

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Kommunalbericht 2016

Kiel, 25. Oktober 2016



Kommunalbericht 2016

des
Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

Kiel, 25. Oktober 2016

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

4. **Ergebnisse der vergleichenden Prüfung der Mittelstädte Eckernförde, Heide, Husum, Rendsburg und Schleswig**

Im Herbst 2014 hat der LRH begonnen, für eine vergleichende Prüfung der Mittelstädte örtliche Erhebungen durchzuführen. Durch die vergleichende Betrachtung sollen mehr Transparenz erzeugt und optimale sowie erprobte Handlungsalternativen ausfindig gemacht werden. Es wurden die Städte Eckernförde, Heide, Husum, Rendsburg und Schleswig ausgewählt und parallel untersucht. Die jeweiligen Bürgermeister erkannten die Vergleichbarkeit der ausgewählten Städte an und begrüßten den für sie neuen Prüfungsansatz.

Nach dieser Methode sind bereits 2007 die 4 kreisfreien Städte und in 3 Phasen von 2009 bis 2012 die 11 Kreise geprüft worden.

In einer vergleichenden Prüfung der Mittelstädte wurden folgende Themen untersucht:

- Finanzwirtschaft (Entwicklung der Finanzlage),
- Personalwirtschaft (Entwicklung der Personalausgaben und Stellen),
- Beteiligungsverwaltung (Einflussssicherung der Städte, Auswirkungen auf die städtischen Finanzen),
- städtisches Zuschusswesen (freiwillige Leistungen),
- Kindertagesstätten (Gebühren, Verträge mit freien Trägern),
- kostenrechnende Einrichtungen (Gebührenkalkulation, Kostendeckungsgrade),
- Bauaufsicht (Personaleinsatz, Fallzahlen, ablauforganisatorische Aspekte),
- Schulkostenbeiträge (Kalkulation auf Basis der eigenen Kosten),
- Forderungsmanagement (Entwicklung der privatrechtlichen sowie der öffentlich-rechtlichen Forderungen, Vollstreckungswesen),
- Gebäudereinigung (Wirtschaftlichkeit, Vergleich der Eigen- und Fremdreinigungskosten).

Die folgenden Beiträge beschreiben die wesentlichen Prüfungsfeststellungen und berücksichtigen insoweit die Stellungnahmen der Städte. Über Forderungsmanagement¹ und Gebäudereinigung² wird gesondert berichtet, da hierzu auch Ergebnisse von anderen Prüfungen vorliegen.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** begrüßt den Ansatz der vergleichenden Prüfung innerhalb der Kommunalgruppen. Nach seiner Auffassung geben die geprüften Themen auch Hinweise und Prüfungsansätze für andere vergleichbare Kommunen.

¹ Vgl. Nr. 6 dieses Kommunalberichts.

² Vgl. Nr. 8 dieses Kommunalberichts.

4.1 **Finanzielle Lage**

Die finanzielle Lage der geprüften Städte hat sich von 2007 bis 2016 verschlechtert. Eckernförde, Husum und Rendsburg konnten bisher noch strukturelle Überschüsse erzielen, jedoch schmelzen diese nach der Finanzplanung ab. Heide und Schleswig gelingt es seit 2012 nicht mehr, strukturelle Überschüsse zu erwirtschaften. Ihre Lage wird sich nach der Finanzplanung weiter verschlechtern. Beide Städte sind zunehmend auf Kassenkredite angewiesen, um ihre Ausgaben leisten zu können.

Die Gesamtverschuldung der geprüften Städte hat sich zum Teil deutlich erhöht. Rendsburg weist mit 2.540 € zum 31.12.2014 die höchste Pro-Kopf-Verschuldung aus, Husum mit 1.589 € die geringste.

Alle geprüften Städte werden ihre Konsolidierungsbemühungen in den nächsten Jahren intensivieren müssen. Nur so können sie ihre Leistungsfähigkeit erhalten oder wiederherstellen.

4.1.1 **Datengrundlage**

Von den geprüften 5 Städten führten bis auf Rendsburg alle innerhalb des Prüfungszeitraums zu unterschiedlichen Zeitpunkten die Doppik ein. Rendsburg plante zum Prüfungszeitpunkt einen Umstieg auf die Doppik in 2017. Aufgrund aktueller Schwierigkeiten im Umstellungsprozess beabsichtigt die Stadt, den Termin auf 2019 zu verschieben.

Der Wechsel der Haushaltssystematik von Kameralistik auf Doppik ist herausfordernd für die Verwaltungen. Allerdings hat der LRH nicht erwartet, dass die deutliche Mehrzahl der doppischen Abschlüsse nicht vorgelegt werden konnte. Daher dienten als Prüfungsgrundlage neben kameraleen Rechnungsergebnissen nur vorläufige Abschlusszahlen der doppischen Finanzrechnung.

4.1.2 **Wie steht es um die finanzielle Leistungsfähigkeit?**

Ein wichtiger Aspekt war die Frage nach der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit der 5 Städte. Diese gilt als gesichert, wenn eine Stadt in der Lage ist,

- ihren bestehenden Verpflichtungen nachzukommen,
- ihr Vermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und
- die Finanzierungs- und Folgekosten bevorstehender Investitionen zu tragen.¹

¹ Erlass des Innenministeriums zur Kreditwirtschaft der Gemeinden vom 29.08.2013, Az. IV 305-163.221, <http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/K/kommunales/kommunalefinanzen/haushaltsrecht.html>.

Bei den geprüften Städten hat sich die Finanzlage im Prüfungszeitraum 2007 bis 2016 (ab 2015 Planwerte) verschlechtert:

- In **Eckernförde**, **Husum** und **Rendsburg** ist der strukturelle Überschuss gering, die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit ist noch gegeben.
- In **Heide** und **Schleswig** fehlt es an der dauernden Leistungsfähigkeit. Die Einnahmen reichen nicht mehr aus, um die Ausgaben zu decken. Beide Städte sind zunehmend auf Kassenkredite angewiesen, um ihre Ausgaben leisten zu können.

Die finanzielle Lage ist bedingt durch strukturelle Probleme, nicht ausgeschöpfte Einnahmemöglichkeiten und die Ausgabenentwicklung. Der LRH fand insbesondere bei den kostenrechnenden Einrichtungen unzureichende Gebührenkalkulationen vor. Diese lösen bei den Städten einen vermeidbaren Zuschussbedarf aus.¹ Hohe Ausgaben waren erforderlich, um z. B. Verluste der Beteiligungen auszugleichen.²

Die schwierige finanzielle Situation wirkte sich in den geprüften Städten - mit Ausnahme von Eckernförde und Husum - zulasten der Bauunterhaltung aus. Heide, Rendsburg und Schleswig wendeten 2011 bis 2014 zu wenig Unterhaltungsmittel auf, um einem Substanzverlust ihres unbeweglichen Vermögens entgegenzuwirken. Rendsburg gab z. B. lediglich 35 % der notwendigen Mittel aus. Durch dieses Verhalten wird jedoch nicht gespart, sondern die finanzielle Last in die Zukunft verschoben. Hierdurch können Investitionen notwendig werden, die dann überwiegend durch neue Schulden zu finanzieren sind.

4.1.3 **Schulden steigen**

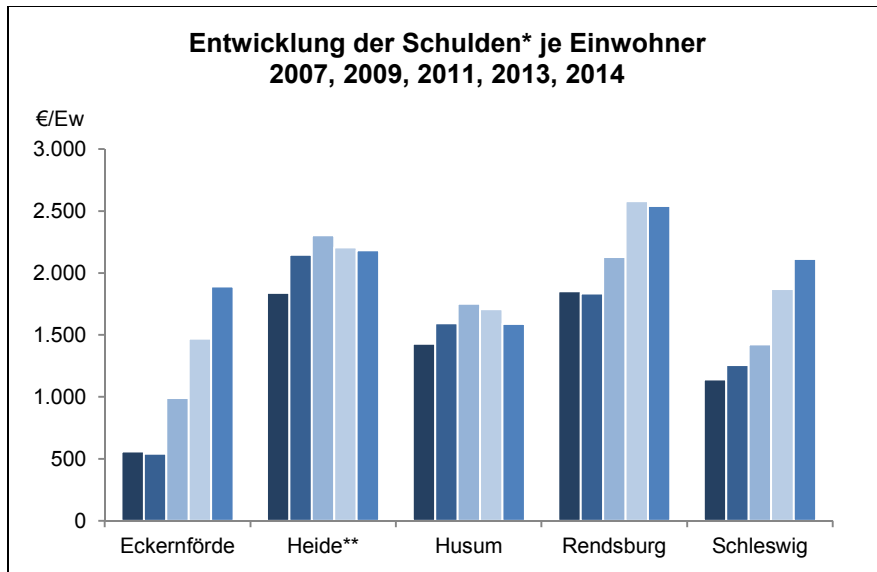
Zu einem vollständigen Bild der Verschuldungssituation gehören

- Schulden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen des Kernhaushalts,
- Kassenkredite und
- Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten der Mehrheitsbeteiligungen.

Die geprüften Städte benötigten 2007 bis 2014 in unterschiedlichem Maße Kassenkredite. Eckernförde war auf solche Kredite nicht angewiesen. Es ergibt sich für diesen Zeitraum folgende Schuldenentwicklung:

¹ Vgl. Tz. 4.6.

² Vgl. Tz. 4.3.



