grünflächen,
- Überprüfung und ggf. Reduzierung der Intervalle der Straßenreinigung,
- Einführung der elektronischen Bauakte und Überprüfung der Personalbemessung in der Unteren Bauaufsichtsbehörde,
- Verringerung des Personaleinsatzes durch Einschaltung von Ingenieur- bzw. Architekturbüros für Aufgaben der Stadtplanung,

- Überprüfung der Bewirtschaftungskosten der Gebäude, ggf. Reduzierung der Standards,
- Durchführung von öffentlichen Ausschreibungen und Bündelung der Aufträge für Instandhaltungs- und Wartungsarbeiten städtischer Gebäude und Anlagen.

10.6 **Haushaltskonsolidierung fortsetzen**

Die Vorschläge des LRH enthalten Optimierungspotenziale bei der kommunalen Aufgabenwahrnehmung in erheblichem Umfang. Darüber hinaus wurde anhand einer Vielzahl von Beispielen deutlich gemacht, dass die Städte über Einsparmöglichkeiten u. a. durch Einschnitte in freiwillige Leistungen verfügen und erhebliches Potenzial zur Verbesserung der Einnahmesituation besteht.

Letztlich bedarf es in allen Fällen der Vorbereitung durch die Verwaltung und Entscheidung der städtischen Gremien. Der dabei zu beobachtende Prozess der Entscheidungsfindung auf politischer Ebene ist jedoch teilweise langwierig und unterbleibt oftmals in der Hoffnung auf bessere Zeiten.

Auf diese Weise wird verantwortliches Handeln im Sinne der Generationengerechtigkeit immer wieder aufgeschoben. Die derzeit erkennbare konjunkturelle Belebung sollte nicht wieder dazu führen, die Haushaltskonsolidierung ohne den erforderlichen Nachdruck zu betreiben.

Insgesamt haben sich die Städte mit den Vorschlägen des LRH konstruktiv auseinandergesetzt. Gerade einige finanziell bedeutsame Vorschläge wurden jedoch noch nicht umgesetzt. Der LRH stellt allerdings immer wieder fest, dass zunächst abgelehnte Maßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt aufgegriffen werden.

11. Nachhaltiges kommunales Energiemanagement senkt Folgekosten

Kommunales Energiemanagement genießt häufig nicht den notwendigen Stellenwert. Die Kommunen übersehen oft, dass nachhaltiges Energiemanagement dauerhaft zu erheblichen Einsparungen führt und praktizierter Umweltschutz ist.

Viele Einsparpotenziale bei Energiekosten werden nicht genutzt. Diese liegen im Wesentlichen im Nutzerverhalten, in der Betriebsführung, den Energieversorgungsverträgen sowie in der bauphysikalischen Gestaltung und technischen Ausstattung der kommunalen Immobilien.

11.1 Der Prüfungsansatz - was wurde untersucht?

Der LRH hat die Bewirtschaftungskosten der Liegenschaften ausgewählter Mittelstädte im Zeitraum von 2003 bis 2008 geprüft. Besonderes Augenmerk hat er auf das jeweilige kommunale Energiemanagement gelegt. Untersucht wurden dabei die Erfassung und Auswertung der Verbrauchs- und Kostenentwicklung für

- Wärme (Gas, Fernwärme, Öl und erneuerbare Energien),
- Strom sowie
- Wasser/Abwasser.

Der LRH hat außerdem geprüft, ob zum Zeitpunkt der Planung eines Bauvorhabens auch Folgekosten für die laufende Nutzung ermittelt und berücksichtigt wurden. Hierzu gehören u. a. Energiekosten und Kosten für die Instandhaltung der technischen Anlagen. Betrachtet wurden auch Folgekosten für Straßenbeleuchtung und Ampeln.

11.2 Folgekosten von Hochbaumaßnahmen schon bei der Planung berücksichtigen

Hochbaumaßnahmen haben langfristig anfallende Kosten zur Folge, die von den Kommunen über die Nutzungsdauer der Immobilie zu tragen sind. Zu den Folgekosten zählen neben Zinsen insbesondere Bauunterhaltungskosten und Bewirtschaftungskosten. Die Bauunterhaltungskosten werden mit jährlich 1,2 % des aktuellen Wiederbeschaffungswerts angesetzt.¹ Die Bewirtschaftungskosten, die je nach Technisierungsgrad des Gebäudes unterschiedlich hoch sein können, teilen sich auf in Kosten für Dienstleistungen (Bewirtschaftung) und Kosten für die Ver- und Entsor-

¹ KGSt-Bericht Nr. 7/2009 „Instandhaltung kommunaler Gebäude - Budgets ermitteln und Aufwand für Folgejahre planen“.

gung. Die jährlichen Folgekosten betragen etwa 10 % der Investitionskosten. Dies bedeutet, dass über die technische Nutzungsdauer eines Hochbauprojekts von in der Regel 50 Jahren etwa alle 10 Jahre erneut Kosten in Höhe der ursprünglichen Investitionssumme anfallen. Die eigentlichen Investitionskosten werden somit über die Nutzungsdauer um ein Mehrfaches überschritten. Deshalb müssen Folgekosten in die Investitionsentscheidung einbezogen werden.

Alle Kommunen haben in den letzten Jahren Neubauvorhaben und Modernisierungsmaßnahmen an Gebäuden und haustechnischen Anlagen durchgeführt. Dabei standen bislang die einmaligen Investitionskosten nach dem Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund. Überlegungen zu Folgekosten im Sinne einer Gesamtwirtschaftlichkeit flossen gar nicht oder nur nachrangig in die Planungen ein. Bei der Aufstellung von Haushaltsunterlagen - Bau - wurden die Baunutzungskosten bis auf Einzelfälle nicht ermittelt. Dementsprechend wurden bei Planungsänderungen auch die Folgekostenberechnungen nicht fortgeschrieben.

Die Kommunen müssen Folgekosten von Neubauten und Modernisierungsmaßnahmen bereits in der Planungsphase ermitteln. Diese sind auf Basis der tatsächlichen baulichen und gebäudetechnischen Ausstattung zu errechnen. Bereits in dieser Phase ist darauf hinzuwirken, die künftig anfallenden laufenden Kosten zu minimieren.

Dazu sind folgende Randbedingungen zu beachten:

- Begrenzen der zu erwartenden Folgekosten durch kostenorientierte bauphysikalische und anlagentechnische Auslegung und
- Einbeziehen ermittelter Folgekosten in Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, die für mögliche Lösungsalternativen anzustellen sind.

11.3 **Nachhaltiges Energiemanagement - Zentrale Verantwortlichkeiten und Fachpersonal fehlen**

Nachhaltiges Energiemanagement ist eine übergeordnete, zeitlich nicht begrenzte und mit erheblichem Koordinierungsaufwand verbundene interdisziplinäre Querschnittsaufgabe. Es kann erfolgreich nur mit qualifiziertem Personal durchgeführt werden. In vielen Kommunen wurde das Energiemanagement gar nicht oder aber als Sekundäraufgabe im Bauamt wahrgenommen. Fachliche und organisatorische Kompetenzen fehlten. Die Tätigkeit blieb dann auf ein reines Energiecontrolling beschränkt.

Die Kommunen müssen organisatorische Maßnahmen ergreifen, um ein nachhaltiges Energiemanagement zu etablieren. Die Kompetenzen des Energiemanagements müssen umfassend sein und eindeutig geregelt

werden. Hierzu gehört neben einer zentralen Organisation des Energiemanagements auch die Ausstattung mit Fachpersonal.

Die Stadt Elmshorn hatte diese Defizite bereits 2001 erkannt und daraufhin das Amt 70 Gebäudemanagement mit integriertem Energiemanagement aufgebaut. Seit Mitte 2009 werden ein Techniker und ein Ingenieur in Vollzeit für die Aufgabe „Kommunales Energiemanagement“ eingesetzt.

11.4 **Unvollständige Anlagendaten und mangelhafte Kostenzuordnungen erschweren das Energiemanagement**

Ein erfolgreiches Energiemanagement basiert auf verlässlichen Gebäude- und Anlagendaten und auf der korrekten Zuordnung sämtlicher Kosten zu einer Kostenstelle. Gebäude- und Anlagendaten lagen bei den geprüften Kommunen häufig gar nicht vor, waren unvollständig bzw. mussten im Verlaufe der Prüfung neu erhoben werden. Unvollständige bzw. falsche Daten lassen eine qualifizierte Bewertung des Energiemanagements nicht zu und können unter Umständen die Ableitung falscher Maßnahmen und Entscheidungen zur Folge haben.

Die Kommunen müssen die Gebäude- und Anlagendaten zukünftig kontinuierlich erfassen und auswerten. Angaben über Wartungsintervalle, Prüfpflichten und Prüffristen sind aufzunehmen.

Erfolgreiches Energiemanagement erfordert außerdem, dass sämtliche Kosten korrekt einer Kostenstelle zugeordnet werden. Dies war bei den berechneten Energiekosten nicht gegeben. In den geprüften Kommunen wurden Kosten für die Abschreibung von Investitionen, Wartung, Instandsetzung und Personal nicht einkalkuliert. Speziell mit der Zuordnung von Personalkosten gab es häufig Probleme.

Zukünftig müssen Energiekosten sowie die für die Wartung und Instandsetzung anfallenden Personal- und Materialkosten kostenstellenbezogen gebucht werden. Für gleichartige Anlagen regt der LRH eine gemeinsame Ausschreibung von Wartungsverträgen an.

11.5 **Energieberichte verbessern**

Energieverbrauchs- und Energiekostendaten sollten in einem klar strukturierten Energiebericht zusammengefasst und veröffentlicht werden. Hilfreich wäre insbesondere die grafische Darstellung entsprechender Zeitreihen. Deren Interpretation und die daraus abgeleiteten weiteren Maßnahmen sollten eindeutig beschrieben und priorisiert werden. Anhand der

Zielvorgaben ist dann im Folgebericht das tatsächlich Erreichte darzustellen und zu beurteilen. Die Stadt Rendsburg arbeitete hier vorbildlich.

11.6 **Modernisierung von Heizungsanlagen forcieren**

Der überwiegende Anteil der Wärmeversorgungsanlagen in den kommunalen Liegenschaften war älter als 15 Jahre. Die älteren Anlagen entsprechen nicht mehr dem Stand der Technik. Sie hatten einen erheblich schlechteren energetischen Wirkungsgrad als moderne Heizungen, insbesondere Brennwerttechnikanlagen. Dies hatte höhere Energiekosten zur Folge. Die Erfahrungen zeigen, dass viele Heizungsanlagen zudem hydraulisch schlecht abgeglichen sind. Auch das führt zu einem erhöhten Energiebedarf. Mit zunehmendem Anlagenalter steigen außerdem die Wartungs- und Instandhaltungsaufwendungen. Durch die Modernisierung der veralteten Heizungsanlagen könnte deshalb erheblich Energie eingespart werden.

Deshalb sollten die Kommunen ältere Heizungsanlagen anhand einer Prioritätenliste konsequent modernisieren. Eine Finanzierungsmöglichkeit ist die Ausschreibung von Wärmelieferungsverträgen über den Weg des Anlagen-Contractings. Dabei übernimmt der Auftragnehmer die Wärmeversorgung sowie die Modernisierung und den Betrieb der Wärmeversorgungsanlagen. Bei jeder geplanten Modernisierung ist daher zu prüfen, ob die Erneuerung in Eigenregie oder als Contracting-Maßnahme wirtschaftlicher ist.

11.7 **Energieversorgungsverträge anpassen und Neuausschreibungen prüfen**

Nach erfolgter baulicher und technischer Sanierung und Modernisierung von Liegenschaften verringert sich auch deren Energiebedarf. Dieser Umstand muss sich auf die Energieversorgungsverträge auswirken. Bestehende Verträge für Wärme und Strom sind zeitnah zu optimieren und wenn möglich zu standardisieren. Die jeweiligen Jahresmengen und stündlichen Höchstleistungen für Wärme, Gas und Strom müssen angepasst werden. Optimierungspotenziale sind zügig umzusetzen. Dies ist bisher nicht geschehen.

Auch eine Ausschreibung der Energieversorgungsverträge sollte dabei in Betracht gezogen werden. Die geprüften Kommunen hatten die Energieversorgungsverträge bislang ausschließlich mit den eigenen Stadtwerken abgeschlossen. Hierbei ist zu bedenken, dass „Inhouse-Geschäfte“ mit den eigenen kommunalen Energieversorgungsunternehmen nicht automatisch zu den wirtschaftlichsten Angeboten führen.

Die Preisgestaltung der kommunalen Energieversorgungsunternehmen bei „Inhouse-Geschäften“ für Gas, Fernwärme und Strom war nicht immer transparent. So lag der Fernwärmepreis eines kommunalen Energieversorgers 2006 zwischen 130 und 175 % über dem vergleichbarer Versorger.

11.8 **Verbindliche Betriebsvorgaben helfen beim Energiesparen**

Darüber hinaus sind technische Standards und Dienstanweisungen zu erarbeiten und verbindlich einzuführen, um gezielt auf das energetische Verhalten der Mitarbeiter Einfluss nehmen zu können. Dies kann ohne große Investitionen zu Einsparungen führen.

Ein gelungenes Beispiel hierfür ist die 2004 verbindlich eingeführte „Betriebsanweisung für die Bedienung und Betriebsführung heizungstechnischer Anlagen in allen Gebäuden und Einrichtungen der Stadt Elmshorn,“ die zu erheblichen Energieeinsparungen ohne Komforteinbußen führte.

