

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.