* Einschließlich Kassenkredite und anteilige Verschuldung in den Extrahaushalten

** 2013/2014 einschließlich anteiliger Schulden Abwasserzweckverband

Die Schulden haben sich bei allen Städten - mit Ausnahme von Husum - zum Teil deutlich erhöht:

- In **Eckernförde** steigen die Schulden erheblich. 83 % der Schulden entfallen auf die Beteiligungen. Die Stadt weist zum 31.12.2014 eine Pro-Kopf-Verschuldung von 1.892 € aus.
- **Heide** lagerte 13,6 Mio. € Schulden ihres bisherigen Eigenbetriebs Abwasser zum 01.01.2013 in einen neu gegründeten Abwasserzweckverband aus. Schulden der Zweckverbände werden bislang nicht der Gesamtverschuldung zugerechnet.¹ Die Verbandsmitglieder tragen jedoch faktisch das Ausfallrisiko des Schuldendienstes. Der LRH hat daher diese anteiligen Schulden in die Gesamtbetrachtung einbezogen. Danach beträgt die Pro-Kopf-Verschuldung der Stadt Heide zum 31.12.2014 2.183 €/Ew.
- **Husums** Schulden erhöhten sich im Eckjahresvergleich nur leicht. Begünstigend auf die aktuelle Situation wirkte sich der Verkauf von Stadtwerkeanteilen in 2001 aus. Husum erzielte dadurch Einnahmen von 14 Mio. € und investierte diese in den Folgejahren in ihre Schulen. Dies führte im Ergebnis zu niedrigeren Schuldenständen. Darüber hinaus tilgte Husum 2009 bis 2012 außerordentlich Schulden von 12,2 Mio. €. Zum 31.12.2014 weist die Stadt eine Pro-Kopf-Verschuldung von 1.589 € aus.
- **Rendsburg** hat Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen, um den Kernhaushalt zu entschulden. So trennte sich Rendsburg von entbehrlichen Grundstücken und Gebäuden. Bedenklich ist die Schuldenentwicklung vor dem Hintergrund weiterer anstehender Investitionen, z. B. in den Neubau einer Feuerwache. Deren Kosten könnten sich nach einer

¹ Vgl. Nr. 3.10 dieses Kommunalberichts.

Machbarkeitsstudie zwischen 9,5 und 10,6 Mio. € bewegen. Rendsburg verzeichnet zum 31.12.2014 die mit Abstand höchste Pro-Kopf-Verschuldung von 2.540 €.

- In **Schleswig** steigen die Schulden ebenfalls stark an. 57 % der Schulden entfallen auf die Beteiligungen. Bedenklich ist die Kassenkreditentwicklung. Seit 2013 kann die Stadt ihre Kassenkreditverbindlichkeiten nicht in vollem Umfang zum Jahresende zurückführen. Die laufenden Einnahmen reichen nicht mehr aus, um die laufenden Ausgaben zu decken. Schleswig ist dauerhaft auf zusätzliche Liquidität von außen angewiesen. Dies führt auch dazu, dass die ordentliche Tilgung der Investitionskredite durch Kassenkredite finanziert wird. Der „Schuldenabbau“ wird mithin nur durch neue Schulden ersetzt. Schleswig weist zum 31.12.2014 eine Pro-Kopf-Verschuldung von 2.114 € aus.

4.1.4 **Ausgaben begrenzen - Schulden abbauen!**

Die aktuelle Haushaltsentwicklung bei den geprüften Städten resultiert aus den steigenden Ausgaben. Diese gilt es zu begrenzen und parallel Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen. Zwar profitieren die Städte von Entlastungsmaßnahmen des Bundes und des Landes,¹ jedoch sollten sie ihre eigenen Haushaltskonsolidierungsanstrengungen intensivieren. Nur so kann die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit wiederhergestellt bzw. aufrechterhalten werden. Ziel muss sein, dauerhaft strukturelle Überschüsse zu erwirtschaften. Nur dann können Eigenmittel für notwendige Investitionen generiert und Schulden abgebaut werden.

Angesichts des historisch niedrigen Zinsniveaus sind die Folgen hoher Kreditfinanzierungen aktuell kaum spürbar. Diesen aktuellen Vorteil ersparter Zinsen haben die geprüften Städte nicht in höhere Tilgungsausgaben umgewandelt. Jedoch ist zu beachten: Je höher der Schuldenstand, desto stärker wirken sich Zinserhöhungen aus. Ein Zinsanstieg von einem Prozentpunkt hätte jährliche Mehrausgaben von 70 bis 439 T€ zur Folge. Die geprüften Städte sollten ihre Schulden zügig abbauen, um drohende Zinsmehrbelastungen zu vermeiden.

¹ Vgl. Nr. 3.7 dieses Kommunalberichts.

4.2 Personalangelegenheiten

In der Personalausstattung der Kernverwaltungen gibt es zwischen den Mittelstädten deutliche Diskrepanzen. Diese begründen sich auf unterschiedlichen neuen Aufgabenerfüllungen.

Verschiedenartige Altersstrukturen und Eingruppierungen bestimmen die unterschiedlichen Personalausgaben je Stelle.

4.2.1 Entwicklung der Planstellen

Bei allen 5 Städten hat es Veränderungen bei den Planstellen im Verlauf der Jahre 2007 bis 2013 gegeben. Diese Veränderungen sind sehr unterschiedlich ausgefallen:

Mittelstädte: Veränderungen bei den Planstellen nach Stellenplan

Stadt	Verwaltung			Einrichtungen			Zusammen
	2007	2013	Veränderung	2007	2013	Veränderung	Veränderung Planstellen*
Eckernförde	82,5	85,1	+2,6	123,0	113,3	-9,7	-7,2
Heide	90,0	105,5	+15,5	63,9	51,0	-12,9	+2,6
Husum	133,0	152,7	+19,7	59,2	44,8	-14,4	+5,3
Rendsburg	124,3	136,1	+11,8	114,9	136,9	+22,0	+33,8
Schleswig	108,1	90,9	-17,2	102,1	149,9	+47,8	+30,6

* Es ergeben sich Rundungsdifferenzen.

Insgesamt hat Eckernförde als einzige Stadt einen Rückgang von 7,2 Planstellen zu verzeichnen. Von den weiteren Städten hat Heide mit 2,6 Planstellen den geringsten Zuwachs. Husum hat ein Plus an Planstellen von 5,3, Rendsburg von 33,8 und Schleswig von 30,6. Diese Veränderungen basieren ganz überwiegend auf veränderten Aufgabenerfüllungen bzw. Organisationsstrukturen, wie z. B. der Abgabe der Müllabfuhr (Eckernförde), der Einrichtung eines Gebäudemanagements (Heide), der interkommunalen Zusammenarbeit (Husum) oder neu geschaffenen Kindertagesstätten (Schleswig und Rendsburg). Der sonstige Aufgabenbestand hat lediglich geringfügige Verstärkungen erhalten.

4.2.2 Entwicklung der Personalausgaben insgesamt (Verwaltungen und Einrichtungen)

Die Personalausgaben haben sich bei diesen Mittelstädten entsprechend den Veränderungen bei den Aufgaben bzw. der Organisation unterschiedlich stark entwickelt, wie folgende Tabelle zeigt:

Entwicklung der Personalausgaben insgesamt

Stadt	2007 in €	2013 in €	Veränderung	
			in €	in %
Eckernförde	9.651.505	10.974.481	+1.322.976	+13,7
Heide	7.478.429	8.208.105	+729.676	+9,8
Husum	8.690.132	10.483.716	+1.793.584	+20,6
Rendsburg	11.853.815	14.355.662	+2.501.847	+21,1
Schleswig	9.363.572	12.256.859	+2.893.287	+30,9

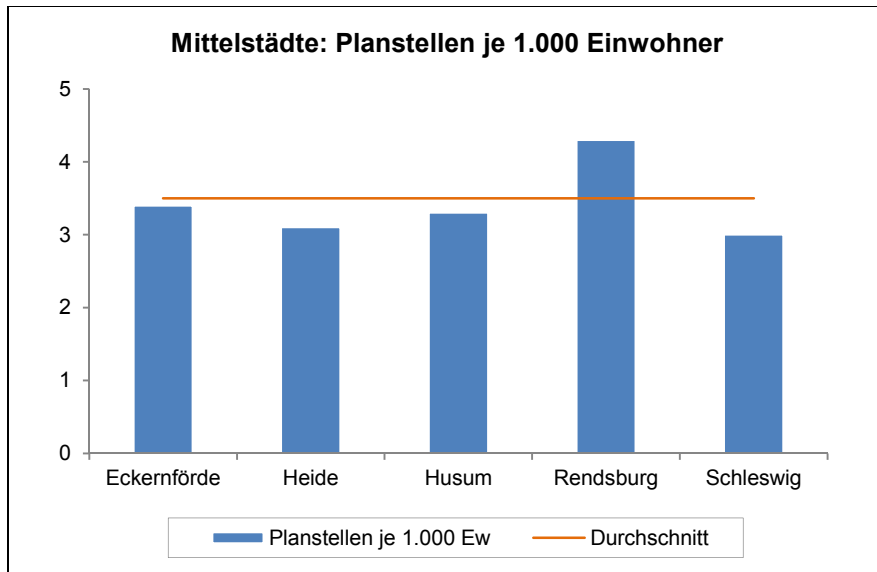
Die Mehrbelastungen der kommunalen Arbeitgeber resultieren aus Tarifsteigerungen und Besoldungsanhebungen sowie erhöhten Beitragsbemessungsgrenzen in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung. Dazu kommen die unterschiedlich veränderten Beitragsanteile für die Arbeitgeber zur Krankenversicherung sowie die Beiträge für die gesetzlichen Unfallversicherungen.

Die unterschiedliche Entwicklung der Personalausgaben zwischen diesen Städten begründet sich aus den unterschiedlichen neuen Aufgabenerfüllungen (z. B. Gebäudemanagement, interkommunale Zusammenarbeit, Kindertagesstätten).