11.9 **Kostensenkung bei Straßenbeleuchtung und Ampeln notwendig**

Der Stromverbrauch für die Straßenbeleuchtung und Ampeln hatte mit 35 bis 70 % den größten Anteil am gesamten kommunalen Stromverbrauch. Eine erhebliche Kostenreduzierung ist möglich. Hierzu müssen die noch überwiegend vorhandenen Quecksilber-Hochdrucklampen durch moderne Leuchtmittel ersetzt werden. Infolge einer EU-Vorgabe wird die Produktion der bisher verwendeten Quecksilberlampen 2015 ohnehin eingestellt. Der Einsatz der neuesten Technik könnte auch bei den Ampeln Stromverbrauch und damit Betriebskosten durch geringere Leistungsaufnahme und längere Austauschintervalle senken. Weitere Einsparpotenziale liegen in einer Verbesserung des Zeitmanagements der Straßenbeleuchtung und der Ampeln.

11.10 **Stellungnahmen**

Die **kommunalen Landesverbände** teilen die Auffassung des LRH, dass kommunales Energiemanagement Folgekosten senken hilft.

Die Anstrengungen der Kommunen in den vergangenen Jahren würden allerdings nur unzureichend gewürdigt. Als Beispiel wird die von allen kommunalen Landesverbänden unterstützte Energieolympiade mit über 200 Einzelprojekten genannt.

Weitere positive Entwicklungen würden durch Klimaschutzkonzepte sowie durch energetische Maßnahmen eintreten, die über das Konjunkturpaket II finanziert werden.

Wenn der Wahrnehmung dieser Aufgabe nach Auffassung des LRH eine falsche Priorität zugewiesen werde, stehe dies in unmittelbarem Zusammenhang mit der unzureichenden Finanzausstattung der Kommunen.

12. Erheblicher Nachholbedarf bei der Unterhaltung von Sporthallen

Bei den kommunalen Sporthallen besteht ein erheblicher Sanierungs- und Modernisierungsbedarf.

Ziel sollte es sein, durch rechtzeitige Bauunterhaltung Vermögensverluste und große Sanierungsmaßnahmen zu vermeiden.

Für grundlegende Sanierungen und Modernisierungen ist eine Gesamtplanung aller erforderlichen Maßnahmen zu erstellen, einschließlich Alternativen und Folgekostenbetrachtungen. Nur so erhalten die Selbstverwaltungsgremien einen Überblick über die Gesamtmaßnahme und können die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stellen.

Um eine professionelle und systematische Bewirtschaftung der Sporthallen sicherzustellen, sollten die Zuständigkeiten für die Hallen bei einem zentralen Gebäudemanagement zusammengeführt werden.

12.1 Prüfungsansatz

Der LRH hat die Unterhaltung von Sporthallen in Schleswig-Holstein geprüft. Ziel war es, den baulichen Zustand und den bestehenden Sanierungs- und Modernisierungsbedarf festzustellen. Besonders betrachtet wurden die Veranschlagung und Bereitstellung von Mitteln für die regelmäßige Bauunterhaltung. Geprüft wurde, ob die für den Werterhalt und die Nutzung der Sporthallen notwendigen Mittel bereitgestellt und verausgabt werden und ob dies bedarfsgerecht geschieht. Ein weiterer Schwerpunkt war die Umsetzung von Sanierungen und Modernisierungen. Dabei wurden auch die Auslastung der Sportstätten und nicht zuletzt der Bedarf an Sportstätten hinterfragt.

Der LRH hat zunächst die Basisdaten von 323 Sportstätten erhoben. Eingehend geprüft wurden 43 Sporthallen in 27 Kommunen, die vor 1990 gebaut und für die ein Sanierungs-/Modernisierungsbedarf von mehr als 250 T€ gemeldet worden war. In der vom Innenministerium 2006 vorgenommenen Sportstättenenerhebung wurde für diese 43 Sporthallen noch ein Investitionsbedarf von 6 Mio. € gemeldet; 2009 waren es bei der Erhebung des LRH bereits knapp 32 Mio. €.

12.2 **Daten bei einem zentralen Gebäudemanagement zusammenführen**

Die Kommunen hatten erhebliche Schwierigkeiten, Daten für die Sporthallen zu liefern. Dies hat verschiedene Gründe. Die überwiegende Anzahl der geprüften Hallen waren Schulsport halls. Die meisten Kommunen erklärten, deshalb für die einzelne Halle keine individuellen Kostenstellen eingerichtet zu haben. Unterhaltungs- und Betriebskosten könnten nur für die ganze Liegenschaft, das heißt, die gesamte Schule einschließlich Sporthalle, beziffert werden. Des Weiteren sind in einer kommunalen Verwaltung in aller Regel mehrere Stellen für eine Sporthalle zuständig. Daher werden Daten zu Nutzung, Unterhaltung, Betriebskosten etc. an vielen Stellen und nicht immer geordnet vorgehalten. Ein zentrales Gebäudemanagement, das alle Daten eines Gebäudes zusammenführt, auswertet und fortschreibt, war erst in 2 Städten im Aufbau.

Die Zersplitterung der Zuständigkeiten für dieselbe Halle sollte beseitigt und an einer Stelle zusammengeführt werden. Ein zentrales Gebäudemanagement kann vom Bau der Halle über die Bauunterhaltung, den Betrieb bis hin zur Reinigung und Gestellung von Hausmeisterdiensten aus einer Hand leisten. Die anderen „zuständigen“ Fachdienste (Schule, Sport etc.) müssen entsprechend beteiligt werden. Die Vergabe von Hallenzeiten sollte entweder beim Gebäudemanagement oder bei einem Fachdienst konzentriert werden.

12.3 **Erhaltungs- und Pflegezustand ist auch vom persönlichen Engagement abhängig**

Alle Verwaltungen waren bemüht, ihre Sporthallen zu unterhalten und ihre Funktionsfähigkeit zu gewährleisten. Dennoch waren Unterschiede erkennbar. Vandalismus oder Graffiti waren nur in Ausnahmefällen festzustellen. Der allgemeine Erhaltungs- und Pflegezustand war auch davon abhängig, ob bereits Teilsanierungen durchgeführt worden waren. Für den Pflegezustand ausschlaggebend sind nach Feststellungen des LRH neben einer ausreichenden Bauunterhaltung folgende Faktoren: Die Identifikation des Hausmeisters oder Hallenwarts mit „seiner“ Halle und sein persönlicher Einsatz. Sie tragen stark zu einem guten Erscheinungsbild bei. Die intensive Betreuung der Nutzer der Halle durch Lehrkräfte, Spartenleiter von Vereinen etc. ist ein weiterer wichtiger Faktor. Hierbei spielen auch die geordnete Übergabe der Halle von einem Nutzer an den Nächsten sowie die regelmäßige Kontrolle der Hallenbücher durch die Verwaltung eine Rolle.

12.4 **Bauunterhaltung dient dem Werterhalt**

Teilweise lagen die Mittel für die Bauunterhaltung für Sporthallen und Schulen zusammen unter 1 % des Wiederbeschaffungswerts der Sporthalle. Hingegen hält der LRH 1 % des Wiederbeschaffungswerts eines jeden Gebäudes für Bauunterhaltung für erforderlich. Auch hier sahen die Verwaltungen keine Notwendigkeit zur differenzierten Erfassung und Verarbeitung der Daten in einer Kostenrechnung. Das heißt, es wurden in der Regel Bauunterhaltungsmittel für die gesamte Schulliegenschaft zur Verfügung gestellt, die wegen fehlender Haushaltsmittel teilweise pauschal gekürzt wurden.

So verringerte eine Mittelstadt angemeldete Mittel für Bauunterhaltung von 2,1 Mio. € auf 500 T€. Damit standen nach Abzug bestehender Verpflichtungen für laufende (Wartungs-)Verträge in 2010 für alle städtischen Liegenschaften nur noch insgesamt 30 T€ zur Verfügung.

Eine ordnungsgemäße und kontinuierliche Bauunterhaltung ist für den Werterhalt eines jeden Gebäudes unerlässlich. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich progressiv ein Instandhaltungsstau aufbaut, dessen Abbau unverhältnismäßig hohe Investitionen auslöst. Die zur Prüfung ausgewählten Sporthallen sind ein Beispiel für diese im Ergebnis unwirtschaftliche Praxis.

Die Verwaltungen sollten dringend die für eine geordnete Bauunterhaltung erforderlichen Mittel differenziert für jedes Gebäude darstellen. Nur durch die so hergestellte Transparenz der Kosten können sie gegenüber den Selbstverwaltungsgremien die von ihnen benötigten Mittel nachweisen, die Folge unterlassener Bauunterhaltung darlegen und für auskömmliche Mittel werben. Die Selbstverwaltungsgremien sollten ausreichend Mittel für Bauunterhaltung zur Verfügung stellen, um nicht höhere Kosten in der Zukunft zu verursachen.

12.5 **Sanierung/Modernisierung: Nachhaltigkeit und eine umfassende Planung fehlen**

Die Kommunen planten Sanierungen und Modernisierungen überwiegend anlassbezogen. Auslöser waren die Schadhaftheit eines Bauteils oder die Möglichkeit, eine Förderung in Anspruch zu nehmen. Eine konzeptionelle Gesamtplanung war die Ausnahme. Alternativen zu vorgelegten Planungen oder gar Folgekostenberechnungen gab es nicht.

Viele Kommunen erklärten, die Gesamtmaßnahme im Blick zu haben. Wegen der knappen Haushaltsmittel sei es aber Erfolg versprechender,

den Selbstverwaltungsgremien nur finanzierbare Teilsanierungen zur Genehmigung vorzulegen.

Diese Sicht verkennt, dass Teilsanierungen nur scheinbar günstig sind. Unberücksichtigt bleiben dabei andere Maßnahmeteile, aufeinander aufbauende Sanierungsschritte, Schnittstellen zu anderen Bau- oder Anlagenteilen, weil sie derzeit nicht akut sind. Auch geänderte Nutzeranforderungen werden nicht berücksichtigt, Folgekostenbetrachtungen oder gar Wirtschaftlichkeitsberechnungen nicht angestellt.

Gerade bei anstehenden grundlegenden Sanierungen und Modernisierungen sollte eine Gesamtplanung aller erforderlichen Maßnahmen mit Alternativen und Folgekostenbetrachtung erstellt werden. Die Entscheidung über Abriss und Neubau einer Halle lässt sich ohne eine Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht treffen. Auch wenn absehbar ist, dass die Gesamtmaßnahme derzeit nicht finanzierbar ist, lassen sich nur so aufeinander aufbauende Teilabschnitte nach Priorität bilden. Den Selbstverwaltungsgremien wird dadurch ein Gesamtüberblick über das Ausmaß aller Teilleistungen vermittelt. Auf diese Weise können die Gremien über die notwendigen finanziellen Mittel entscheiden. Im Übrigen ist eine Gesamtplanung deutlich günstiger als die Einzelplanung vieler Teilleistungen.

12.6 **Nutzung weiter optimieren**

Die überwiegende Zahl der Sporthallen war ausweislich der Belegungspläne gut genutzt. Trotzdem können die Nutzungszeiten weiter optimiert werden, indem z. B. schulisch nicht genutzte Stunden am Vormittag an Dritte vergeben werden, die tatsächliche Nutzung regelmäßig überprüft und ggf. nachgesteuert wird oder Reinigungszeiten außerhalb der für Sportnutzung attraktiven Zeiten gelegt werden. Auch hier gilt: Ein zentrales Gebäudemanagement vereinfacht das Hallenmanagement. Nutzungsfreie Zeiten werden offenbar, Reinigungszeiten lassen sich besser integrieren.

12.7 **Kosten feststellen und Nutzungsentgelte kalkulieren**

Die tatsächlichen Kosten einer Sporthalle konnte fast keine Kommune ausweisen. Gerade bei Schulsporthallen wurde die gesamte Liegenschaft nur auf einer Kostenstelle erfasst. So lassen sich Kosten für den Betrieb, wie Bauunterhaltung, Wartung und Inspektionen, Energiekosten, Reinigung und Winterdienst, Versicherungen, Personal, Hausmeister oder Hallenwart nicht differenziert ermitteln. Die Kosten für den Betrieb einer Immobilie übersteigen aber bei einer Lebenszyklusbetrachtung die Investitionskosten um ein Vielfaches. In der genauen Kenntnis sowie der sachgerechten Zuordnung aller Kosten liegt ein erhebliches Einsparpotenzial.

Die Kommunen sind daher aufgerufen, die Kosten für die einzelne Sporthalle zu erfassen. Nur so lassen sich Ausreißer bei einzelnen Kostenträgern und die Kosten einer Nutzungsstunde feststellen.

Nutzungsentgelte werden von den außerschulischen Nutzern in unterschiedlicher Weise, in keinem Fall kostendeckend erhoben. Der Großteil erhebt keine Entgelte. Im Übrigen wurden Entgelte zwischen 1 und 85 € pro Stunde verlangt, in aller Regel weniger als 5 €.