4.2.3 Vergleich von Planstellen und Personalausgaben der Kernverwaltung

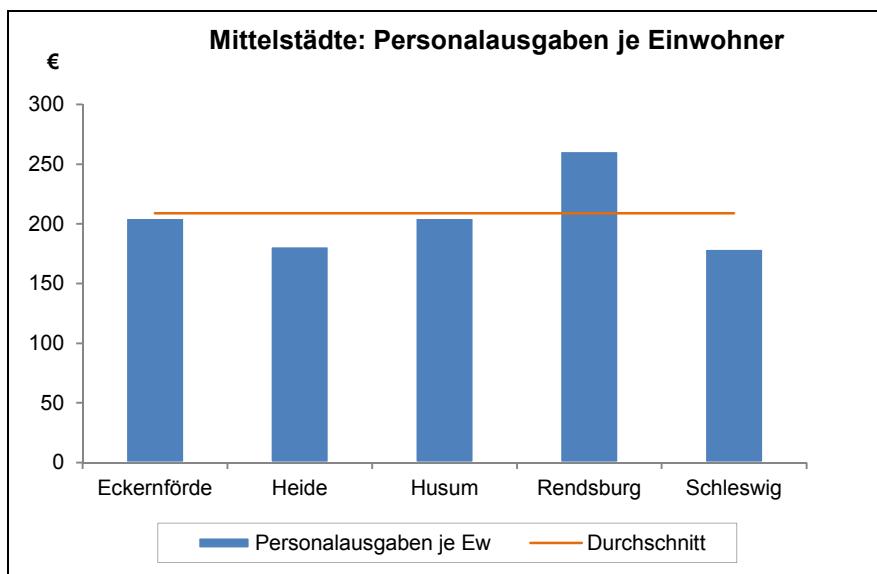
Zur besseren Vergleichbarkeit der Mittelstädte sind die Personalausgaben und die Ausstattung mit Planstellen im Bereich der Kernverwaltung für das Haushaltsjahr 2013 besonders untersucht worden. Hierunter fallen solche Planstellen und Personalausgaben, die gemäß GemHVO-Kameral und GemHVO-Doppik¹ als zur Verwaltung gehörend aufgeführt werden (z. B. die Hauptverwaltung, die Kämmerei und die Kasse bzw. Finanzbuchhaltung, das Rechnungsprüfungsamt, die Verwaltung der Schulen, der kulturellen Einrichtungen, der sozialen Angelegenheiten und der Förderung des Sports sowie die Bauverwaltung, die Bauordnung und die Wohnungsbauförderung). Damit sind diese Stellen und die dazugehörenden Personalausgaben von denen der Einrichtungen und Betriebe abgegrenzt. Um den Vergleich zwischen den Kommunen durchführen zu können, sind wegen der organisatorischen Vielfalt der kommunalen Landschaft Korrekturen bzw. Anpassungen des Zahlenmaterials erfolgt. Neben den Ausgaben wurden auch die Planstellen der Kernverwaltung korrigiert: Herausgerechnet wurden z. B. Stellen, die durch Abordnung, Beurlaubung oder Altersteilzeit belegt waren. Außerdem sind die Planstellen/Personalausgaben auf je 1.000 Einwohner umgerechnet worden.

¹ GemHVO-Kameral, Anlage 20 (Muster zum Stellenplan, § 5a GemHVO-Kameral) bzw. Anlage 15 (Muster zum Haushaltsplanquerschnitt, § 4 Nr. 2 GemHVO-Kameral), sowie GemHVO-Doppik, Anlage 19 (Muster zum Stellenplan, § 9 GemHVO-Doppik) bzw. Anlage 8 (Muster zur Übersicht nach Produktbereichen, § 4 Abs. 2 S. 2 GemHVO-Doppik).



In Schleswig und Heide liegt die Anzahl in der Kernverwaltung mit 3,0 bzw. 3,1 Planstellen je 1.000 Einwohner deutlich unter dem Durchschnittswert der Mittelstädte von 3,5. Husum und Eckernförde bilden mit 3,3 bzw. 3,4 eine mittlere Position; die umfangreichste Ausstattung hat Rendsburg mit 4,3 Planstellen. In Rendsburg sind im Verlauf der Jahre 2007 bis 2013 verschiedene Fachdienste personell verstärkt worden.

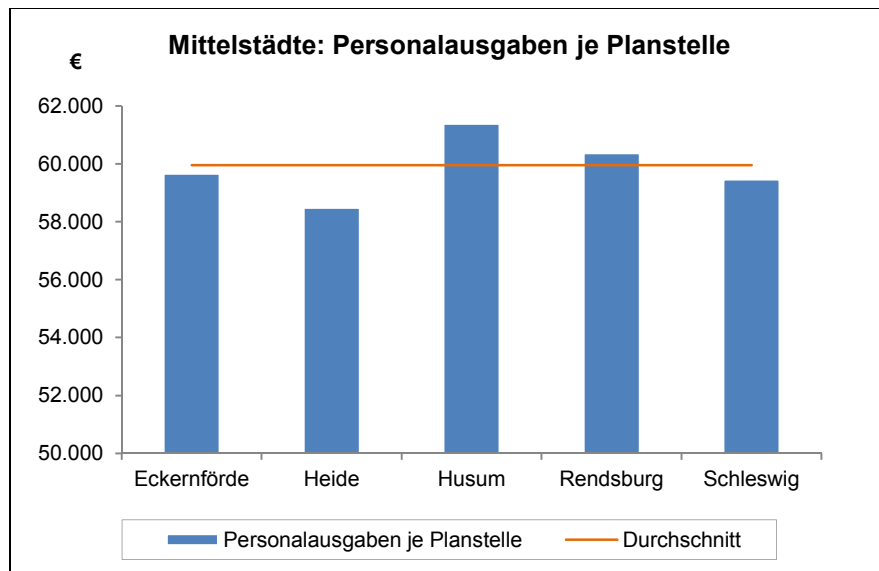
Die Personalausgaben fallen ähnlich unterschiedlich aus:



Schleswig (179 €/Ew) und Heide (181 €/Ew) liegen in der Spitzengruppe der personell günstig aufgestellten Städte; hier werden die Einwohner mit den Kosten der Kernverwaltung am geringsten belastet. Im Mittelfeld liegen Husum (205 €/Ew) und Eckernförde (205 €/Ew). Rendsburg liegt mit 261 €/Ew deutlich dahinter.

Insgesamt liegen die Städte - bis auf Rendsburg - unter dem Durchschnittswert von 209 €/Ew.

Ferner sind die Personalausgaben je Planstelle verglichen worden:



Heide, Schleswig und Eckernförde liegen mit den Ausgaben unter dem Durchschnitt von 59.951 € je Planstelle. Rendsburg liegt mit 60.359 € etwas über Durchschnitt; die höchsten Ausgaben je Planstelle hat Husum mit 61.373 €.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass Heide und Schleswig eine zurückhaltende Personalausstattung in der Verwaltung vorweisen können und zugleich 14 % unter den durchschnittlichen Personalausgaben liegen. Dort werden die Einwohner mit den Personalkosten für die Verwaltung am geringsten belastet. Außerdem haben beide Städte - zusammen mit Eckernförde - die geringsten Ausgaben je Planstelle.

4.3 **Beteiligungsverwaltung**

Die Kommunen müssen ihre ausgegliederten Einrichtungen sachgerecht steuern und kontrollieren.

Die ehrenamtlichen Mitglieder des Hauptausschusses müssen durch qualifiziertes Personal in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben zu erfüllen.

Alle Kommunen müssen die voraussichtlich notwendigen Finanzmittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben vollständig im Haushaltsplan abbilden. Tatsächlich gliedern die Kommunen ihre Aufgaben mehr und mehr aus den

Haushalten aus. Sie bedienen sich für die Aufgabenerfüllung öffentlich-rechtlicher Organisations- und vermehrt privatrechtlicher Gesellschaftsformen. Auch wenn die Ausgliederungen von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen geprägt waren: Im Ergebnis findet ein beachtlicher Teil des finanziellen Engagements der Kommunen außerhalb des Haushalts statt. Ein solches außerbudgetäres Engagement kann die Kommunen finanziell empfindlich treffen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie Kredite durch Bürgschaften gesichert haben oder wenn sie im Fall einer Insolvenz die Aufgabenerfüllung sicherstellen müssen. Dies gilt auch für die geprüften Mittelstädte.

Der Hauptausschuss steuert die wirtschaftliche Betätigung und die privatrechtlichen Beteiligungen im Rahmen des Berichtswesens.¹ Damit die Mitglieder des Hauptausschusses ihrer Steuerungsaufgabe nachkommen können, sind ausreichende Informationen, Entscheidungsgrundlagen und -möglichkeiten in aufbereiteter Form notwendig. Faktisch kann dies nur der Hauptverwaltungsbeamte mit seiner Verwaltung sicherstellen. Insoweit ist die Beteiligungsverwaltung als Folge des außerbudgetären Engagements zu sehen. Wie angemessen eine Beteiligungsverwaltung auszustatten ist, richtet sich logischerweise nach den Aufgabenausgliederungen bzw. Beteiligungen an Aufgabenträgern.²

4.3.1 **Beteiligungsverwaltungen in den Mittelstädten**

Bei überörtlichen Prüfungen wird auch untersucht, ob die kommunalen Körperschaften ihre ausgegliederten Organisationseinheiten sachgerecht steuern und kontrollieren.³ Der LRH hat die Beteiligungsverwaltungen der geprüften Mittelstädte dahin gehend geprüft, ob und wie finanzielle Risiken aus der wirtschaftlichen Betätigung und den Beteiligungen rechtzeitig erkannt und den städtischen Gremien mitgeteilt werden.

Die 5 Mittelstädte nahmen zum Prüfungszeitpunkt die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung unterschiedlich wahr:

- In Schleswig und Heide gab es faktisch keine Beteiligungsverwaltung.

Die Gründe hierfür sind unterschiedlich: Zum einen entschied sich das Ehrenamt bewusst dafür, eine Beteiligungsverwaltung nicht einzurichten. Stattdessen wurden die Geschäftsführungen und Werkleitungen mehrerer Einrichtungen in eine Hand gelegt. Hierbei wurde nicht hinreichend beachtet, dass der Bürgermeister gesetzlicher Vertreter der Stadt ist.

¹ § 45 b Abs. 4 GO.

² § 95 o Abs. 1 GO.

³ § 5 Abs. 2 KPG.

Zum anderen mussten Mitarbeiter unterschiedlichster Fachbereiche und Fachdienste neben ihren eigentlichen Aufgaben auch Tätigkeiten einer Beteiligungsverwaltung übernehmen. Sie verfügten jedoch nicht über die hierfür notwendigen Kenntnisse im Handels-, Gesellschafts-, Steuer- und Haushaltsrecht.

Die fehlende Beteiligungsverwaltung führte in beiden Städten zu finanziellen Risiken und Belastungen der Haushalte.

- Husum und Eckernförde müssen sich künftig wieder aktiver und zielgerichteter der Aufgabe Beteiligungsverwaltung zuwenden.

Personelle Neubesetzungen von Führungspositionen in den Kämmereien und die Belastungen der Doppikeinführung führten dazu, dass das Aufgabenfeld eher halbherzig wahrgenommen wurde.

Der LRH hat aufbau- und ablauforganisatorische Veränderungen vorgeschlagen, um mit dem vorhandenen Personal die Aufgaben wieder effektiv wahrnehmen zu können. Ziel sollte sein, frühzeitig finanzielle Risiken erkennen zu können, damit die Städte als Gesellschafter steuernd eingreifen können.

- Die Stadt Rendsburg lässt seit 10 Jahren die Tätigkeiten der Beteiligungsverwaltung einen Freiberufler durchführen. Dieser unterliegt hierbei weder Weisungen des Auftraggebers noch ist er weisungsberechtigt gegenüber städtischen Mitarbeitern. Die Aufgabe ist weiterhin städtischen Mitarbeitern übertragen.

Diese Konstruktion hat der LRH moniert. Der Freiberufler wurde ohne Ausschreibung und vorherige Wirtschaftlichkeitsanalyse mit den Tätigkeiten betraut. Zudem ist die Konstruktion paralleler Zuständigkeiten weder zielführend noch konfliktfrei: Die Beteiligungsverwaltung ist eine Daueraufgabe. Die damit verbundenen Tätigkeiten müssen von den zuständigen Mitarbeitern fachlich und verantwortungsvoll ausgefüllt werden.

Obwohl ein bedeutsamer Teil des finanziellen Engagements der Kommunen außerhalb des Haushalts stattfindet und die Einrichtung einer aktiven und zielgerichteten Beteiligungsverwaltung als logische Folge dieses Engagements anzusehen ist: Die tatsächliche Umsetzung wird der Aufgabenstellung und -bedeutung oftmals nicht gerecht. Generell ist der Eindruck entstanden, dass Geschäftsführer und Werkleiter sich nicht immer der Sphäre der Kommune zurechnen und ihre Entscheidungen bzw. deren Auswirkungen auf die Kommunalfinanzen nicht hinterfragt werden

(dürfen). Dabei zeigen die Prüfungsergebnisse, dass zum Wohl der Kommune Transparenz und Kontrolle notwendig sind:

- Die zur Abschöpfung des Bürgschaftsvorteils an die Stadt zu entrichtende Bürgschaftsprovision bedingt die Kenntnis der Darlehensvaluten und der Zinsvorteile. Um die Bürgschaftsprovision anhand dieser Daten ausrechnen zu können, mussten die städtischen Mitarbeiter die Geschäftsführung mehrmals und über Monate hinweg mahnen.
- Obwohl die Geschäftsführung im Rechnungswesen durch die Stadtwerke unterstützt wird und erwartet werden kann, dass dort eine ausreichende Liquiditätsplanung durchgeführt wird, musste eine Stadtverwaltung ad hoc 100 T€ bereitstellen, um die angedrohte Zahlungsunfähigkeit abzuwenden.
- Es wurde in einem Fall eine Rechtsform gewählt (Gesellschaft bürgerlichen Rechts), die mit den Vorgaben des Gemeindefinanzrechts unvereinbar ist;¹ mehr als 5 Mio. € Verbindlichkeiten sind dem Kernhaushalt der Stadt zuzurechnen und erhöhen dort den Kreditbestand bzw. den Haftungsumfang.
- Millionenschwere Investitionsmaßnahmen werden durchgeführt, die durch bürgschaftsgesicherte Kredite finanziert werden. Zinsen und Abschreibungen belasten die Gesellschaft - die Verluste werden aus den Kernhaushalten der Gesellschafter ausgeglichen. Der von der Geschäftsführung zunächst für 2015 avisierte Eintritt in die Gewinnzone wurde innerhalb von 3 Jahren auf 2021 verschoben.
- Neu gegründete Gesellschaften bzw. neue Beteiligungsverhältnisse wurden dem Innenministerium als zuständige Kommunalaufsichtsbehörde nicht angezeigt.
- Die Jahresabschlüsse mehrerer Gesellschaften und Kommunalunternehmen wurden nicht geprüft.

4.3.2 **Fazit: Kommunale Einflussversicherung durch wirksame Beteiligungsverwaltung sichern**

Der LRH hat bereits 2005 festgestellt,² dass als Voraussetzung einer kommunalen Einflussversicherung die Entscheidungsträger über die erforderlichen Informationen verfügen müssen. Hierzu bedarf es eines aussagefähigen Berichtswesens sowie einer wirksamen Beteiligungsverwaltung.

Die ehrenamtlichen Mitglieder des Hauptausschusses müssen in die Lage versetzt werden, ihre Aufgabe anhand von adressatengerecht aufbereiteten Informationen, betriebswirtschaftlichen Analysen sowie Entscheidungsgrundlagen zu erfüllen. Um dies zu bewerkstelligen, ist qualifiziertes Personal in angemessenem Umfang notwendig. Zudem ist der LRH der

¹ § 102 Abs. 1 Nr. 2 GO.

² Vgl. Kommunalbericht 2005 des LRH, Nr. 14 Kommunale Einflussversicherung in Gesellschaften mit beschränkter Haftung.

Auffassung, dass die Rechtsform des Aufgabenträgers die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit des gesetzlichen Vertreters für die Aufgabenerfüllung der Kommune nicht beeinträchtigen darf. Daher muss es auch in seinem Interesse sein, eine wirksame Beteiligungsverwaltung vorzuhalten.

Die Gemeinden, die sich für eine Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung entschieden haben, müssen in naher Zukunft einen Gesamtabchluss aufstellen. Die dahinterstehende Überlegung, einen Überblick über die finanzielle Lage der zum „Konzern“ Gemeinde gehörenden Unternehmen und Einrichtungen inklusive Kernhaushalt zu erhalten, unterstreicht die Notwendigkeit, dieses Gebilde einheitlich steuern und kontrollieren zu können.

4.3.3 **Stellungnahmen**

Das **Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten (Innenministerium)** unterstützt die Hinweise des LRH. Es erachtet eine Stärkung der demokratischen Kontrolle kommunaler Einrichtungen und Unternehmen und ein verbessertes Controlling für dringend geboten. Daher sei eine Beteiligungsverwaltung seit Juni 2016 gesetzliche Pflicht.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** verweist in seiner Stellungnahme auf die nunmehr in § 109 a GO verankerte Pflicht.

4.4 **Sachleistungen müssen transparent im Haushalt ausgewiesen werden**

Die Städte unterstützen private Vereine und Organisationen durch Geld- und Sachleistungen. Zu den Sachleistungen gehört z. B. das Überlassen von städtischen Räumen, Sportstätten und Einrichtungen.

Die Geldleistungen werden jährlich im Haushalt ausgewiesen und sind transparent. Die Sachleistungen dagegen werden weder im Haushalt ausgewiesen, noch kennen die Städte den genauen Gegenwert. Um verdeckte Subventionen zu vermeiden, müssen die Städte die Kosten für ihre Sachleistungen ermitteln. Von allen Nutzern sind realistische Entgelte zu erheben.

Können bestimmten Nutzergruppen diese Entgelte nicht zugemutet werden, können ihnen zweckgebundene Geldleistungen, z. B. als Sportförderung, zum Ausgleich bewilligt werden.

Damit wird diesen Nutzergruppen weiterhin ermöglicht, z. B. Räumlichkeiten, Sportstätten oder Einrichtungen kostenfrei oder

kostengünstig zu nutzen. Es wird aber auch deutlich, was die Städte die Nutzung kostet und in welcher Höhe bestimmte Angebote finanziell unterstützt werden.

4.4.1 **Wie unterstützen die Städte Vereine und Verbände?**

Die Städte unterstützen Vereine und Organisationen durch Finanzhilfen und Sachleistungen. Beides sind freiwillige Leistungen. Sie sind an die Finanzlage der Stadt anzupassen. Dazu muss die Stadt den Umfang ihrer freiwilligen Leistungen kennen.

Die Finanzhilfen werden jährlich im Haushalt ausgewiesen. Damit ist ihr Umfang öffentlich und nachvollziehbar.

Anders verhält es sich bei den Sachleistungen. Hierzu gehört das Überlassen von städtischen Räumen, Sportstätten oder Einrichtungen. Die Städte stellen sie Dritten kostenlos oder gegen ein geringes Entgelt bereit. Die Kosten, die der Stadt durch die Drittnutzung entstehen, werden nicht oder nicht vollständig erstattet. Es verbleibt ein Restaufwand, dessen Höhe nicht ermittelt wird. Er verbirgt sich in den Kosten für den Unterhalt und das Bewirtschaften der Liegenschaft oder Einrichtung. Infolgedessen ist den Kommunen der Geldwert ihrer Sachleistung und damit der volle Umfang ihrer freiwilligen Leistungen unbekannt.

4.4.2 **Welche Auswirkungen hat die gegenwärtige Praxis?**

Aus diesem Grund erkennen die Beteiligten vielfach nur die Finanzhilfen als Unterstützung ehrenamtlicher Aktivität an. Denn hierbei fließt sichtbar Geld. Dagegen werden Sachleistungen eher als selbstverständlich gesehen, weil ihr Geldwert nicht offensichtlich ist. Dies kann zum Anspruchsdenken der unterstützten Vereine und Organisationen beitragen und es fördern.

Diese Ausgangslage beeinflusst die kommunalpolitische Debatte freiwilliger Leistungen. Erfahrungsgemäß wird über Zuschüsse und Sachleistungen an Vereine anders diskutiert als über den hohen Finanzbedarf einer kommunalen Einrichtung.

Bei Schulen und Schulsportstätten wirken sich die subventionierten Sachleistungen auf die Höhe des Schulkostenbeitrags aus. Denn dieser berücksichtigt die jeweiligen Zuschussbedarfe der Einrichtungen. Bei kostendeckenden Nutzungsentgelten würden die Kommunen höhere Einnahmen erwirtschaften. Der Finanzbedarf der Schulen wäre geringer. Damit wären auch niedrigere Schulkostenbeiträge absehbar.

4.4.3 **Wie schaffen die Städte mehr Transparenz?**

Die Kommunen können durch 3 Maßnahmen die notwendige Transparenz herstellen. Sie müssen

- sämtliche Drittnutzungen vollständig erfassen,
- die Nutzungsentgelte kostendeckend kalkulieren und
- die kalkulierten Entgelte jedem Nutzer in Rechnung stellen.