Die Kommunen sind aufgefordert, auf Basis der tatsächlichen Kosten pro Stunde realistische Nutzungsentgelte zu ermitteln und zu erheben. Die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fordern, dass Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel aus Entgelten für ihre Leistungen zu beschaffen haben.¹ Soweit den Nutzern diese Entgelte nicht zugemutet werden können, ist dies im Haushalt deutlich zu machen. Dort sind entsprechende Gegenbuchungen, z. B. als Sportförderung für Vereinssport oder Schulbetrieb, aufzunehmen. Nur so kann die Selbstverwaltung Schwerpunkte politischen Handelns setzen und ihre Entscheidungen auf Grundlage der tatsächlichen Kosten fällen.

12.8 **Sportstättenentwicklungspläne haben sich noch nicht durchgesetzt**

Ein Sportstättenentwicklungsplan führt die für eine Bedarfsplanung erforderlichen Daten strukturiert zusammen und hilft sich abzeichnende Veränderungen für den Hallensport festzustellen. Die Orientierung am Schulsportbedarf ist sinnvoll, da dieser planbar ist.

Tatsächlich lagen Sportstättenentwicklungspläne weitgehend nicht vor, obwohl sie sogar vom Land gefördert werden. Die hierfür erforderlichen Daten waren häufig, wenn auch verstreut, in den Verwaltungen vorhanden. Die meisten Gemeinden sahen keinen Bedarf für eine solche Planung. Sie bemaßen ihren Sportstättenbedarf anhand der vorhandenen Hallen. Der Hallenbedarf richtete sich nahezu ausschließlich nach dem Schulbedarf. Vereinssport musste sich deshalb dem Sporthallenangebot unterordnen.

Die Kommunen sollten zur bedarfsgerechten Fortentwicklung ihres Sporthallenangebots dieses Instrument nutzen.

¹ § 76 Abs. 2 Nr. 1 Gemeindeordnung.

13. **Durch qualitätsorientiertes Handeln können die Städte beim Tiefbau sparen**

Bei der Bauvorbereitung bestimmen viele Städte ihren Bedarf nicht konkret genug. Sie schreiben die Leistungen zu ungenau aus. Sie könnten erhebliche Investitionsmittel einsparen, wenn sie alle Leistungen dem Wettbewerb unterwerfen.

Die Städte sollten bei jeder Baumaßnahme verpflichtend eine Nachschau einführen. Darauf sollten kontinuierliche Verbesserungsprozesse aufbauen. Damit können die Städte Geld sparen und die Qualität ihrer Infrastruktur steigern.

13.1 **Prüfungsansatz**

Die Städte vergeben jährlich Bauleistungen im Tief- und Straßenbau in Millionenhöhe. Das Ziel ist, die städtische Infrastruktur mit sparsamem und wirtschaftlichem Mitteleinsatz funktionstüchtig zu halten. Dazu gehören auch die Straßen und Entwässerungsleitungen.

Die Vergabe von Bauleistungen erfordert besonderen technischen Sachverstand sowie umfangreiche Kenntnisse des Verwaltungs- und Vergaberechts. Umstrukturierungen und Einsparmaßnahmen in der Verwaltung lassen die Mitarbeiter zuweilen klagen, sie seien bald nicht mehr in der Lage, Bauvorhaben in der gewollten Qualität zu erstellen.

Bei früheren Prüfungen fand der LRH Hinweise darauf, dass sich öffentliche Auftraggeber nicht immer ausreichend darum kümmern, ob ihre Anforderungen an die geschuldeten Bauwerke auch erreicht werden.

Qualitätsmanagement kann die Städte unterstützen, ihr Ziel zu erreichen. Es ist vorteilhaft, weil es Abläufe transparent macht, Kriterien für deren Bewertung liefert und Verbesserungspotenziale aufzeigt.¹

Der LRH hat in zahlreichen Prüfungen festgestellt, dass die öffentlichen Verwaltungen diesem Ansatz zu wenig bis gar keine Beachtung schenken. Sie lassen damit ein wesentliches Potenzial ungenutzt, wenn sie sich um eine sichere, zuverlässige und dauerhafte technische Infrastruktur bemühen.

Deshalb hat der LRH geprüft, ob und in welchem Umfang die Verwaltungen qualitätsorientiert handelten:

¹ So auch www.olev.de.

- 2008 prüfte der LRH bei 16 Städten über 20.000 Einwohner das Qualitätsmanagement und die Bauüberwachung bei der Durchführung von Tief- und Straßenbaumaßnahmen (Prüfung 1).
- 2009 prüfte der LRH bei den 4 kreisfreien Städten Lübeck, Flensburg, Kiel und Neumünster das Qualitätsmanagement bei Baumaßnahmen der Schmutz- und Regenwasserentwässerung (Prüfung 2).

Beide Prüfungen befassten sich mit den Fragestellungen:

- Sind die Städte personell und fachlich in der Lage, Tief- und Straßenbauvorhaben vorzubereiten und durchzuführen?
- Beschreiben die Städte als öffentliche Bauherren die Anforderungen an ihre Bauwerke hinreichend?
- Überprüften sie, ob ihre Anforderungen am Ende erfüllt wurden?
- Setzen sie sich dabei mit der Qualität der eigenen Leistungen auseinander?
- Setzen sie sich mit der Qualität der Arbeit beauftragter Dritter auseinander?
- Betreiben sie einen kontinuierlichen Selbstverbesserungsprozess?

Die Prüfungen hatten nicht das Ziel, den Städten die Einführung bestimmter Qualitätsmanagement-Systeme zu empfehlen. Sie verfolgten das Ziel, das Bewusstsein für die Qualität zu schärfen und auf beratendem Wege die Einführung kontinuierlicher Verbesserungsprozesse anzustoßen.

Der LRH hat die Ergebnisse beider Prüfungen mit den Städten besprochen. Die in den Prüfungsmitteilungen genannten Beispiele zeigen am konkreten Sachverhalt, dass die Städte die Qualität ihrer Arbeit dringend verbessern müssen. Der LRH hat auf seine Feststellungen und Anregungen viel positive Resonanz erfahren.

13.2 **Städte investieren gewaltige Summen in Tief- und Straßenbau**

Prüfung 1: Die Städte über 20.000 Einwohner gaben in 2006 und 2007 zusammen über 50 Mio. € im Tief- und Straßenbau aus.

Prüfung 2: Die 4 kreisfreien Städte gaben in 2007 und 2008 zwischen 1,44 und 14,10 Mio. € jährlich für Baumaßnahmen am Schmutz- und Regenwassernetz aus (ohne Klärwerke).

Die von den Städten gemeldeten Baukosten verdeutlichen das große Potenzial für kontinuierliche Verbesserungsprozesse.

13.3 **Qualität scheitert nicht an fehlendem Fachpersonal**

13.3.1 **Technisches Fachpersonal überall vorhanden**

Straßen- und Tiefbauten sind komplexe Bauwerke. Ihre Planung, Errichtung und der Betrieb können ausschließlich von fachspezifisch ausgebildetem technischem Personal erledigt werden. Auf Bauingenieure kann dabei nicht verzichtet werden. Eine ständige fachliche Fortbildung ist unabdingbar, um auf dem laufend fortschreitenden Stand der Technik zu sein.

Alle in den Städten für Tief- und Straßenbauvorhaben zuständigen Organisationseinheiten verfügen über Ingenieure, zum Teil auch über Techniker. Die Leitung der Einheiten obliegt überwiegend Ingenieuren. Der LRH begrüßt dies. Damit werden gleichermaßen die technische und die Verwaltungskompetenz zur Lösung komplexer technischer und vertraglicher Problemstellungen sichergestellt.

Einen Beleg dafür, dass sich ein höherer oder geringerer Personalbestand positiv oder negativ auf die Qualität auswirkt, lieferte die Prüfung nicht.

Obwohl alle geprüften Städte über das erforderliche technische Fachpersonal verfügten, war die Arbeit der städtischen Bauämter im Ergebnis noch zu wenig auf Qualität der Bauwerke und der Baudurchführung ausgerichtet.

13.3.2 **Kein Vorteil für eine Organisationsform**

Für Tief- und Straßenbauvorhaben sind in allen Städten Fachbereiche, Fachdienste oder Abteilungen zuständig. Die 4 kreisfreien Städte nahmen die Aufgaben der Entwässerung in unterschiedlichen Organisationsformen wahr. Die Prüfung lieferte keinen Beleg für einen Vorteil einer Organisationsform bezogen auf die Qualität der erledigten Arbeit.

13.3.3 **Städte müssen vereinbarte Leistungen von Ingenieurbüros abfordern**

In unterschiedlichem Umfang setzten die Städte Ingenieurbüros zur Planung, Bauvorbereitung und Bauüberwachung ein, setzten sich jedoch oft nicht mit der Qualität der Leistungen der Ingenieurbüros auseinander. Mangelleistungen wurden oft nicht gerügt. Einige Städte verließen sich auf ihre sogenannten „Haus- und Hof-Büros“. Ihr Einsatz war für die Städte qualitativ und finanziell nicht von Vorteil.

Für die Bauüberwachung bezahlten die Städte oft zu hohe Honorarsätze. Sie forderten den Büros nicht alle zu erbringenden Leistungen ab, kürzten

die Honorarrechnungen aber nicht. Zum Beispiel gehört das Bautagebuch zu den 10 Leistungen, die mit § 57 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure¹ vereinbart wurden. Obwohl sie wichtige und unverzichtbare Belege sind, fand der LRH Bautagebücher nicht vor. In diesen Fällen kann die Vergütung für die Leistungsphase 8 um 0,5 % gemindert werden.²

Die Städte müssen die beauftragten Ingenieurleistungen abfordern. Außerdem sollten sie unbedingt auf einen Wechsel der Büros achten, um über den Wettbewerb eine bessere Qualität zu erreichen. Die Qualität ist als Kriterium bei der Auftragsvergabe zu berücksichtigen.

13.4 **Kommunen müssen Bauverträge besser vorbereiten und einhalten**

13.4.1 **Gute Qualität beginnt mit einer gründlichen Bauvorbereitung - hier ist dringend Verbesserung notwendig**

Die Bauverträge waren häufig nicht gründlich vorbereitet. Nach Vertragsabschluss entfielen 35 % der Ordnungszahlen. Zusätzliche Leistungen wurden in beträchtlichem Umfang vergeben. Bei 43 % aller ausgeschriebenen Ordnungszahlen änderten sich die Mengen um mehr als 10 % (Mehr- und Mindermengen >10 %), weil die Städte die auszuschreibenden Mengensätze zu ungenau ermittelten. Die ausgeschriebenen Leistungen waren überschaubar. Daher war mit diesen Abweichungen nicht zu rechnen. Begründet wurden sie von den Städten nicht.

Im Ergebnis wurden der Wettbewerb verzerrt und große Teile der Leistung dem Wettbewerb entzogen. Leistungen, die dem Wettbewerb entzogen werden, sind erfahrungsgemäß teurer, häufig um 10 bis 20 %.

Die von einigen Mitarbeitern genannte Praxis, sich „Spielräume“ für die Abrechnung zu schaffen, ist nicht akzeptabel. Das gründliche Ermitteln der Mengen ist die Voraussetzung für sichere Preiskalkulationen der Anbieter. Die Qualität einer Ausschreibung wird dadurch maßgeblich mitbestimmt. Hier müssen die Städte und deren Beauftragte genauer arbeiten.

In vielen Ausschreibungen stellte der LRH Grund- und Wahl-, Bedarfs- oder Eventualpositionen fest. Diese dürfen nach § 9 Abs. 1 VOB/A³ nur ausnahmsweise in die Leistungsbeschreibung aufgenommen werden. So waren z. B. in einer Ausschreibung der Stadt A 16 von 28 Leistungspositionen Bedarfspositionen, in der Stadt B 110 von 326. In der Stadt C

¹ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI), 2009, BGBl. I S. 2732.

² OLG Celle, Urt. vom 11.10.2005, 14 U 68/04, BauR 2006, 1161 ff.

³ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A), 2009, GVOBl. Schl.-H. Ausgabe 29.07.2010.

machten 48 Bedarfspositionen einen Wert von rd. 100.000 € aus. In diesen Fällen sind die Anforderungen der VOB nicht erfüllt. Die Ausschreibenden haben sich nicht ausreichend mit der gewollten Leistung auseinandergesetzt.

Eine weitere Fehlerquelle waren freie Ausschreibungstexte. Sie bergen die Gefahr, die gewünschte Leistung nicht eindeutig, vollständig und dem aktuellen Stand der Technik und der technischen Vorschriften entsprechend zu beschreiben. Häufig werden Texte über Jahre gleichlautend verwendet, obwohl sie nicht mehr aktuell oder in anderer Weise ungeeignet sind, die Leistung zu beschreiben. Gerade die freien Texte waren oft lückenhaft. So fehlten bei Straßenbauarbeiten z. B. oft Angaben zur Bauklasse, zu Einbauorten, zum Baugrund, bei Entwässerungen zum Rohrmaterial, zur Rohrbettung, zum Grabenverbau. Bei der Hälfte der Maßnahmen verwendeten die Ausschreibenden ausschließlich freie Texte, von denen viele fachlich falsch oder unzureichend beschriebene Leistungen enthielten. Begründet wurde dies mit örtlichen Besonderheiten. Der LRH fand nur sehr wenige Ausnahmefälle, die einen freien Text erforderten.

Firmen können unzureichend beschriebene Leistungen nicht sicher kalkulieren. Einwandfreie Angebote mit auskömmlichen Preisen kann der Auftraggeber in diesen Fällen nicht erwarten. Erkennen Firmen unzureichend beschriebene Leistungen, werden sie diese zu ihrem Vorteil nutzen. Häufig resultieren daraus Nachträge, die die Maßnahme verteuern.

Nur bei weniger als einem Viertel der Ausschreibungen beschrieben die Bauämter die Leistungen mit Standardleistungspositionen. Dabei verfügen alle Städte über Ausschreibungsprogramme, in denen die Standardleistungskataloge hinterlegt sind. Damit wird den Mitarbeitern die Arbeit erleichtert. Warum so wenig davon Gebrauch gemacht wurde, konnte der LRH nicht ergründen.

Standardleistungskataloge gewähren im Regelfall eine technisch einwandfreie Beschreibung der Leistung. Sie sind so aufgestellt, dass Positionen in ihrer Abfolge und die Leistungen im Ablauf logisch beschrieben sind. Erforderliche Leistungen können kaum übersehen werden. Über die Standardleistungskataloge hinaus entwickelte die Straßenbauverwaltung für schleswig-holsteinische Besonderheiten ergänzend den Regionalleistungskatalog. Dieser wird regelmäßig fortgeschrieben. Auch Kommunen können ihre Anpassungswünsche einreichen. Trotzdem war der Regionalleistungskatalog bei den geprüften Stellen kaum bekannt und wurde nicht verwendet. Die Städte können die Qualität der Ausschreibungen deutlich anheben, wenn sie konsequent die Standardleistungskataloge und den

Regionalleistungskatalog anwenden. Freie Texte müssen zur absoluten Ausnahme werden.

Nach wie vor stellte der LRH fest, dass Stundenlohnarbeiten in großem Umfang ausgeschrieben wurden. Dies ist nach den Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen unzulässig.

13.4.2 **Bieter müssen nicht Mitglied im „Güteschutz Kanalbau“ sein**

Wenn die Städte Entwässerungen ausschrieben, forderten sie von den Bietern fast immer die Mitgliedschaft im „Güteschutz Kanalbau“. Diese Forderung als Bedingung für einen Auftrag stellt eine unzulässige Wettbewerbseinschränkung dar. Nichtmitgliedern wird der Zugang zum Auftrag verwehrt.

Die Städte unterstellten mit ihrer Forderung oftmals, dass Mitgliedsfirmen fachkundig, leistungsfähig und zuverlässig seien. Dass die Mitgliedschaft kaum geeignet ist, von vornherein eine gute Vertragsleistung zu gewährleisten, belegten die vorgefundenen Mängel.

Die Städte müssen ihre Anforderungen an die Bieter neutral formulieren und den Gleichbehandlungsgrundsatz beachten. Wenn sie über die in § 8 Nr. 3 VOB/A genannten Nachweise der Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit weitere Anforderungen an die Bieter stellen, müssen sie diese explizit nennen.

Die Mitgliedschaft im Güteschutz Kanalbau beinhaltet im Wesentlichen ein System von Eigen- und Fremdüberwachung. Dieses enthält Forderungen, die bereits in den DIN oder anderen technischen Vorschriften enthalten sind. Damit muss jeder Auftragnehmer sie ohnehin erfüllen. Darüber hinaus überprüft die Gütegemeinschaft mit eigenen Kontrolleuren ein- bis zweimal im Jahr, ob ihre Mitglieder diese Anforderungen einhalten. Alle Städte überwachten auf den Baustellen ständig selbst, ob die Leistungen vertragsgemäß erbracht wurden. Sie müssen die Leistung der Auftragnehmer damit am besten beurteilen können. Die Forderung der Mitgliedschaft ist auch deshalb entbehrlich.

Es ist allein Sache der Baufirmen, ob sie sich zu Fachverbänden zusammenschließen. Die Auftraggeber werden es begrüßen, wenn dadurch das fachliche Know-how steigt. Die Auftraggeber dürfen die Mitgliedschaft im Güteschutz Kanalbau weder mit einem Bonus noch einem Malus bei der Eignungsprüfung bewerten.

13.4.3 Vergaberecht wurde noch zu häufig missachtet

In vielen Fällen missachteten die Städte das Vergaberecht. Angefangen von fehlerhaften Submissionsprotokollen reichte die Palette der Fehler über mangelhafte Angebotsprüfungen bis hin zu fehlenden Vergabevermerken. Die Erste Durchsicht ist noch nicht überall Standard. Die Möglichkeit der Angebotsaufklärung nach § 24 VOB/A wurde zu Verhandlungsgesprächen missbraucht.

Die Städte müssen das Vergaberecht einhalten. Die Vergabehandbücher VHB¹ oder HVA B-StB² sollten konsequent angewendet werden. Wird den strukturierten Anleitungen gefolgt, werden ihre Vergaben zukünftig rechtsicher und nachvollziehbar. Das HVA B-StB bietet darüber hinaus eine Anleitung für die Durchführung der Tief- und Straßenbauten.

13.4.4 Städte wichen zu oft von den Bauverträgen ab

Durch Vergleich der ausgeschriebenen mit den ausgeführten Arbeiten stellte der LRH fest, dass die Städte sich oft nicht an die geschlossenen Verträge hielten:

- Bis zu 61 % der Positionen einer Ausschreibung entfielen.
- Massenmehrungen und -minderungen kamen in beachtlichem Umfang zum Tragen. Insgesamt veränderten die Städte bis zu 70 bzw. 86 % der Leistungen in einem Auftrag.
- Eine beträchtliche Anzahl von Leistungen wurde über Nachträge vergeben. In der Spitze resultierte eine Schlussrechnung zu 25 % aus Nachträgen.

Abweichungen vom Vertrag Prüfung 1

8 Aufträge Straßen- und Tiefbau	OZ laut Auftrag	entfallene OZ	OZ mit Massen- minderungen >10 %	OZ mit Massen- mehrungen >10 %	Zusätzliche OZ durch Nachträge
	Stück	Stück	Stück	Stück	Stück
Summe	1.514	454	322	294	396
Anteil	100 %	30 %	21 %	19 %	
Ungenauigkeit	100 %	70%			
Spitzenwert	100 %	61 %	31 %	32 %	100*

* bei 196 ausgeschriebenen Ordnungszahlen (OZ)

¹ Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB), Ausgabe 2008, Stand Juni 2009, herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

² Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB), Allgemeine Rundschreiben Straßenbau Nr. 09/2010, VkB. S. 247.

Abweichungen vom Vertrag Prüfung 2

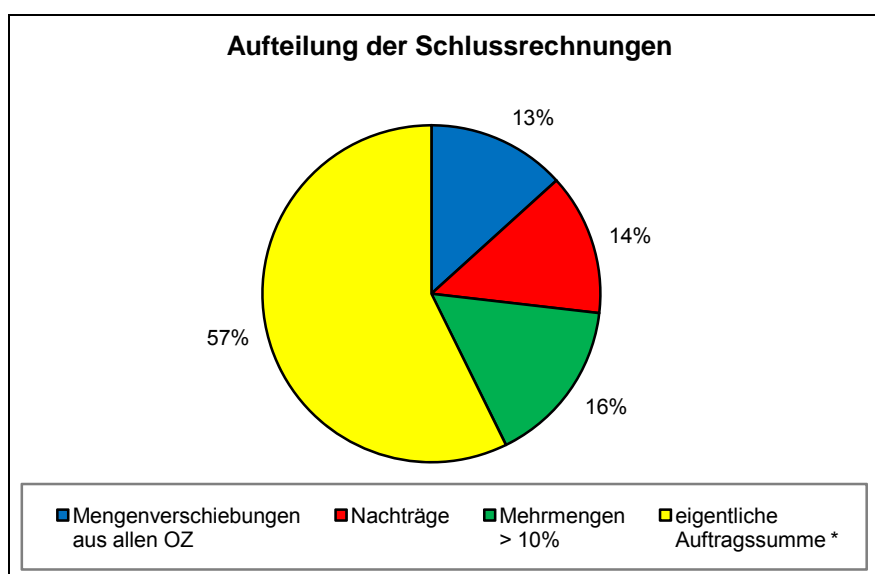
8 Aufträge Entwässerung	OZ lt. Auftrag	entfallene OZ	OZ mit Massen- minderungen >10 %	OZ mit Massen- mehrungen >10 %	Zusätzliche OZ durch Nachträge
	Stück	Stück	Stück	Stück	Stück
Summe	1.563	635	352	346	260
Anteil	100 %	41 %	23 %	22 %	
Ungenauigkeit	100 %	86 %			
Spitzenwert	100 %	51 %	56 %	44 %	68*

* bei 458 ausgeschriebenen Ordnungszahlen (OZ)

Nachträge und entfallene Positionen waren vielfach nicht oder nicht ausreichend begründet. Jede wesentliche Vertragsänderung muss aktenkundig begründet werden. Die Städte bezahlten Leistungen, für die keine oder fehlerhafte Belege vorlagen. Massen waren zum Teil falsch ermittelt. Schlussrechnungen waren nicht immer in sich schlüssig. Verbreitet ist immer noch die Unsitte, bei der Abrechnung Leistungen aus Nachträgen in die Leistungspositionen des Hauptvertrags zu integrieren und entfallene Positionen nicht auszuweisen. Dadurch waren die Rechnungen nicht mehr nachvollziehbar.

Den Baufirmen ist eine ordnungsgemäße Abrechnung abzuverlangen. Diese muss die erbrachte Bauleistung widerspiegeln. Nachträge sind am Ende der Rechnung und separat auszuweisen. Alle Positionen des Hauptvertrags müssen ausgewiesen werden, auch die entfallenen Positionen. Die städtischen Beauftragten müssen die Abrechnungen gründlicher prüfen.

Zu erstaunlichen Ergebnissen gelangte der LRH, als er sich die Schlussrechnungen von 11 Verträgen ansah.



*Auftragssumme abzüglich entfallene Positionen und Mindermengen >10 %

Nur 57 % der abgerechneten Summen stammten aus den zunächst geschlossenen Hauptaufträgen. 43 % entstanden aus Mehrmengen >10 %, Nachträgen und Mengenverschiebungen <10 % aus allen Ordnungszahlen.

Mengenverschiebungen <10 % sind bei Bauverträgen die Regel. Sie führten jedoch in Summe zu 13 % Mehrkosten gegenüber den ausgeschriebenen Mengen.

Die Mehrmengen >10 % und die Nachträge, zusammen 30 % der Abrechnung, unterlagen nicht dem Wettbewerb. Rechnet man diese Zahlen für die Prüfung 1 hoch, ergibt sich vereinfacht folgendes Bild: Von abgerechneten 50 Mio. € unterlagen 15 Mio. € nicht dem Wettbewerb. Bei Wettbewerbsvorteilen von 10 bis 20 % hätten die Städte folglich nur daraus zwischen 1,5 und 3 Mio. € einsparen können.

Städte schaden sich und ihrem Ansehen als öffentlicher Auftraggeber, wenn sie derart nachlässig mit den Verträgen umgehen. Sie müssen gründlicher ihren Bedarf ermitteln und genau beschreiben, was sie von den Bietern und späteren Auftragnehmern erwarten. Die VOB/A ist der Maßstab für klare Verträge. Nachträge sollten überschaubar und eine Ausnahme sein. Die Städte würden damit auch Streit um vertragliche Auslegungen vermeiden.

13.4.5 **Bauüberwachung muss mehr auf Qualität hinwirken**

Die städtischen Mitarbeiter führten die örtliche Bauüberwachung engagiert durch. Dabei vernachlässigten sie jedoch notwendige Einzelprüfungen oder werteten Prüfungen nicht aus. Sie übersahen, dass sich nicht erreichte technische Anforderungen negativ auf die Qualität der Bauwerke auswirken.

Die Städte ließen zu, dass die Firmen Aufmaße allein aufstellten. Wiegescheine waren oft nicht korrekt. Stundenlohnabrechnungen wurden bis zu 90.000 € anerkannt. Sie sollen nach VOB/A nur im Ausnahmefall genehmigt werden, weil sie vom Auftraggeber nur schwer zu überprüfen sind.

In etlichen Fällen beauftragten die Städte Ingenieurbüros mit der örtlichen Bauüberwachung. Hier trägt das Ingenieurbüro allein die Verantwortung für seine Leistungen und haftet unmittelbar für etwaige Fehler. Zum Teil wurde für diese Leistungen ein erhöhtes Honorar gezahlt.

Trotzdem waren die Bediensteten der Stadt fast täglich auf der Baustelle, um ebenfalls Kontrollen durchzuführen. Diese Doppelarbeit ist unwirtschaftlich. Der Auftraggeber muss sich vergewissern, dass das Ingenieur-

büro seine Pflichten vertragsgemäß und umfassend erfüllt. Dieses Handeln ist Bauherrenaufgabe. Es begründet jedoch keine Mitverantwortung gegenüber dem Ingenieurbüro. Die Städte können ihre eigenen Personalkapazitäten effizienter einsetzen, wenn sie die Ingenieurbüros mehr in die Pflicht nehmen.

Die örtliche Bauüberwachung muss mehr als bisher einen Beitrag zur Qualität der Bauleistungen erbringen. Dazu muss sie die vertraglichen und technischen Vorschriften gründlicher beachten. Künftige Kosten zum Erhalt der Bauwerke können damit reduziert und die Dauerhaftigkeit erhöht werden. Die Städte sollten die Aufgaben der örtlichen Bauüberwachung verbindlich regeln.

13.4.6 **Aktenführung muss verbessert werden**

Viele Akten, die dem LRH vorgelegt wurden, waren unvollständig oder ungeordnet. Nicht alle Akten konnten vorgelegt werden. Damit war oft die umfassende Bewertung erschwert. Die Städte müssen ihre Aktenordnung verbessern und damit Transparenz garantieren. Bei Schlussrechnungen sollten die Städte analog HVA B-StB vorgehen.