Dadurch vermeiden die Kommunen versteckte Subventionen im Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwand ihrer Liegenschaften und Einrichtungen. Zugleich schöpfen sie die Einnahmemöglichkeiten aus.

Die Kommunen können den Vereinen und Organisationen zweckgebundene Zuschüsse zu den Entgelten bewilligen. Damit ermöglichen sie ihnen, die Liegenschaften und Einrichtungen weiterhin kostenfrei oder kostengünstig zu nutzen.

4.4.4 **Welche Vorteile hat eine transparente Ausweisung?**

Wird der Geldwert von Sachleistungen im Haushalt vollständig ausgewiesen, wird der gesamte Umfang der freiwilligen Leistungen an Dritte sichtbar. Sowohl die Kommune als auch die begünstigten Vereine, Organisationen und Privatpersonen erhalten einen vollständigen Überblick über die städtische Unterstützung.

Durch die verbesserte Transparenz vergrößern sich die Entscheidungsspielräume der ehrenamtlichen Verwaltung. Sie legt fest, wofür die Mehreinnahmen aus Nutzungsentgelten verwendet werden. Sie bestimmt, ob und in welcher Höhe Dritte zweckgebundene Finanzhilfen zu den Nutzungsentgelten erhalten.

Transparenz schafft eine verlässliche Grundlage für kommunalpolitische Entscheidungen, die

- die Einrichtungen und Liegenschaften,
- freiwillige Leistungen an Dritte oder auch
- Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung betreffen.

Durch veränderte Förderbedingungen können auch Verhaltensänderungen bei den Begünstigten ausgelöst werden. Das zeigt das Beispiel der Stadt Heide. Sie hat 2012 die Entgeltordnung und die Sportförderrichtlinien erneuert. Nunmehr zahlen alle Nutzer für das Überlassen der städtischen Sportstätten einen kostendeckend kalkulierten Stundensatz. Dadurch erzielt die Stadt Mehreinnahmen. Diese setzt sie für die Sportförderung ein. Die neue Entgeltregelung führte dazu, dass die Vereine vorsorglich

reservierte Hallenzeiten freigaben, die sie tatsächlich nicht nutzten. Dadurch konnte die Stadt den Bedarf anderer Vereine decken, die bis dahin vergeblich um Hallenzeiten gebeten hatten.

4.4.5 **Was ist zu tun?**

Vereine, Verbände und sonstige Dritte müssen die Kosten ersetzen, die der Stadt entstehen, wenn sie ihnen kommunale Einrichtungen und Liegenschaften überlässt. Die Kommunen sind aufgefordert, die Kosten ihrer Liegenschaften zu ermitteln.

Für die Raumnutzung sind realistische Entgelte von allen Nutzern zu erheben. Diese Einnahmen aus den Nutzungsentgelten sind bei der jeweiligen Einrichtung oder Liegenschaft im Haushalt auszuweisen. Absehbare Mehreinnahmen erhöhen die Kostendeckungsgrade der Einrichtung oder Liegenschaft.

Können bestimmten Nutzergruppen diese Entgelte nicht zugemutet werden, ist dies im Haushalt deutlich zu machen. Die Kommune kann diesen Nutzern zweckgebundene Finanzhilfen zum Ausgleich der kostendeckenden Nutzungsentgelte bewilligen. Eine Gegenbuchung als „Sportförderung“, „Kulturförderung“ oder z. B. „Jugendförderung“ als Ausgabe ist aufzunehmen.

Erst diese Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben machen die Kosten kommunaler Einrichtungen und Liegenschaften transparent. Damit wird auch die Gesamtförderung der Vereine und Verbände sichtbar. Verwaltung und Ehrenamt können aus dieser neuen Transparenz Schlussfolgerungen ziehen und zur Grundlage der weiteren kommunalpolitischen Diskussion machen.

Für ein einfaches Verfahren sollte die Kommune den zweckgebundenen Zuschuss nicht an den Begünstigten auszahlen, sondern ihn mit der Einnahme aus dem Nutzungsentgelt verrechnen.

4.5 Kindertageseinrichtungen

Die Eltern haben einen angemessenen Beitrag zu den Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen zu entrichten. Der Beitrag ist regelmäßig zu überprüfen und anzupassen. Dies gilt unabhängig vom Plan der Landesregierung, die Eltern von Krippenkindern ab 2017 mit einem monatlichen Zuschuss von 100 € zu unterstützen. Das „Krippengeld“ wird die Diskussion um das notwendige Anheben der Elternbeiträge nicht erleichtern.

Den Städten steht ein gewichtiges Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der Angebote und den damit verbundenen Kosten zu. Denn: Ihr Finanzierungsanteil an den Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen freier Träger lag 2013 bei durchschnittlich 41 %. Sie sollten ihr Mitspracherecht nutzen, um die Vereinbarungen zu verbessern.

4.5.1 Allgemeines

Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen ist eine erhebliche - stetig steigende - finanzielle Herausforderung für die Kommunen.

Die geprüften Städte beteiligten sich 2013 mit insgesamt 11,4 Mio. € an der Finanzierung der laufenden Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen in ihrem Gebiet. Die Ausgaben und Einnahmen des Jahres 2013 der jeweiligen Kindertageseinrichtungen wurden bei den geprüften Städten unter Zuhilfenahme eines Erhebungsbogens ermittelt.

Die Städte müssen diese Betreuungskosten begrenzen. Daher sind alle Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen und die Ausgaben auf das Notwendige zu beschränken. Aus diesem Grund wurden die Elternbeiträge und die Finanzierungsvereinbarungen mit den freien Trägern betrachtet.

4.5.2 Teilfinanzierung der Betriebskosten durch Elternbeiträge

Das SGB VIII¹ ermöglicht, Teilnehmerbeiträge oder Gebühren für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen festzusetzen.

Nach dem Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen (Kindertagesstättengesetz KiTaG)² haben die Eltern

¹ § 90 Abs. 1 Achstes Buch Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII) vom 26.06.1990, BGBl. I S. 1163, zuletzt geändert am 28.10.2015, BGBl. I S. 1802.

² § 25 Absatz 3 Satz 1 Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen (Kindertagesstättengesetz - KiTaG) vom 12.12.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 651, zuletzt geändert am 22.09.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 808.

einen angemessenen Beitrag zu den Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen zu entrichten. Das Land hat den unbestimmten Rechtsbegriff „angemessen“ nicht näher definiert. Hinweise zur Höhe des Regel Elternbeitrags fehlen.

Die Höhe des Regel Elternbeitrags wird durch den jeweiligen Träger selbst bestimmt. Sie richtet sich nach Art und Dauer der Betreuung.

Nach Auffassung der kommunalen Landesverbände muss der Elternbeitrag wesentlich zur Deckung der Betriebskosten beitragen. Sie empfehlen, den Regel Elternbeitrag in kreisangehörigen Kommunen auf mindestens 30 % der ermittelten Betriebskosten je Platz festzusetzen. Dem LRH erscheint eine Beteiligung der Eltern von bis zu einem Drittel an den Betriebskosten im Sinne von § 24 KiTaG angemessen.¹

Der durch die Elternbeiträge erzielte Anteil betrug 2013 bei den geprüften Städten im Durchschnitt aller Träger zwischen 24,0 und 30,9 % der Betriebskosten.

Die Kommunen tragen für ihre eigenen Einrichtungen die Kosten, die nach Abzug aller anderen Einnahmen noch verbleiben. Für die Einrichtungen der freien Träger wird ein Zuschussbetrag vereinbart, der häufig ebenfalls das Defizit der Einrichtung unter Abzug einer - in der Regel geringen - Eigenleistung des Trägers deckt. Daher sollten die Einnahmemöglichkeiten über die Elternbeiträge ausgeschöpft werden.

Das Land plant, Eltern von Krippenkindern ab 2017 mit einem monatlichen Zuschuss von 100 € zu unterstützen. Dieser Zuschuss wird die Kommunen bei den Betriebskosten für Kindertagesstätten nicht entlasten.

Er wird es ihnen vielmehr erschweren, die Elternbeiträge anzuheben.

Elternbeiträge für kommunale Kindertageseinrichtungen

Von den 5 geprüften Städten deckt Husum den Betreuungsbedarf ausschließlich über freie Träger. Die übrigen Städte haben eigene kommunale Kindertageseinrichtungen. Heide hat mit einigen Umlandgemeinden einen Zweckverband zur Errichtung und Unterhaltung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen (Zweckverband Kindertagesstätten Heide-Umland) gegründet, der die kommunalen Einrichtungen betreibt.

In den geprüften Städten wurden 2013 folgende Betriebskostenanteile über Elternbeiträge gedeckt:

¹ Vgl. Veröffentlichung des LRH vom 15.07.2009 „Wesentliche Ergebnisse aus der Querschnittsprüfung „Finanzierung von Kindertageseinrichtungen“, <http://www.landesrechnungshof-sh.de/de/27/kommunalberichte.html>.

Kommunale Kindertageseinrichtungen

Stadt	Elternbeiträge in % der Betriebskosten
Eckernförde	27,18
Heide	29,00*
Husum	keine kommunale Kindertageseinrichtung
Rendsburg	25,56
Schleswig	24,29
Durchschnitt	26,65

* Für Heide wird sich der tatsächlich durch Elternbeiträge abgedeckte Anteil der Betriebskosten noch verringern. Zum Prüfungszeitpunkt waren bei der Kalkulation Abschreibungsbeträge nicht oder nur in geschätzter Höhe berücksichtigt worden.

Die 4 Städte haben ihre Elternbeiträge mit mindestens 30 % der Betriebskosten kalkuliert. Trotzdem erreichte keine Stadt 2013 Elternbeiträge in dieser Höhe. Die tatsächlich erzielten Einnahmen betragen durchschnittlich 26,65 % der Betriebskosten.

Dies hatte unterschiedliche Gründe:

- Keine Stadt legt die Elternbeiträge jährlich neu fest, obgleich die Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen in der Regel jährlich steigen.
- Zum Teil wurden auf Beschluss des Ehrenamts „politische Beiträge“ erhoben, die unterhalb der kalkulierten Beträge lagen.