13.5 **Für mehr Qualität: Bei allen Baumaßnahmen eine Nachschau einführen**

Bis jetzt haben die Städte sich mit der Qualität ihrer Arbeit zu wenig auseinandergesetzt. Sie sollten die Qualität und die Ergebnisse ihrer Arbeit systematisch verbessern.

Die Städte führen weder einen kontinuierlichen Selbstverbesserungsprozess durch, noch ziehen sie ein Resümee nach Fertigstellung. Nur bei 6 Baumaßnahmen fand der LRH Nachbetrachtungen mit Soll-Ist-Vergleichen. Dabei stand aber vorrangig die haushalterische Betrachtung im Vordergrund. Also: Wie viele Haushaltsmittel waren genehmigt, wie viele Mittel wurden verbraucht, gab es Mittelüberschreitungen. Diese Betrachtungsweise genügt dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht. Es ist lediglich die Aussage, dass die Stadt X für eine Kanalsanierung oder ein Stück Straße einen Betrag Y verausgabt hat. Welche Leistung dafür erbracht wurde, bleibt unklar. Richtig wäre, von den geplanten Baukosten die entfallenen - und damit nicht erbrachten - Leistungen abzuziehen und diese Summe mit der Schlussrechnung zu vergleichen. Dann kann man feststellen, ob und um wie viel die Maßnahme wirklich teurer wurde (vgl. dazu auch Tz. 13.4.4).

Beispiel: Auftrag 7,5 Mio. €, nach Zuschlag entfallen Leistungen für 2,5 Mio. €. Der Auftrag umfasst noch Leistungen für 5 Mio. €. Schluss-

rechnung 8 Mio. €. Gegenüber den im Haushalt eingestellten 7,5 Mio. € wurden 0,5 Mio. € mehr verausgabt. Real wurden für 3 Mio. € mehr Leistungen abgerechnet.

Die o. g. vielen Abweichungen von den geschlossenen Bauverträgen erfordern geradezu eine Nachschau. Diese sehen das VHB und das HVA B-StB (z. B. Muster HVA B-StB 3.1 Bauüberwachung) in Form von Soll-Ist-Vergleichen zwingend vor.

Die Städte sollten bei jeder Baumaßnahme verpflichtend eine Nachschau einführen. Sie muss neben den Soll-Ist-Vergleichen auch Schlussbetrachtungen als kurzes Resümee der Baumaßnahme beinhalten. Die Nachschau ist mit geringem Aufwand möglich. Die Städte können damit Schwachstellen und Fehler in der eigenen Arbeit und Organisation erkennen.

Der LRH hat mit allen geprüften Städten die Vorteile einer Nachbetrachtung besprochen. Fast alle Beteiligten haben bereits die Vorteile anerkannt.

Eine Nachschau sollte wie folgt aussehen:

- tabellarische Aufstellung des Soll-Ist-Vergleichs für alle Positionen des Leistungsverzeichnisses (Vordersätze und €). Enthalten sind auch die Positionen, die entfallen sind,
- tabellarische Aufstellung eines Soll-Ist-Vergleichs für alle Positionen der beauftragten Nachträge (Vordersätze und €),
- Übersicht Mehr- und Mindermengen,
- Zusammenstellung nach ausgeschriebenen Losen,
- Erläuterung der Abweichungen in Textform,
- Kurzdarstellung von Problemen bei der Baudurchführung, Hinweise auf Bauverfahren, Baustoffe und Qualitätsmängel, die die Dauerhaftigkeit beeinträchtigen können,
- Vorschlag für fachliche Verbesserungen bei weiteren Ausschreibungen,
- ggf. Vorschlag für Prozessveränderungen,
- ggf. Vorschlag für organisatorische Folgerungen,
- Aufgestellt-Vermerk: Bearbeiter,
- Gesehen-Vermerk: Bauamtsleitung und Rechnungsprüfungsamt.

In die Nachschau müssen auch die Leistungen beauftragter Ingenieurbüros einbezogen werden. Der Wert einer Nachbetrachtung ist größer als der dafür erforderliche Aufwand. Ein Muster ist auf der Internetseite des LRH verfügbar.¹

¹ <http://www.lrh.schleswig-holstein.de>, „Veröffentlichungen→ Allg. Informationen“.

In regelmäßigen Audits sollten die Städte die Nachbetrachtungen aller Baumaßnahmen auswerten und festlegen, wie sie sich verbessern können.

Daraus sollten sie einen kontinuierlichen Selbstverbesserungsprozess entwickeln. Ziel muss es sein, die technische Infrastruktur zuverlässig, sicher, dauerhaft und wirtschaftlich vorzuhalten.

Die Verbesserung der Qualität ist eine Führungsaufgabe. Die Leiter der Bauämter und die für das Leitungsnetz zuständigen Betriebe sind dafür verantwortlich, kontinuierliche Verbesserungsprozesse anzustoßen und zu leiten. Sie können damit Haushaltsmittel in beträchtlicher Höhe einsparen und auch Personalressourcen optimieren.

13.6 **Entsorgungsbetriebe Lübeck gehen mit gutem Beispiel voran**

Ein systematisches Qualitätsmanagement-System z. B. nach ISO 9001 ff., wie es die Entsorgungsbetriebe Lübeck mit Erfolg anwenden, kann förderlich sein, wenn es dauerhaft angewendet wird. Eine Zertifizierung motiviert und spornt zum Weitermachen an. Abläufe und Prozesse können einfacher und sicher geregelt, Synergien erschlossen werden. Jeder Mitarbeiter weiß, was seine Aufgabe ist, wo er Anleitung findet und wofür er die Verantwortung trägt. Durch Qualitätsmanagement kann das Engagement der Mitarbeiter gestärkt werden.

14. Ausblick: Kreisgebietsreform erforderlich

Die Finanzlage des Landes und auch der Kommunen ist desolat. Die Schuldenbremse zwingt zu erheblichen Einschnitten. Alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften und ihre Ausgliederungen müssen daher so kostengünstig wie möglich arbeiten.

Eine Kreisgebietsreform ist deshalb erforderlich: Würden Kreise und kreisfreie Städte zu größeren Einheiten zusammengefasst, ließen sich langfristig erhebliche Einsparungen realisieren.

14.1 Finanzlage desolat - alle müssen sparen

Die Frage nach den langfristigen Perspektiven der öffentlichen und damit auch der kommunalen Finanzen ist ein Thema, das allen anderen Einzelproblemstellungen in den unterschiedlichen Politikfeldern vorgelagert ist. Die Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/2009 hat deutlich werden lassen, dass ein finanziell handlungsfähiger Staat erforderlich ist, um in Notfällen unser Wirtschaftssystem abzusichern. Darüber hinaus haben die Auswirkungen der Krise auch bewusst gemacht, dass Staaten an den Rand des Zusammenbruchs geraten können, wenn das Vertrauen in ihre finanzielle Stabilität nicht mehr gegeben ist. Geordnete Finanzen sind also kein Selbstzweck, sondern existenzielle Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Zukunft.

Nicht zuletzt unter dem Eindruck der Krise haben sowohl der Bund als auch das Land Schleswig-Holstein eine „Schuldenbremse“ beschlossen und in den Verfassungen verankert. Ziel ist es, beim Bund grundsätzlich nur noch eine geringe und beim Land ab dem Jahr 2020 gar keine Nettokreditaufnahme mehr zuzulassen. Nach jahrzehntelangem „Leben auf Pump“ hat damit - zumindest formell - die Einsicht gegriffen, dass es auf Dauer nicht möglich ist, mehr Geld auszugeben als zur Verfügung steht, ohne im schlimmsten Fall den Kollaps des Wirtschaftssystems zu riskieren.

Von der rechtlichen Selbstverpflichtung zur tatsächlichen Umsetzung ist es allerdings ein weiter und schmerzvoller Weg. Immerhin betrug der Finanzierungssaldo des Landes Schleswig-Holstein im Haushaltsjahr 2010 1,3 Mrd. €, das heißt, 14 % der Gesamt-Nettoaussgaben des Landes von 9,3 Mrd. € waren nicht durch laufende Einnahmen gedeckt.

Auf die rein rechnerisch mit den erforderlichen Krediten bezahlten öffentlichen Leistungen zu verzichten, wird nicht leicht fallen, seien es notwendige (Ersatz-)Investitionen, Zuwendungen an Dritte oder auch Personal- und Sachausgaben. Denn mit den kreditfinanzierten Ausgaben hat sich

das Land in den vergangenen Jahren einen Standard geleistet, an den man sich als Bürger zwar gewöhnt hat - von dem man sich jetzt jedoch verabschieden muss.

Einen ersten Vorgeschmack auf die erforderlichen Maßnahmen und insbesondere auf die Reaktionen der Betroffenen boten die Vorschläge der Haushaltsstrukturkommission und der Entwurf des Landeshaushalts 2011/2012. Dabei sind noch weitere Konsolidierungsschritte erforderlich, um bis zum Jahr 2020 zusätzliche Einsparungen von jährlich 125 Mio. €, insgesamt also 1,25 Mrd. €, bewirken zu können. Welche weiteren konkreten Maßnahmen hierfür in Betracht kommen, ist zurzeit noch nicht absehbar. Fest steht aber, dass alle, die von Zahlungen des Landes profitieren, betroffen sein werden - und das sind auch die Kommunen. Denn die kommunalen Körperschaften sind Nutznießer diverser Förderprogramme zur Unterstützung sowohl kommunaler Investitionen als auch der allgemeinen kommunalen Aufgabenerfüllung. Und schließlich zählen selbst die Mittel des Kommunalen Finanzausgleichs zu den Leistungen des Landes.

Zwar gibt es die Pflicht des Landes, für die Kommunen eine den Aufgaben angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten. Es wäre aber realitätsfern zu glauben, als kommunale Ebene käme man in den nächsten 9 Jahren „ungeschoren“ davon. Da die Einnahmen der Kommunen aus Steuern und Finanzausgleich ohnehin deutlich rückläufig sein werden, zeigt sich somit auch für die kommunalen Finanzen ein düsteres Bild (vgl. Nr. 3 dieses Kommunalberichts). Die Finanzprobleme werden nur gelöst, wenn alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften und deren Ausgliederungen zum Abbau des strukturellen Defizits beitragen.

Damit sind nicht nur alle Leistungen der Landes- und Kommunalverwaltung auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Vielmehr müssen auch die kommunalen Verwaltungsstrukturen mit dem Ziel untersucht werden, kostengünstigere Verwaltungen zu schaffen.

14.2 **Kreisgebietsreform lässt deutliche Einsparungen erwarten**

Seit der Kreisgebietsreformdebatte der Jahre 2007/2008 haben sich wichtige Rahmenbedingungen geändert: Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise haben sich die finanziellen Perspektiven aller öffentlichen Haushalte erheblich verschlechtert. In Schleswig-Holstein wurde die „Schuldenbremse“ verfassungsrechtlich verankert. Daher sollte das Land das Projekt „Kreisgebietsreform“ jetzt angehen. Dies wäre ein wichtiger Baustein, damit das Land und die Kommunen in gemeinsamer Verantwortung für die Finanzen im Land die zukünftigen Herausforderungen bestehen.

Mit einer Kreisgebietsreform könnte die Verwaltungsqualität verbessert und ein erhebliches Einsparpotenzial erschlossen werden. Diese Beurteilung stützt der LRH auf folgende Erkenntnisse: Er hat Gutachten ausgewertet, die sich mit der Wirtschaftlichkeit einer Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein befassen. Darüber hinaus hat er eigene Betrachtungen angestellt sowie aktuelle Prüfungserkenntnisse aus der noch bis Mitte 2011 laufenden vergleichenden Prüfung aller 11 Kreise verwertet.

Am Beispiel des „Modells mittlerer Reichweite“ des Gutachters Prof. Hesse schätzt der LRH Einsparungen von langfristig 60 Mio. € jährlich als realistisch ein.

14.2.1 **Kreisgebietsreformdebatte 2006 - 2008: Die Unvollendete**

Im Koalitionsvertrag von CDU und SPD vom 16.04.2005 war zunächst eine Kreisgebietsreform ausgeschlossen worden. Nach einer Sitzung des Koalitionsausschusses im Oktober 2006 stand die Debatte hierüber quasi „über Nacht“ plötzlich im Fokus der Landes- und Kommunalpolitik. Im April 2007 beauftragte die Landesregierung Gutachter, die sich vor allem mit Fragen der rechtlichen Zulässigkeit und des prognostizierten Einsparvolumens einer Kreisgebietsreform auseinanderzusetzen hatten. Die entsprechenden Gutachten wurden im August 2007 vorgelegt. Aufgrund der zwischenzeitlich aufgetretenen Widerstände wurden sie jedoch nicht mehr ernsthaft ausgewertet. Im Dezember 2007 legte die Landesregierung in Leitlinien maximale Flächengrößen sowie Mindesteinwohnerzahlen zukünftiger Kreise fest. Danach war eine ergebnisoffene Diskussion nicht mehr möglich. Das Einsparpotenzial einer Kreisgebietsreform nach den Leitlinien wurde offenbar für nicht hoch genug gehalten. So einigte man sich schließlich auf Vorschlag des Landkreistages darauf, dass die Kreise als Ersatz für eine mögliche Fusionsrendite 15 Mio. € allein durch Kooperationen einsparen sollten. Hierüber wollte das Land seinerzeit mit den Kreisen eine Zielvereinbarung abschließen - eine solche liegt jedoch bis heute nicht vor.