Alle geprüften Städte mit eigenen kommunalen Kindertageseinrichtungen haben somit Möglichkeiten, die Einnahmen aus Elternbeiträgen zu erhöhen, indem sie die Beiträge jährlich überprüfen und neu festlegen.

Elternbeiträge für Kindertageseinrichtungen freier Träger

Die freien Träger entscheiden selbst über die Höhe der Elternbeiträge in ihren Einrichtungen. Nur die Stadt Rendsburg hat in den Finanzierungsvereinbarungen konkrete Regelungen zur Höhe der Elternbeiträge der freien Träger getroffen.

In den geprüften Städten wurden 2013 bei den freien Trägern folgende Betriebskostenanteile über Elternbeiträge gedeckt:

Kindertageseinrichtungen freier Träger

Stadt	Elternbeiträge in % der Betriebskosten
Eckernförde	29,38
Heide	26,85
Husum	25,25
Rendsburg	35,33
Schleswig	23,79
Durchschnitt	27,59

Auch bei den freien Trägern erreichten nicht alle die 30%ige Mindestdeckung der Betriebskosten durch Elternbeiträge. Immerhin lag der Anteil bei den freien Trägern 0,94 %-Punkte über dem Anteil kommunaler Einrichtungen.

Es gibt somit auch bei den freien Trägern noch Möglichkeiten, die Einnahmesituation zu verbessern. Da dies den Zuschussbedarf verringern würde, sind die Städte mit Ausnahme Rendsburgs aufgefordert, in den Finanzierungsvereinbarungen entsprechende Regelungen zu treffen.

4.5.3 **Finanzierungsvereinbarungen mit den freien Trägern**

Nach § 25 Abs. 1 KiTaG werden die Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen anerkannter Träger aufgebracht durch:

- Zuschüsse des Landes,
- Teilnahmebeiträge oder Gebühren,
- Zuschüsse des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe,
- Zuschüsse der Gemeinden und
- Eigenleistungen des Trägers.

Dies gilt, sofern sie in dem Bedarfsplan des örtlichen Jugendhilfeträgers aufgenommen sind.

Der Zuschuss der Gemeinde an den freien Träger wird in einer schriftlichen Finanzierungsvereinbarung festgelegt. Für die Ausgestaltung der Finanzierungsvereinbarungen bestehen keine Vorgaben.

Für die Betriebskosten der Einrichtungen der freien Träger ergaben sich daraus 2013 folgende durchschnittliche kommunale Finanzierungsanteile:

Kommunaler Finanzierungsanteil Einrichtungen freier Träger

Stadt	Kommunaler Anteil in % der Betriebskosten
Eckernförde	41,87
Heide	44,52
Husum	41,76
Rendsburg	37,52
Schleswig	41,06*
Durchschnitt	41,21

* Die Kindertageseinrichtungen der dänischen Minderheit wurden in Schleswig nicht berücksichtigt. Für diese lag der kommunale Anteil durchschnittlich bei 21,92 % der Betriebskosten. Die Gründe dafür sind nicht bekannt. Schleswig gewährt die gleiche Förderung wie den übrigen freien Trägern.

Die geprüften Städte haben die Einrichtungen der freien Träger 2013 auf unterschiedliche Weise bezuschusst durch:

- Gewährung von Festbeträgen für jedes Kind aus der Standortgemeinde,
- Ausgleich des Defizits,

- feste, prozentuale Beteiligung an den Kosten des pädagogischen Personals oder
- Ermittlung des Zuschussbetrags anhand von - für jede Einrichtung individuell errechneten - Leistungspunkten, deren Wert festgelegt ist.

Keine Stadt hat die Zuschusshöhe auf das tatsächliche Defizit begrenzt. Das hat dazu geführt, dass von einigen Trägern Überschüsse erwirtschaftet wurden.

Die Ausgaben für das pädagogische Personal haben den größten Anteil an den Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen. Eindeutige Regelungen zum zuschussfähigen Personal (quantitativ und qualitativ) sind daher unerlässlich. Ohne entsprechende Regelungen (Personalschlüssel, Verfügungszeiten, Öffnungszeiten, etc.) können seitens der Städte die Ausgaben für Kindertageseinrichtungen nicht auf das notwendige Maß begrenzt werden.

Um untersuchen zu können, ob Ausgaben notwendig waren und Einnahmepotenziale ausgeschöpft wurden, sind Prüfungsrechte des Zuschussgebers unabdingbar.

Die geprüften Städte tragen mit durchschnittlich 41 % der Betriebskosten den größten Finanzierungsanteil von Kindertageseinrichtungen der freien Träger. Ihnen steht damit ein gewichtiges Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der Angebote und den damit verbundenen Kosten zu. Dieses sollten sie nutzen, um eindeutige und vollständige Regelungen in den Finanzierungsvereinbarungen zu treffen.

Die Finanzierungsvereinbarungen der geprüften Städte waren bezüglich der wesentlichen Inhalte unvollständig oder unklar. Die Inhalte werden allein durch die jeweiligen Vertragspartner bestimmt. Für die Kommunen ist die Finanzierungsvereinbarung die einzige Möglichkeit, ihre Förderung auf das notwendige Maß zu beschränken. Dafür müssten insbesondere z. B.

- neben den zuschussfähigen Sach- und Personalausgaben
 - sowie der zu erbringenden (Eigen-)Leistung
 - auch umfassende Prüfungsrechte des Zuschussgebers
- festgelegt werden.

Eine Förderung über das Defizit hinaus ist auszuschließen.

Der LRH hat bereits 2010 eine Arbeitshilfe für Finanzierungsvereinbarungen auf seiner Webseite bereitgestellt.

4.5.4 **Stellungnahmen**

Das **Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung (Sozialministerium)** hält es für falsch, Standortgemeinden höhere Elternbeiträge zu empfehlen. Es sei nicht vertretbar, Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen ausschließlich betriebswirtschaftlich und fiskalisch zu betrachten. Weder der LRH noch die kommunalen Landesverbände könnten die Höhe der Elternbeiträge vorschreiben. Die auf veröffentlichten Prüfungserkenntnissen des LRH aus 2009 beruhende Forderung, ein Drittel der Betriebskosten aus Elternbeiträgen zu finanzieren, hält das Ministerium für nicht mehr aktuell. Es verweist auf eine Evaluation vom März 2015, wonach durchschnittlich 20,28 % der Betriebskosten im U3-Bereich aus Elternbeiträgen finanziert werden.

Ebenso sieht das Ministerium höhere Eigenleistungen von den freien Trägern als problematisch an.

Der **LRH** hält an seiner Empfehlung fest. Ihm ist dabei bewusst, dass Kommunen familienfreundliche Angebote schaffen wollen. Sie wägen verschiedene soziale Aspekte ab und möchten, dass Kinder bestmöglich betreut werden. Kommunen müssen jedoch auch finanziell in der Lage sein, Betreuungsangebote vorzuhalten.

Die Einwände des Sozialministeriums würden die finanzielle Situation auf kommunaler Ebene weiter verschärfen. Wenn sich Eltern nur noch zu 20 % beteiligen und mit freien Trägern nicht über Eigenanteile verhandelt werden kann, erhöhen sich die kommunalen Defizite. Das Ministerium lässt offen, vom wem die zusätzlich entstehenden Lücken finanziert werden sollen.

Insofern wäre es aus Sicht des LRH eine faire Regelung, wenn Kommunen, Land und Eltern jeweils zu einem Drittel an den Betriebskosten beteiligt würden.

4.6 **Kostenrechnende Einrichtungen und Tourismusabgabe**

Die Städte sollten sich stärker mit den finanziellen Ergebnissen ihrer kostenrechnenden Einrichtungen, wie z. B. Parkdecks, Wochenmärkte oder Straßenreinigung, auseinandersetzen.

Einige Einrichtungen haben Verluste bis zu mehreren Hunderttausend Euro jährlich erwirtschaftet. Diese gilt es zu vermeiden.

Für Gemeinden, die als Tourismusort anerkannt sind, ist es effizienter, statt der Kurabgabe die Tourismusabgabe zu erheben. Dadurch können auch Aufwendungen der bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen für kulturelle und touristische Zwecke, wie z. B. Museen und Stadtbüchereien, gedeckt werden.

4.6.1 **Kostenrechnende Einrichtungen - Einnahmepotenzial nicht genutzt**

Öffentliche Einrichtungen der Kommunen werden haushaltswirtschaftlich „kostenrechnende Einrichtungen“ genannt, wenn sie ganz oder mindestens zu 10 % aus Gebühren bzw. Entgelten finanziert werden.¹ Mitunter werden sie aus dem kommunalen Haushalt ausgelagert und in Eigenbetrieben oder Eigengesellschaften geführt. Die Einzelheiten regelt das Kommunalabgabengesetz (KAG)².

Der LRH hat in Eckernförde, Heide, Husum, Rendsburg und Schleswig geprüft, wie die kostenrechnenden Einrichtungen geführt worden sind.

Vielfach wird die Auffassung vertreten, dass die kostenrechnenden Einrichtungen in Zeiten der Doppik nicht mehr aufmerksam beachtet werden müssten. Doppische Haushalte erfüllten „automatisch“ die Anforderungen an eine Betriebsabrechnung bzw. eine Kosten-/Leistungsrechnung. Diese Auffassung ist jedoch nicht zutreffend.

Um die Kosten korrekt kalkulieren und die Gebühren entsprechend festsetzen zu können, müssen die Kosten und Leistungen kostenrechnender Einrichtungen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelt und gegenübergestellt werden. Dies kann der kommunale Haushaltsplan nicht abbilden, selbst wenn er nach doppischen Grundsätzen geführt wird. Weder die in kameralen Haushalten erfassten Einnahmen und Ausgaben noch die Erlös- und Aufwandsdarstellung in doppischen Haushalten reichen aus, um eine qualifizierte Kostenrechnung ersetzen zu können.