14.2.2 **Gutachten prognostizieren hohes Einsparpotenzial**

Alle Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass bei der Fusion von Kreisen erhebliche Einsparpotenziale bestehen. Je nach Modell sollen zwischen 27 und 175 Mio. € eingespart werden können. In der Vorgehensweise der Gutachter hat der LRH zwar Schwachstellen festgestellt, die an dem grundsätzlich vorhandenen Einsparpotenzial jedoch nichts ändern.

Die Landesregierung hatte 2 Gutachten in Auftrag gegeben: bei Prof. Seitz, Dresden, und bei Prof. Hesse, Berlin.¹ Ein weiteres Gutachten haben später die beiden ehemals fusionswilligen Kreise Ostholstein und Plön bei Dr. Korthals² in Auftrag gegeben.

Bevor der LRH auf die Ergebnisse dieser 3 Gutachten eingeht, stellt er ausdrücklich fest: Es kann nicht darum gehen, mögliche Einsparungen eines bestimmten Modells einer Kreisgebietsreform auf 10 Mio. € bzw. von einzelnen Kreisfusionen auf 1 Mio. € genau zu prognostizieren. Vielmehr kann und soll lediglich geklärt werden: Darf überhaupt mit Einsparungen gerechnet werden? Wenn ja: Welche Größenordnung ist bei sachgerechter Umsetzung langfristig möglich?

- **Gutachten Prof. Seitz**

Prof. Seitz wendet die Regressionsanalyse an. Für die einzelnen Gebietskörperschaften wird der Zusammenhang zwischen der Größe nach Einwohnerzahl und Fläche und den Kosten der Administration analysiert. Prof. Seitz vergleicht dann die Kreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein mit jenen der „finanzschwachen“ Flächenländer des Alt-Bundesgebiets ohne Nordrhein-Westfalen, da er in diesen Ländern einen geeigneten Vergleichsmaßstab sieht. Basis der Berechnungen bilden dabei die Ausgaben der in der Bundesrepublik existierenden Kreise. Als Ergebnis zeigt sich eine starke Korrelation der Ausgaben eines Kreises mit seiner Einwohnerzahl, jedoch keine mit der Flächengröße.

Um Einsparpotenziale zu ermitteln, stellt Prof. Seitz 4 Modelle gegenüber, die keine konkreten Kreiszuschnitte beinhalten. Die Modelle variieren in der Anzahl der verbleibenden Kreise und kreisfreien Städte nach der Reform. Es werden dabei die Pro-Kopf-Ausgaben je Einwohner nach den neuen Modellgrößen der Kreise angesetzt. Als Einsparpotenziale ermittelt er daraus 75 bis 175 Mio. € jährlich: 75 Mio. € für ein Modell mit 7 Kreisen und 2 kreisfreien Städten. 175 Mio. € für das weitreichendste Modell, bei dem nur noch 4 (Groß-)Kreise bestehen bleiben.

Die Mängel dieses Ansatzes für die Ermittlung von Einsparpotenzialen bei einer Kreisgebietsreform sind bei Prof. Hesse beschrieben. Angesichts der Komplexität einer Kreisverwaltung sowie der bestehenden Unterschiede in den Strukturen ist der Ansatz nur bedingt bzw. grob geeignet. Denn Kreis ist nicht gleich Kreis. Die Zahl der Einwohner

¹ „Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein“, Herausgeber: Landesregierung Schleswig-Holstein, 2008.

² Gutachten vom 07.03.2008.

einer Gebietskörperschaft ist zwar nicht die einzige und womöglich nicht einmal die wichtigste Einflussgröße auf die Ausgaben der jeweiligen Verwaltungseinheit. Aber: Sie ist ohne Zweifel eine maßgebliche Einflussgröße.

Der LRH hält den Ansatz deshalb sehr wohl für gerechtfertigt. Wichtig ist, dass die Analyse auf konkreten Daten real existierender Gebietskörperschaften basiert.

- **Gutachten Prof. Hesse**

Prof. Hesse analysiert Einsparpotenziale der einzelnen Aufgabenblöcke von Kreisverwaltungen. Hieraus leitet er das Gesamteinsparvolumen bei der Zusammenlegung zweier kleinerer Kreisverwaltungen zu einer größeren ab.

Auch Prof. Hesse stellt 4 Modelle gegenüber, wobei er jeweils konkrete Fusionen zugrunde legt. Dabei favorisiert Prof. Hesse offenkundig das „Modell mittlerer Reichweite“ mit den konkreten Fusions-Konstellationen:

- Nordfriesland, Schleswig-Flensburg und Flensburg,
- Dithmarschen und Steinburg,
- Rendsburg-Eckernförde und Neumünster,
- Plön und Ostholstein,
- Herzogtum Lauenburg und Stormarn,
- Segeberg und Pinneberg.

Nicht betroffen in diesem Modell wären die kreisfreien Städte Kiel und Lübeck.

Das Einsparpotenzial bei diesem Modell bemisst er auf 27 bis 61 Mio. € jährlich. Die Einsparvolumina bei den anderen Fusionsmodellen beziffert er auf zwischen 30 und 64 Mio. €.

Der Ansatz von Prof. Hesse leidet darunter, dass seine unterstellten „pauschalierten Einsparpotenziale“ nicht ausreichend empirisch begründet werden (können). Gleichwohl ist auch dieser Ansatz nicht ohne Weiteres zu verwerfen. Denn Prof. Hesse hat jahrelange Erfahrungen bei der Begleitung und Bewertung von Gebietsreformen in anderen Bundesländern gesammelt. Zudem ist er bei der Ermittlung der „pauschalierten Einsparpotenziale“ je Einzelplan sehr differenziert vorgegangen und hat dabei auch qualitative Aspekte berücksichtigt.

- **Gutachten Dr. Korthals**

Die Vorgehensweise bei diesem Gutachten orientiert sich am stärksten an den Realitäten. Für einen fusionierten Kreis „Ostholstein-Plön“ wurde eine neue Aufbauorganisation konzipiert. Das Einsparpotenzial ergibt sich aus der Abweichung zwischen dem Stellenplan für die fusio-

nierte Verwaltung mit dem Ist-Zustand der beiden Kreise.

Die (Personal-)Einsparungen ergeben sich vor allem auf der Leitungsebene und nur in geringem Umfang bei den Sachbearbeitern. Um dennoch auch weitere denkbare Einsparungen bei den Sachbearbeitern berücksichtigen zu können, behilft sich das Gutachten mit einem zusätzlichen prozentualen Einsparfaktor von 3 %.

Das Einsparpotenzial bei einer Fusion der beiden Kreise bemisst das Gutachten mit 3,5 Mio. € (davon 2,6 Mio. € Personalkosten).

Wie weiter unten durch eigene Berechnungen des LRH gezeigt werden wird, ist dieser Wert als eher konservativ zu beurteilen. Bei Annahme eines Einsparfaktors von beispielsweise 5 oder gar 10 % auf der Sachbearbeiterebene würde sich das im Gutachten errechnete Einsparvolumen dieser einzelnen Kreisfusion auf 4,5 Mio. € (davon 3,3 Mio. € Personalkosten) bzw. sogar 6,2 Mio. € (davon 4,6 Mio. € Personalkosten) erhöhen.

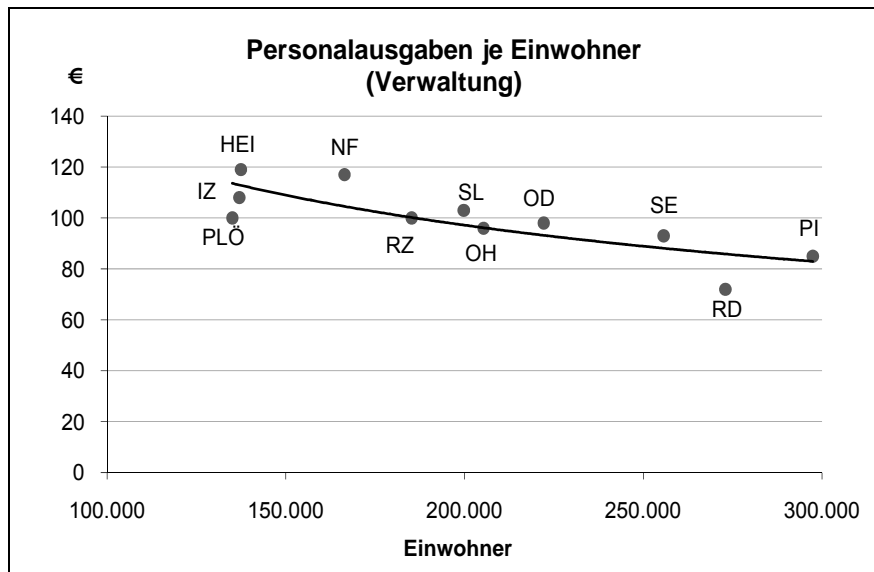
14.2.3 **Zusatzbetrachtungen des LRH bestätigen hohes Einsparpotenzial**

Mit den folgenden Überlegungen und Berechnungen steuert der LRH 2 weitere Betrachtungsweisen bei. Auch diese haben zum Ergebnis, dass bei der Durchführung einer Kreisgebietsreform langfristig erhebliche Einsparungen möglich sein sollten.

Der LRH hat in einer ersten Berechnung eine Vorgehensweise gewählt, die vom grundsätzlichen Ansatz her der von Prof. Seitz entspricht (Regressionsanalyse). Hierbei hat der LRH den Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl der schleswig-holsteinischen Kreise und der Höhe der Personalausgaben (Verwaltung) untersucht. Als Berechnungsgrundlage hat er die entsprechenden Daten aus 2004 angesetzt, also dem Jahr vor Inkrafttreten der Sozialrechtsreform. Ziel war es, auf diese Weise zumindest die hieraus zwischen den Kreisen später resultierenden Unterschiede auszublenden. Eine Hochrechnung der so berechneten Einsparvolumina auf 2010 ist nicht erforderlich. Denn dem LRH ist aus der Prüfung der Kreise bekannt, dass diese in den vergangenen Jahren durch Personalabbau in der Lage waren, die jährlichen Besoldungs- und Tarifsteigerungen etwa zu kompensieren.

Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt darin, dass tatsächliche Kreisdaten ausschließlich aus Schleswig-Holstein Verwendung finden. Der Nachteil liegt dagegen in der geringen Zahl der zu analysierenden Objekte, den 11 Kreisen. Einzelne „Ausreißer“ nach oben wie unten können dabei den Verlauf der Trendlinie beeinflussen.

Für die Daten aus dem Jahr 2004 ergibt sich die folgende Grafik mit der aus den 11 Punkten abgeleiteten Trendlinie:



Mit dem o. a. Schaubild wird der statistische Zusammenhang der Personalausgaben je Einwohner (Ew) schleswig-holsteinischer Kreise in Abhängigkeit von ihrer Einwohnerzahl abgebildet. Die aus den Einzeldaten ermittelte Trendlinie zeigt den typischen Verlauf, der auf Größendegressions- und Verbundeffekte schließen lässt. Kann diese Trendlinie aber ohne Probleme deutlich über die in Schleswig-Holstein vorhandenen Kreis-Einwohnerzahlen hinaus verlängert werden, das heißt, ist sie auch bei Kreisfusionen gültig? Eine solche Annahme ist natürlich problematisch, da sich ein Fehler in der - aus nur 11 Daten ermittelten - Funktion zunehmend auswirkt, sobald die Trendlinie verlängert wird. Allerdings hat der LRH Daten aus Nordrhein-Westfalen auswerten können, wo es deutlich mehr und größere Kreise als in Schleswig-Holstein gibt. Auch hier ergab sich eine abfallende Kurve, die mit zunehmender Einwohnerzahl immer flacher verläuft - genau wie in der obigen Grafik. Ein Anstieg der Trendlinie im Bereich um 500 TEw war erkennbar nicht auszumachen und ist auch jenseits der 500 TEw-Grenze realistischerweise nicht zu erwarten.

Um überhaupt mögliche Einsparungen einer Kreisgebietsreform angeben zu können, muss eine Annahme zu den denkbaren einzelnen Kreisfusionen getroffen werden. Der LRH hat sich insoweit am „Modell mittlerer Reichweite“ von Prof. Hesse orientiert. Die auf Basis der Daten 2004 ermittelten Ergebnisse finden sich in folgender Tabelle:

Kreise	Einwohner 31.03.2004	Personal- ausgaben je Einwoh- ner €	"Neue" Personal- ausgaben €	"Alte" Personalaus- gaben €	Rech- nerische Einsparung €
NF	166.446			19.402.000	
SL	199.790			20.564.000	
Sum- men	366.236	74,70	27.357.829	39.966.000	12.608.171
PLÖ	135.055			13.528.000	
OH	205.321			19.654.000	
Sum- men	340.376	80,50	27.400.268	33.182.000	5.781.732
HEI	137.434			16.386.000	
IZ	136.991			14.779.000	
Sum- men	274.425	85,70	23.518.223	31.165.000	7.646.778
SE	255.689			23.777.000	
PI	297.440			25.421.000	
Sum- men	553.129	59,40	32.855.863	49.198.000	16.342.137
OD	222.175			21.753.000	
RZ	185.206			18.472.000	
Sum- men	407.381	71,00	28.924.051	40.225.000	11.300.949
Gesamt- summen			140.056.233	193.736.000	53.679.767

So ergibt sich ein mögliches Einsparpotenzial von 53,7 Mio. € allein bei den Personalausgaben der Verwaltung. Weitere Personaleinsparungen aus den Einrichtungen der Kreise sowie die mit einem geringeren Personalbestand ebenfalls verbundenen niedrigeren Sachausgaben sind dabei nicht berücksichtigt. Auch Einsparungen aus der Eingliederung von kreisfreien Städten, wie sie mehrere Modelle vorsehen, sind bei dieser Berechnung unberücksichtigt geblieben. Im Ergebnis ist das Einsparvolumen damit eher vorsichtig geschätzt, sodass bei Umsetzung einer Reform mit entsprechend höheren Einsparungen gerechnet werden kann.