Die wichtigsten Kritikpunkte aus der Prüfung:

- Oft ist keine Kosten-/Leistungsrechnung entwickelt worden, um die Kosten und Erlöse kalkulieren zu können.
- Häufig sind für die kostenrechnenden Einrichtungen keine jährlichen Betriebsabrechnungen erstellt worden.
- Gebührenberechnungen auf der Grundlage des Vorjahresergebnisses sind nur unzureichend vorgenommen worden.
- Die Kosten für interne Leistungsbeziehungen aus der jeweiligen Verwaltung wurden häufig unzureichend berücksichtigt.

¹ Vgl. § 11 Abs. 1 Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines kameralen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral - GemHVO-Kameral) vom 30.08.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 670, zuletzt geändert durch LVO vom 16.03.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 96; § 6 Abs. 1 Nr. 10 Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik) vom 30.08.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 646, zuletzt geändert durch LVO vom 10.06.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 410.

² Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.01.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 27, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15.07.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 129.

- Gebührenaussgleichsrücklagen sind auch im doppischen Haushalt zu berücksichtigen: Kostenüberdeckungen der kostenrechnenden Einrichtungen sind als Sonderposten für den Gebührenaussgleich anzusetzen, sofern sie nach dem KAG in den nächsten Jahren ausgeglichen werden müssen.¹
- Auch die Hilfsbetriebe der Gemeinde sollten als kostenrechnende Einrichtungen geführt werden (z. B. Bauhof, Fuhrpark, Stadtgärtnerei).²

Damit war die Führung der kostenrechnenden Einrichtungen oftmals unzureichend. Hieraus sind zudem Verluste entstanden. Diese Verluste werden dann aus allgemeinen Steuermitteln ersetzt, obgleich Gebühren vorrangig vor Steuern zu erheben sind.³

Einige kostenrechnende Einrichtungen haben vermeidbare Verluste bis zu mehreren Hunderttausend Euro jährlich erwirtschaftet. Dadurch sind die städtischen Haushalte belastet worden.

4.6.2 **Stiefmütterliche Behandlung der kostenrechnenden Einrichtungen**

Die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse werden nicht ausreichend ausgewertet. Häufig haben sich weder die Bürgermeister noch die Kämmerer mit den Ergebnissen auseinandergesetzt. Eine Ergebnisanalyse ist wichtig, um eventuelle Fehlentwicklungen bzw. -kalkulationen erkennen zu können. Erforderlichenfalls ist den Selbstverwaltungsgremien vorzuschlagen, wie die Gebühr im kommenden Abrechnungszeitraum bemessen sein muss. Auch die Selbstverwaltungsgremien sollten sich regelmäßig die Ergebnisse der Einrichtungen vorlegen lassen.

In allen 5 Mittelstädten werden die Kostenrechnungen dezentral geführt, also in den Fachdiensten. Die während der Prüfung festgestellten Defizite haben teilweise ihren Ursprung in der fachlichen Ausrichtung der Fachdienste. Deren Fachaufgaben haben in der Regel nichts mit der Kalkulation von Gebühren bzw. Entgelten zu tun. Die Kenntnisse der Mitarbeiter sind nicht ausreichend, um einmal im Jahr die geforderten Betriebsabrechnungen und Kalkulationsaufgaben ordnungsgemäß abzuarbeiten.

Aus verwaltungsbetriebswirtschaftlicher Sicht sollten diese Aufgaben zentral erledigt werden. In einer zentralen Organisationsform können gleichartige Arbeiten zusammengefasst und vereinheitlicht sowie Redundanzen vermieden werden. Die Kalkulationstätigkeiten sollten zentral im Fachdienst Finanzen erledigt werden. Hierfür sollte ein entsprechend ausgebildeter Mitarbeiter eingesetzt werden. Die kostenrechnenden Einrichtungen

¹ § 50 Abs. 1 GemHVO-Doppik.

² § 11 Abs. 4 GemHVO-Kameral.

³ § 76 Abs. 2 GO.

sollten jedoch weiterhin von dem jeweils zuständigen Fachdienst geführt werden.

In einzelnen Mittelstädten gibt es keine Dienstanweisung zur Kostenrechnung. Eine Dienstanweisung ermöglicht ein einheitliches, vergleichbares und transparentes Verwaltungshandeln. Sie hilft zudem den Mitarbeitern. Eine Dienstanweisung ist daher insbesondere notwendig, wenn die kostenrechnenden Einrichtungen dezentral geführt werden. Sie ist ein unverzichtbares und wirksames Instrument, um kostenrechnende Einrichtungen ordnungsgemäß zu führen. Der LRH hat den betroffenen Kommunen empfohlen, zügig eine Dienstanweisung zu erlassen.

4.6.3 **Erhebung der Tourismusabgabe: Ein uneinheitliches Bild**

Die Erhebung der Tourismusabgabe wird ebenfalls im KAG geregelt und ist in Husum und Eckernförde geprüft worden. Für Heide, Rendsburg und Schleswig ist die Möglichkeit einer Erhebung untersucht worden.

Gemeinden, die als Kur- oder Erholungsort anerkannt sind, können laufende Tourismusabgaben erheben.¹ Die Einnahmen finanzieren die Tourismuswerbung und die für Kur- und Erholungszwecke bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen. Für Gemeinden, die als Tourismusort anerkannt sind, gilt: Sie können eine Tourismusabgabe erheben, die die Aufwendungen der bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen für kulturelle und touristische Zwecke deckt.

Die Tourismusabgabe wird von Personen und Personenvereinigungen erhoben, denen durch den Tourismus wirtschaftliche Vorteile geboten werden. Abgabepflichtige sind danach z. B. Hotels, Einzelhändler und Dienstleistungsbetriebe.

Die Kosten der zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten öffentlichen Einrichtungen können auch über eine Kurabgabe erhoben werden. Abgabepflichtig sind danach ortsfremde Personen, die sich im Abgabebereich aufhalten und denen die Möglichkeit geboten wird, öffentliche Einrichtungen zu nutzen oder an Veranstaltungen teilzunehmen.

In **Husum** wird die Tourismusabgabe ordnungsgemäß und rechtssicher erhoben.

In **Eckernförde** ist die Erhebung der Abgabe in Verzug, weil wichtige jährlich wiederkehrende Arbeiten nicht vorgenommen wurden. Die für die Bearbeitung jährlich erforderlichen Daten sind zuletzt für 2012 bereitgestellt worden.

¹ § 10 KAG.

Neben der Tourismusabgabe erhebt Eckernförde eine Kurabgabe. Aus Sicht des LRH ist die Tourismusabgabe wegen ihrer Zweckgebundenheit und des größeren Kreises der Abgabepflichtigen zu bevorzugen. Zudem bezieht sie auch den Tagestourismus ein. Die Stadt könnte mittelfristig auf die Kurabgabe verzichten. Dazu sollte sie die Aufwendungen für Kur- und Erholungszwecke insgesamt in die Tourismusabgabe überführen.

In **Heide** wurden erste Diskussionen zu einer eventuellen Einführung der Tourismusabgabe geführt. Der LRH sieht dies hier kritisch:

- Die Übernachtungszahlen reichen nicht aus.
- Die städtischen Einrichtungen ziehen nicht genug touristische Gäste an.
- Es ergeben sich nicht genug Verdienstmöglichkeiten für die Abgabepflichtigen.

Rendsburg hat etwas höhere Übernachtungszahlen als Heide. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Gäste von 2,1 Tagen weist eher auf berufsbedingte als touristische Aufenthalte hin. Der LRH sieht auch hier die Voraussetzungen für eine Tourismusabgabe als derzeit nicht gegeben an.

In **Schleswig** wird seit 2007 über die Möglichkeit einer Tourismusabgabe beraten. Aus Sicht des LRH liegen die Voraussetzungen in Schleswig vor, denn: Sowohl die Lage der Stadt an der Schlei, die Altstadt und der Stadtteil Holm wie auch der Dom und die Landesmuseen Schloss Gottorf ziehen Touristen und Tagesbesucher gleichermaßen an. Auch die Übernachtungstatistik unterstreicht das erhebliche touristische Potenzial.

4.7 Untere Bauaufsichten - Vergleich offenbart Unterschiede

Für ein vergleichbares Aufgabenspektrum haben die Mittelstädte unterschiedlich viel Personal eingesetzt. Der durchschnittliche Zuschussbedarf variierte zwischen 3,41 und 5,38 €/Ew. Nur Schleswig wies einen Überschuss von 1,22 €/Ew auf.

Die Höhe der Einnahmen können die Bauaufsichten nur gering beeinflussen. Um die Wirtschaftlichkeit zu steigern, muss vorrangig die Ausgabenstruktur und insbesondere der Personaleinsatz optimiert werden. Städte mit unterdurchschnittlichen Fallzahlen sollten die Geschäftsprozesse weiter verbessern.

4.7.1 Allgemeines

Kerngeschäft der unteren Bauaufsicht sind die nach der Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO)¹ vorgesehenen Bauantragsverfahren, Genehmigungsfreistellungsverfahren und Bauvoranfragen. Daneben wird in den Bauaufsichten eine Vielzahl weiterer Aufgaben erledigt, wie z. B. Widerspruchs- und Klageverfahren, Abgabe von baufachlichen Stellungnahmen oder das Führen des Baulastenverzeichnisses.

Insbesondere die „weiteren Aufgaben“ nehmen die untersuchten Städte differenziert bzw. in verschiedenen Organisationseinheiten (z. B. Bauaufsicht, Bauverwaltung, Stadtplanungsabteilung) wahr. Der LRH hat eine einheitliche Vergleichsbasis erarbeitet und dem kennzahlengestützten Personal- und Kostenvergleich zugrunde gelegt.

Er hat die Antragseingänge des Kerngeschäfts als transparente Vergleichsgröße ausgewertet. Dies lag daran, dass die „weiteren Aufgaben“ teilweise nicht oder nur unregelmäßig erfasst wurden. Darüber hinaus wurde bei zumindest 3 Mittelstädten festgestellt, dass die „weiteren Aufgaben“ in einem annähernd identischen Verhältnis zu den gewichteten Antragseingängen standen. Insofern konnten die „weiteren Aufgaben“ bei den fallzahlenbezogen Kennzahlen vernachlässigt werden, da sich diese auf gewichtete Antragseingänge beziehen.