Interessanterweise liegt das rechnerische Einsparpotenzial einer Zusammenlegung der Kreise Ostholstein und Plön bei Anwendung der Regressionsfunktion bei 5,8 Mio. €. Dieser Betrag liegt deutlich über dem Wert, der nach dem Gutachten von Dr. Korthals selbst bei Annahme eines Einsparpotenzials auf der Sachbearbeiterebene von 10 % prognostiziert würde (nur Personal: 4,6 Mio. €; vgl. Tz. 14.2.2).

In einem zweiten Schritt hat der LRH Vergleiche angestellt. Hierbei hat er die Daten größerer schleswig-holsteinischer Kreise mit den addierten Daten möglicher „Fusionspartner“ verglichen. Auch dieser Vergleich zeigt,

dass bei Kreisfusionen in Schleswig-Holstein aller Voraussicht nach erhebliche Einsparungen erzielt werden können.

So können beispielsweise aufgrund der Einwohnerzahl die Kreise Dithmarschen und Steinburg mit dem Kreis Rendsburg-Eckernförde und die Kreise Ostholstein und Plön mit dem Kreis Pinneberg in Beziehung gesetzt werden. Dabei ergeben sich - bezogen auf die Daten aus dem Jahr 2004 - folgende Ergebnisse:

Kreise	Personal- ausgaben (Verwaltung) T€	Einwohner	Personalausgaben je Einwohner (Verwaltung) €
HEI	16.386	137.434	119
IZ	14.779	136.991	108
HEI/IZ	31.165	274.425	114
RD	19.737	272.987	72
Differenz	11.428		41

In diesem Fall lässt sich das hypothetische Einsparpotenzial aufgrund der fast gleichgroßen Einwohnerzahlen des Kreises Rendsburg-Eckernförde und des möglichen Kreises „Dithmarschen/Steinburg“ direkt aus der Tabelle ablesen. Es beträgt 11,4 Mio. €. Dieser Wert ist relativ hoch und dürfte sich mit Besonderheiten des Kreises Rendsburg-Eckernförde erklären lassen, der in der Vergangenheit eine sparsame Personalpolitik betrieben hat. Die Berechnung in der Tabelle auf S. 102 prognostiziert deshalb lediglich ein hypothetisches Einsparpotenzial von 7,6 Mio. €.

Kreise	Personal- ausgaben (Verwaltung) T€	Einwohner	Personalausgaben je Einwohner (Verwaltung) €
PLÖ	13.528	135.055	100
OH	19.654	205.321	96
PLÖ/OH	33.182	340.376	97
PI	25.421	297.440	85
Differenz	7.761		12

Im Gegensatz zum ersten Beispiel muss bei dieser Gegenüberstellung berücksichtigt werden, dass der mögliche Kreis „Plön/Ostholstein“ größer wäre als der Referenzkreis Pinneberg. Unterstellt man zunächst, dass der „neue“ Kreis zukünftig Personalausgaben je Einwohner von 85 € erreichen könnte, so ergibt sich als hypothetisches Einsparpotenzial ein Wert von 4,25 Mio. €. Da der „neue“ Kreis jedoch größer wäre, können zusätzliche Größendegressionseffekte erwartet werden. In der Tabelle auf Seite 102

wurde aus diesem Grund auch mit einem Wert für die Personalausgaben je Einwohner von 80,5 € gerechnet, wodurch sich als hypothetisches Einsparpotenzial der dort genannte Wert von 5,8 Mio. € ergab.

Auch diese Betrachtung ergibt, dass es - trotz aller Unterschiede der Kreise und damit prognostischer Ungenauigkeiten - aufgrund von Größen-degressions- und Verbundeffekten voraussichtlich zu deutlichen Einsparungen bei der Zusammenlegung kommen wird.

Mit aller Vorsicht sollte aus den zusätzlichen Betrachtungen des LRH lediglich der Schluss gezogen werden, dass die Gutachter nicht völlig falsch liegen. Vielmehr konnten mit den angewendeten Verfahren und den daraus entwickelten Ergebnissen - trotz aller Probleme - offenbar schlüssige Einsparpotenziale abgeleitet werden.

14.2.4 **Mecklenburg-Vorpommern sieht ebenfalls erhebliche Einsparpotenziale**

Mit Beschluss vom 07.07.2010 hat der Landtag Mecklenburg-Vorpommerns eine Kreisgebietsreform beschlossen. Erwartet werden hierdurch Einsparungen von mindestens 40 bis 50 Mio. € jährlich.

Mit der Reform ändert sich die kommunale Gebietsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern von derzeit 12 Kreisen und 6 kreisfreien Städten auf zukünftig 6 Kreise und 2 kreisfreie Städte. Mögliche Einsparungen wurden u. a. von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) errechnet: Die „Renditebetrachtung“ der KGSt vom März 2010 kommt zu dem Ergebnis, dass mit einer (Brutto-)Fusionsrendite von 93 Mio. € gerechnet werden kann, davon 61 Mio. € als Einsparungen bei den Personalausgaben. Die einmaligen fusionsbedingten Kosten werden mit 8,2 Mio. € geschätzt. Die KGSt geht davon aus, dass die „eigentliche“ Fusionsrendite von 84,5 Mio. € jährlich erstmalig in vollem Umfang am Ende eines 10-jährigen Übergangszeitraums, das heißt, im Jahr 2020, realisiert werden kann.

Die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern geht auf ihrer Internetseite lediglich davon aus, dass *„die vom Landtag beschlossene Reduzierung der Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte [...] nach konservativen Berechnungen zu jährlichen Einsparungen von 40 bis 50 Mio. € führen“* wird. Gleichwohl hat der Landtag die Entscheidung für eine Kreisgebietsreform getroffen.

Für Mecklenburg-Vorpommern ist es der zweite Anlauf für eine Kreisgebietsreform, nachdem das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vor-

pommern mit Beschluss vom 24.07.2007 die Verfassungswidrigkeit des ersten Versuchs festgestellt hatte. Mittlerweile haben 5 Kreise und 3 kreisfreie Städte erneut Klage gegen die Kreisgebietsreform beim Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern eingereicht.

14.3 **Kreisgebietsreform mit Augenmaß auch rechtlich möglich**

Eine sachgerecht vorbereitete Kreisgebietsreform mit Augenmaß dürfte auch in Schleswig-Holstein verfassungsrechtlich ohne Weiteres zulässig sein. Auch die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass dem Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der meisten Landesverfassungsgerichte hinsichtlich der Ziele einer Kreisgebietsreform, der Gewichtung der verschiedenen Belange und der Prognose der künftigen Entwicklung ein erheblicher Spielraum zusteht. Voraussetzung ist, dass bestimmte Verfahrensschritte eingehalten und umfangreiche Detailanalysen vorgenommen werden.

Das oben genannte Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern wirft allerdings die Frage nach der Zulässigkeit der bei solchen Strukturveränderungen entstehenden Größenordnungen auf (Stichwort: Demokratische Teilhabe). Denn bei Kreisgebietsreformen werden üblicherweise Kreise in ihren bisherigen Grenzen zusammengelegt, um bestehende Strukturen nicht zu zerschlagen. Die dabei entstehenden neuen Kreise haben dementsprechend mehr Einwohner und eine größere Fläche als die zuvor existierenden.

Legt man beispielhaft wiederum das „Modell mittlerer Reichweite“ von Prof. Hesse zugrunde, so zeigt ein Vergleich mit einer Aufstellung des Deutschen Landkreistages von Anfang 2010 Folgendes:

- Der sich nach dem Modell ergebende „neue“ einwohnerstärkste Kreis „Segeberg/Pinneberg“ mit seinen rd. 550 TEW würde der fünftgrößte Kreis der Bundesrepublik sein (einschl. zweier Verwaltungsregionen). Er würde insoweit nicht aus dem Rahmen fallen.
- Der „neue“ Kreis „Nordfriesland/Schleswig-Flensburg/Stadt Flensburg“ mit seiner Fläche von 4.176 m² wäre allerdings mit Abstand der größte der gesamten Bundesrepublik. Er fiel damit auf.

Mittlerweile hat jedoch Mecklenburg-Vorpommern seine Kreisgebietsreform beschlossen. Dadurch werden „auf einen Schlag“ die 5 flächenmäßig größten Kreise der Bundesrepublik entstehen. Lediglich der „Kreis Nordfriesland/Schleswig-Flensburg/Stadt Flensburg“ würde dann eine vergleichbare Größenordnung aufweisen und somit auch im Rahmen liegen.

14.4 Kooperation oder Fusion

Mit Kooperationen zwischen Verwaltungen kann niemals auch nur annähernd so viel gespart werden wie bei einer Fusion. Der Hauptgrund liegt in der praktischen Umsetzbarkeit von Kooperationen bzw. der dafür erforderlichen Vorgehensweise:

- Es werden im Regelfall längst nicht alle Aufgabenfelder in Kooperationsüberlegungen einbezogen. Vielmehr handelt es sich regelmäßig lediglich um diejenigen Aufgabenfelder, in denen sich Einsparungen in einer bestimmten Größenordnung wahrscheinlich erreichen lassen.
- Viele Kooperationen haben vor allem das Ziel einer Leistungsverbesserung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, nicht so sehr die Erschließung von Einsparpotenzialen.
- Im Verhältnis zum gesamten Aufgabenbestand der Kreise sind die Aufgabenbereiche, in denen sich eine Kooperation anbietet, als gering einzuschätzen.

Eine Fusion von Verwaltungen dagegen zwingt zu einer Neuorganisation quer durch alle Aufgabenbereiche. Hierdurch besteht in der Praxis regelmäßig hohe Wahrscheinlichkeit, im Laufe der Zeit auch in Bereichen zu sparen, die für Kooperationen erst gar nicht weiter betrachtet werden. Eingespарт wird beispielsweise dadurch, dass die kostengünstigere Aufgabenerfüllung einer der Verwaltungen nach der Fusion auch für das Gebiet des ehemals anderen Kreises übernommen wird.

Theoretisch denkbar ist, dass sich durch eine Kooperation in den von den konkreten Stelleneinsparungen betroffenen Bereichen vergleichbare Einsparungen ergeben wie bei einer Fusion (z. B. über die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften nach dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit). Völlig unrealistisch ist dagegen die Annahme, die vorweg nicht genau zu lokalisierenden „kleinen“ Einsparpotenziale quer durch alle Aufgabenbereiche könnten auch bei einer Kooperation mobilisiert werden - quasi automatisch. Hauptgrund: Bei einer Kooperation bleiben nach wie vor eigenständige Kreisverwaltungen an unterschiedlichen Standorten bestehen. Deshalb arbeiten die nicht von einer Kooperation betroffenen Organisationseinheiten nach aller Erfahrung so weiter wie bisher. Damit sind Größendegressions- und Verbundeffekte im Falle des „Kooperationsmodells“ in weiten Teilen der Verwaltung so gut wie ausgeschlossen. Schließlich ist es bei umfassenden Kooperationen in kommunalpolitisch bedeutsamen Aufgabenbereichen möglich, dass erhöhter Abstimmungsaufwand ausgelöst wird.

14.5 **Fazit**

Das Land sollte das Projekt „Kreisgebietsreform“ angehen. Mit einer solchen Reform würde die Verwaltungsqualität gesteigert und es könnten erhebliche Einsparungen erzielt werden. Dies wäre ein wichtiger Baustein, damit Land und Kommunen in gemeinsamer Verantwortung für die Finanzen im Land die zukünftigen Herausforderungen bestehen.

14.6 **Stellungnahmen**

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag (LKT)** hat sehr ausführlich zu dem vorliegenden Beitrag Stellung genommen. Er zeigt sich verwundert, dass der LRH zu diesem Zeitpunkt Einfluss auf den politischen Willensbildungsprozess im Land zu nehmen versucht, obwohl er vom gegenwärtigen Benchmarkprozess der Kreise, dessen Ergebnisse noch ausstünden, Kenntnis habe. Im Ergebnis wird der Beitrag für entbehrlich gehalten, da er keine neuen Erkenntnisse liefere. Im Einzelnen richtet sich die Kritik des LKT auf folgende Kernpunkte:

- **Mangelhafte Datenlage**

Der LKT führt aus, dass der LRH auf Gutachten der Landesregierung zurückgreife, die aufgrund mangelnder Faktenlage weder die Landesregierung noch große Teile des Parlaments und auch nicht die kommunalen Landesverbände hätten überzeugen können. Er nimmt Bezug auf das Gutachten von Prof. Hesse sowie Ausführungen des Gutachters an anderer Stelle, wonach angesichts der Datenlage keine eindeutigen Aussagen über Einsparpotenziale bei den Kreisen infolge einer Kreisgebietsreform gemacht werden könnten. Desweiteren weist er darauf hin, dass sich die zur Verfügung stehenden Gutachten nicht mit Wirtschaftlichkeit und wirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung befassen. Die hierfür erforderliche Einbeziehung von Leistungsdaten sei nicht erfolgt. Insofern seien Schlussfolgerungen, Einsparungen in Millionenhöhe seien erzielbar, ohne Realitätsbezug und damit wertlos. Bedauerlich sei überdies, dass der LRH die durch eine Gebietsreform verursachten außerordentlichen Anpassungskosten unberücksichtigt gelassen habe.

Der LKT weist vielmehr darauf hin, dass mit der Landesregierung ein abgestimmter Diskussions- und Überprüfungsprozess verabredet worden sei. Dieser verfolge das Ziel aufzuklären, ob und wenn ja auf welchem Weg und in welchen Aufgabenfeldern tatsächlich Einsparungen bei den Kreisen erzielt werden könnten. Der LKT bedauere, dass der LRH diesen gutachterlich vorgeschlagenen und von der Landesregierung aufgegriffenen Prozess unerwähnt lasse. Es stelle sich die Frage,

warum der LRH ohne Not diesen sensiblen Prozess durch Ignorieren des verabredeten Weges störe.

- Fehlerhafter Maßstab zur Bestimmung der Wirtschaftlichkeit
Ausführlicher geht der LKT auch auf den vom LRH verwendeten „*reduzierten Effizienzmaßstab der Personalausgaben je Einwohner*“ ein. Dieser Vereinfachung sei entschieden zu widersprechen. Exemplarisch sei auf die regional völlig unterschiedlichen Personalausgaben infolge der kreisspezifischen Belastungen z. B. durch Arbeitslosigkeit und andere soziale Belastungsindikatoren zu verweisen. Die Annahme, durch eine Fusion der Kreise würde sich der Personalaufwand beispielsweise für Sozial- und Jugendhilfe reduzieren, laufe an der Wirklichkeit vorbei.

Mit Blick auf die grafische Darstellung unter Tz. 14.2.3 vertritt der LKT die Auffassung, dass der dargestellte Verlauf der Funktion vor allem durch den vom LRH gewählten Maßstab determiniert sei. Bei der Wahl eines anderen Maßstabs würde deutlich werden, dass eine Parabel entstehe, die belege, dass die Personalausgaben ab einer gewissen Größe anstiegen. Auch der vorgenommene Vergleich der Kreise Plön und Ostholstein mit dem Kreis Pinneberg überzeuge den LKT mit Blick auf die strukturellen Unterschiede dieser Kreise nicht. Insofern komme man an der Tatsache nicht vorbei, dass es eben nicht so sei, wie der LRH schätze oder vermute, dass größere Verwaltungseinheiten immer auch billigere Verwaltungseinheiten seien.

- Verfassungswidrigkeit einer Kreisgebietsreform
Der LKT weist darauf hin, dass die These des LRH, eine bestimmte Kreisgebietsreform sei „*ohne Weiteres zulässig*“, keine Rechtfertigung in den vorgelegten Gutachten der Professoren Kirchhoff und Ewer fände. Eine Kreisgebietsreform, die nahezu zu einer Halbierung der bestehenden Gebietskörperschaften führen würde, könne wohl nicht als Kreisgebietsreform mit Augenmaß bewertet werden. Bei der Frage der Zulässigkeit erheblicher Strukturveränderungen und der dabei entstehenden Größenordnungen habe sich der LRH nicht mit den wesentlichen Aussagen des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern auseinandergesetzt. Dieses habe deutlich und unter Hinweis auf das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass bei der Zuschneidung des Kreisgebiets dem Gesichtspunkt der bürgerschaftlich-demokratischen Mitwirkung ein Übergewicht gegenüber rein fiskalökonomischen Kriterien zukomme. Der LKT problematisiert in diesem Zusammenhang im Einzelnen die Auswirkungen eines Kreises „Nordfriesland/Schleswig-Flensburg/Stadt Flensburg auf die demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger.“

Der Hinweis des LRH auf die aktuelle Situation in Mecklenburg-Vorpommern sei ebenfalls wenig überzeugend. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern werde auch diese Kreisgebietsreform ebenso wie die erste für nichtig erklären.

- Fusion statt Kooperation

Der LKT stellt die These des LRH infrage, mit Kooperationen zwischen Verwaltungen könne man *„niemals auch nur annäherungsweise“* so viel sparen wie bei einer Fusion. Hierzu verweist er zunächst auf eine Veröffentlichung von Prof. Hesse, in der dieser die Auffassung vertrete, dass Kooperationen durchaus in der Lage seien, vergleichbare Einsparungen zu liefern. Der LRH ignoriere bei seiner Darstellung zudem die unbestreitbaren Effizienzpotenziale kooperierender Kreise. Im Rahmen ihres umfassenden Kooperationsprojekts hätten z. B. die Kreise Dithmarschen und Steinburg die fusionsbegründende These des LRH von den Größendegressions- und Verbundeffekten „großer“ Kreise eindrucksvoll widerlegen können. Auf der Grundlage einer belastbaren Aufgaben- und Prozessanalyse würde in jenen Aufgabenfeldern konsequent kooperiert, bei denen Größendegressions- bzw. Verbundeffekte erzielbar waren. Auch stimme die Annahme des LRH, im Rahmen von Kooperationen würden regelmäßig nur *„diejenigen Aufgabenfelder einbezogen, in denen sich Einsparungen in einer bestimmten Größenordnung wahrscheinlich erreichen lassen“*, nicht mit den konkreten Ergebnissen des Kooperationsprozesses der Kreise Steinburg und Dithmarschen überein. Beispielhaft könne auf die Kleinstrenditen in den Bereichen Kriegsopferfürsorge, Unterhaltssicherung, Fachaufsicht Wohngeld sowie das laufende Projekt in der Adoptionsvermittlung verwiesen werden. Insgesamt übersehe der LRH die tatsächlichen Potenziale zur Effizienzsteigerung kommunalen Verwaltungshandelns.

Im Ergebnis sei es nicht überzeugend, in der Debatte um Kreisfusionen allein die Personalkosten und nicht die Gesamthaushalte in den Blick zu nehmen. Bevor verfassungsrechtlich nicht bedenkenfreie Kreisfusionen in Erwägung gezogen würden, müsse das erhebliche Potenzial eines bereits begonnenen landesweiten Benchmarking der Kreise sowie einer grundlegenden Aufgabenkritik genutzt werden.

Der **LRH** weist zu der vom LKT geäußerten Kritik auf Folgendes hin:

- Seit den Absprachen am Ende der Kreisgebietsreformdebatte 2007 haben sich weitere Änderungen bei wichtigen Rahmenbedingungen ergeben. Neben der Wirtschaftskrise mit ihren nachwirkenden finanziellen Folgen ist vor allem die Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung zu nennen. Dies ist Anlass genug, um das Thema erneut auf die Tagesordnung zu setzen. Die haushaltspolitischen Herausforde-

rungen können nur bewältigt werden, wenn in allen Bereichen auch Veränderungen in den Strukturen vorgenommen werden. Im Übrigen hat der LRH schon in seinem Kommunalbericht 2008 dargelegt, warum das Verfahren und die Begründung für das Ende der damals beabsichtigten Kreisgebietsreform nicht überzeugt.¹

- Die Probleme der Ableitung von Fusionsrenditen angesichts der strukturellen Unterschiede der Kreise sind dem LRH bewusst. Für eine verfassungsfeste Entscheidung zu einer Kreisgebietsreform kommen Landesregierung und Landtag allerdings nicht an einer Prognose der finanziellen Auswirkungen vorbei. Immerhin handelt es sich hierbei um eines der wichtigsten Abwägungskriterien. Die vom LKT eingeforderten „eindeutigen Aussagen“ über konkrete Auswirkungen zukünftiger Ereignisse sind im Falle von Strukturentscheidungen leider nicht möglich.

Für eine differenzierte Analyse möglicher wirtschaftlicher Auswirkungen einer Gebietsänderung muss zwischen der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung, kooperationsbedingten Effizienzvorteilen und Größendegressionseffekten unterschieden werden. Dies gilt auch dann, wenn - wie bei den angewendeten Prognoseverfahren - das mögliche Einsparpotenzial einer Gebietsreform über alle Effekte gemeinsam abgeschätzt wird.

Das Ziel, die kommunalen Aufgaben in jeder einzelnen Gebietskörperschaft möglichst wirtschaftlich zu erfüllen, kann gut durch den von den Kreisen begonnenen Benchmarkprozess unterstützt werden. Dieses Projekt der Kreise wird deshalb vom LRH auch unterstützt.

Darüber hinaus ist es möglich, zusätzliche Einsparungen durch geeignete Kooperationen zu generieren. Dies gelingt beispielsweise dadurch, dass eine für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Infrastruktur gemeinsam genutzt wird, wie dies z. B. bei den Rettungsleitstellen der Fall ist.

Schließlich gibt es aber auch die Größendegressionseffekte, die ausschließlich von der Größe einer Organisationseinheit abhängig sind und sich in der Praxis nur zum Teil durch Kooperationen erschließen lassen. Solche Effekte sind in der Organisationslehre unbestritten und werden in der Praxis bestätigt. Beispielsweise konnte dies bei der Bestandsaufnahme des LRH im Rahmen der Querschnittsprüfung „Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich“² für die Ämter in Schleswig-Holstein belegt werden. Auch hat der LRH für die nur Teile des Landes betreffende Kreisgebietsreform der 70er-Jahre seinerzeit festgestellt, dass 400 Stellen erwirtschaftet wer-

¹ Kommunalbericht 2008 des LRH, Nr. 19.

² Sonderbericht des LRH vom 28.11.2003.

den konnten.¹

Leider dürfte es angesichts der auch vom LKT angesprochenen Datenlage unmöglich sein, die einzelnen o. g. Effekte getrennt voneinander zu schätzen. Im Ergebnis spricht sich der LRH deshalb für das umfassende Modell einer Gebietsreform aus, weil hierdurch „in einem Schritt“ die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung durch Lernen vom Fusionspartner verbessert, kooperationsbedingte Vorteile genutzt und schließlich Größendegressionseffekte erzielt werden können. Dabei liegt es in der Natur einer Fusion, dass die damit erforderlich werdenden organisatorischen Veränderungen die o. g. Effekte auslösen werden. Dagegen sind die praktischen Erfahrungen mit Benchmarkprozessen und Kooperationen nach den Erkenntnissen des LRH häufig ernüchternd.

Gleichwohl können unabhängig von etwaigen Fusionen weitere Wirtschaftlichkeitsvorteile durch den Benchmarkprozess aller 11 Kreise sowie durch Regional-Kooperationen in geeigneten Aufgabenfeldern generiert werden. Der LRH ermuntert die Kreise ausdrücklich, ihre Bemühungen in diesen Bereichen fortzusetzen. Der Umstand, dass diese zusätzlichen Möglichkeiten bestehen, eignet sich jedoch nicht als Argument gegen die Zweckmäßigkeit einer Kreisgebietsreform.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** hat sich einer Bewertung des Beitrags enthalten, da dieser vorrangig die Kreise betrifft. Gleichwohl weist er mit Bezug auf die Feststellungen im ersten Leitsatz darauf hin, dass damit grundsätzliche politische und organisationsrechtliche Fragen aufgeworfen würden. Diese müssten von der Landesregierung und dem Landtag beantwortet werden.

Unter anderem werden vom Städteverband folgende Fragen formuliert:

- Gibt es in Schleswig-Holstein kommunale, landespolitische und gesellschaftliche Bereitschaft für eine weitere Verwaltungsstrukturreform?
- Bedarf es zur Umsetzung der Ziele der Haushaltskonsolidierung, die alle staatlichen Ebenen betrifft, auch des Neubaus der Verwaltung im kommunalen Bereich und ist das Land zur Einhaltung seiner eigenen Haushaltskonsolidierungsziele auf sogenannte Effizienzrenditen der Kommunen angewiesen?
- Bedürfen die Entwicklungen im Bereich e-Government, des Europarechts und der Verwaltungsmodernisierung einer Anpassung der Verwaltungsstrukturen?
- Ist es der richtige Zeitpunkt auf der politischen Agenda für eine durchgreifende weitere Verwaltungsstrukturreform?
- Welche Aufgaben soll welche kommunale Verwaltungsebene erfüllen?

¹ Bemerkungen 1972 des LRH, Nr. 17, S. 55 ff., Bemerkungen 1976 des LRH, Nr. 20, S. 112 ff.

- Sollen die Verwaltungsebenen mit den Gebietskörperschaften übereinstimmen?

Der **LRH** weist auf seine Ausführungen unter Tz. 14.3 hin. Danach ergibt sich bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen, dass Landesregierung und Landtag gezwungen sind, zur Vorbereitung einer etwaigen Verwaltungsstrukturreform bestimmte Verfahrensschritte einzuhalten und umfangreiche Detailanalysen vorzunehmen. Hierbei wären u. a. die vom Städteverband angesprochenen politischen und organisationsrechtlichen Fragen zu analysieren und im Gesamtkontext zu beantworten.

Kiel, den 7. Februar 2011

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Aloys Altmann

Aike Dopp

Dr. Ulrich Eggeling

Dr. Gaby Schäfer

Claus Asmussen