4.7.2 Unterschiedlich hoher Personaleinsatz

Die nachstehende Tabelle zeigt den Personaleinsatz für die Aufgabewahrnehmung der einheitlichen Vergleichsbasis.

Personaleinsatz je 10.000 Einwohner in VZÄ

Stadt	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009/2013 in %
Eckernförde	1,12	1,26	1,27	1,31	1,31	+17,1
Heide	1,43	1,31	1,31	1,31	1,31	-8,9
Husum	1,26	1,14	1,15	1,17	1,20	-4,8
Rendsburg	1,04	1,07	1,07	1,21	1,21	+16,9
Schleswig	1,14	1,14	0,72	0,87	0,88	-22,3
Durchschnitt	1,19	1,18	1,09	1,17	1,18	-0,6

Sowohl hinsichtlich des quantitativen Einsatzes pro Einwohner als auch hinsichtlich der Stellenentwicklung im Betrachtungszeitraum bestanden große Unterschiede zwischen den Mittelstädten. Während Schleswig im

¹ Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO) vom 22.01.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 6, zuletzt geändert durch Gesetz vom 08.06.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 369.

Vergleich 2009 zu 2013 einen Stellenrückgang von 22 % aufwies, hatten Rendsburg und Eckernförde ihre Personalstellen erhöht.

Auch wenn die maßgeblichen Tätigkeiten und Arbeitsfelder der unteren Bauaufsicht bei allen einbezogenen Mittelstädten vergleichbar sind, ist eine Beurteilung der personellen Ausstattung allein in Relation zu den Einwohnerwerten nicht aussagekräftig. Denn die Bauaufsichten erbringen auch Dienstleistungen für Einwohner, die ihren Zweitwohnsitz im Stadtgebiet haben. Diese werden bei der statistischen Ermittlung der Einwohnerzahlen nicht berücksichtigt. Deshalb ist ein ergänzender Vergleich bezogen auf das Arbeitsvolumen erforderlich. Hierfür wurden das Arbeitsvolumen¹ abgefragt und anschließend fallzahlenbezogene Kennzahlen² ermittelt.

4.7.3 Entwicklung der Antragseingänge

Die Bearbeitung der einzelnen Verfahren (Kerngeschäft) weicht in der Arbeitsintensität voneinander ab, was sich unter anderem auch in der Höhe der Genehmigungsgebühren nach der Baugebührenverordnung³ niederschlägt. Der undifferenzierte Vergleich aller Verfahrensarten wäre wegen des tatsächlichen Arbeitsaufwands für die jeweiligen Verfahren unzureichend. Deshalb hat der LRH die Verfahrensarten anhand eines Gewichtungssystems bewertet. Dieses differenziert nach Schwierigkeitsgraden und Bearbeitungsaufwand.

Antragseingänge insgesamt (gewichtete Zahlen)

Stadt	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnittswert
Eckernförde	646	555	660	791	753	681
Heide	479	393	468	441	434	443
Husum	610	529	624	507	561	566
Rendsburg	898	733	937	884	821	855
Schleswig	562	524	499	592	433	522

2010 gingen die Antragseingänge bei allen Mittelstädten zurück. In den Folgejahren entwickelten sie sich sehr heterogen. Das durchschnittliche Arbeitsvolumen reichte von 443 Antragseingängen in Heide bis zu 855 in Rendsburg.

¹ Vgl. Tz. 4.7.3.

² Vgl. Tz. 4.7.4.

³ Landesverordnung über Verwaltungsgebühren in Angelegenheiten der Bauaufsicht (Baugebührenverordnung - BauGebVO -) vom 01.04.2009, GVObI. Schl.-H. S. 178, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 14.06.2016, GVObI. Schl.-H. S. 369.

4.7.4 Fallzahlenbezogene Kennzahlen der unteren Bauaufsichten

Um zu beurteilen, ob die Personalausstattung¹ angesichts des jeweiligen Arbeitsvolumens zumindest annäherungsweise stimmig ist, hat der LRH die gewichteten Antragsgänge („Input“) mit dem dafür in der jeweiligen Stadt eingesetzten Personal in Beziehung gesetzt. Er hat in einer weiteren Auswertung auch den jeweiligen „Output“ der Mittelstädte betrachtet. Hierzu wurde die Anzahl der beschiedenen (= genehmigte und abgelehnte) Verfahren, ebenfalls unter Berücksichtigung der Gewichtungsfaktoren, ins Verhältnis zu dem jeweiligen VZÄ gesetzt.

Antragseingänge (gewichtete Werte) pro VZÄ

Stadt	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnittswert
Eckernförde	252	194	231	277	263	243
Heide	161	144	171	162	159	159
Husum	219	208	246	195	213	216
Rendsburg	305	244	311	266	247	274
Schleswig	206	192	288	285	208	236

Die Kennzahlenwerte signalisierten eine unterschiedlich hohe Personalausstattung der Mittelstädte. Die Durchschnittswerte reichten von 159 Antragsgängen pro VZÄ in Heide bis zu 274 in Rendsburg. Der **Kennzahlendurchschnitt** der 5 Mittelstädte über den Betrachtungszeitraum 2009 bis 2013 betrug **226** gewichtete Antragsgänge pro VZÄ.

Beschiedene Verfahren (gewichtete Werte) pro VZÄ

Stadt	2009	2010	2011	2012	2013	Durchschnittswert
Eckernförde	180	167	190	227	243	202
Heide	144	137	151	144	157	146
Husum	200	229	254	162	205	210
Rendsburg	262	217	276	244	224	244
Schleswig	189	173	251	239	181	202

Auch diese Kennzahlen offenbarten Unterschiede zwischen den Städten. So reichten die durchschnittlichen Fallzahlenwerte von 146 beschiedenen Verfahren pro VZÄ in Heide bis zu 244 in Rendsburg.

Der **Kennzahlendurchschnitt** von 2009 bis 2013 der 5 Mittelstädte betrug **200** gewichtete beschiedene Verfahren pro VZÄ und dient als weiterer Orientierungswert für die Plausibilität der Personalausstattung.

¹ Vgl. Tz. 4.7.2.

4.7.5 Finanzbedarf - große Spannweite

Ausgehend von der einheitlichen Vergleichsbasis hatten die Bauaufsichten einen unterschiedlich hohen Finanzbedarf. Da die Ausgaben regelmäßig höher ausfielen als die Einnahmen, ergab sich ein Zuschussbedarf, der aus allgemeinen Deckungsmitteln des Haushalts auszugleichen war.

Die Gesamtausgaben setzten sich aus den Personalausgaben und den Sachausgaben zusammen. Da die tatsächlichen Personalausgaben durch Faktoren wie Alter und Familienstand der Beschäftigten beeinflusst wurden und darüber hinaus Unterschiede in der Buchungs- und Veranschlagungspraxis bei den Sachausgaben bestanden, hat der LRH einen bereinigten Vergleich basierend auf der Personalkostentabelle des Landes Schleswig-Holstein einschließlich Sachkostenpauschale vorgenommen.

Durchschnittliches Aufkommen in den Jahren 2009 bis 2013 in €/Ew

	Eckernförde	Heide	Husum	Rendsburg	Schleswig
Gebühreneinnahmen in Angelegenheiten der Bauaufsicht	5,70	3,80	3,92	4,59	7,61
Personalausgaben (Landestabelle)	7,59	7,65	6,62	6,67	5,32
Sachkostenpauschale	1,52	1,53	1,32	1,33	1,06
Ausgaben insgesamt	9,11	9,18	7,94	8,00	6,38
Bereinigtes Ergebnis Zuschussbedarf (-) / Überschuss (+)	-3,41	-5,38	-4,02	-3,41	+1,22

Der bereinigte durchschnittliche Zuschussbedarf für die Erledigung der einheitlichen Aufgaben der Bauaufsichten variierte zwischen 3,41 €/Ew in Eckernförde und Rendsburg und 5,38 €/Ew in Heide. Schleswig hingegen generierte einen durchschnittlichen Überschuss von 1,22 €/Ew. Dieser Stadt gelang es im Betrachtungszeitraum, höhere Einnahmen als Ausgaben zu generieren. Hierbei handelte es sich um einen Sondereffekt aufgrund besonders hoher Baugebühren in 2 Jahren.

Die durchschnittlichen Personalausgaben beliefen sich von 5,32 €/Ew in Schleswig bis auf 7,65 €/Ew in Heide.

4.7.6 Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Mittelstädte für das einheitliche Aufgabenspektrum unterschiedlich viel Personal eingesetzt haben. So reichte der Durchschnittswert bei den „Antragseingängen pro VZÄ“ von 159 Fällen in Heide bis zu 274 Fällen in Rendsburg. Bei den „beschiedenen Verfahren pro VZÄ“ bestand eine Spannweite von 146 (Heide) bis 244 Fällen (Rendsburg).

Der bereinigte durchschnittliche Zuschussbedarf lag zwischen 3,41 und 5,38 €/Ew. Nur Schleswig gelang es, einen durchschnittlichen Überschuss von 1,22 €/Ew zu generieren.

Die Höhe der Einnahmenseite können die Bauaufsichten nur relativ gering beeinflussen. Die festzusetzenden Baugebühren werden durch die Baugebührenverordnung weitestgehend vorgegeben. Auf die Anzahl und Verfahrenart der Anträge haben sie ebenfalls keinen Einfluss. Insofern bleibt vorrangig die Optimierung der Ausgabenstruktur und hierbei insbesondere der effiziente Einsatz des Personals. Angesichts der voneinander abweichenden Organisationsstrukturen sind insbesondere die Mittelstädte mit unterdurchschnittlichen Kennzahlenwerten aufgefordert, die Geschäftsprozesse weiter zu verbessern. Ziel sollte sein, mindestens den ausgewiesenen Durchschnitt der einzelnen Kennzahlenwerte zu erreichen.

4.8 **Schulkostenbeiträge**

Im Schuljahr 2013/14 besuchten 19.200 Schülerinnen und Schüler die Schulen in Trägerschaft der 5 Mittelstädte. Mehr als die Hälfte davon wohnten nicht in diesen Städten. Für diese müssen die Wohnortgemeinden Schulkostenbeiträge zahlen.

Seit 2012 werden die Schulkostenbeiträge auf Basis der individuellen Kosten durch die jeweiligen Schulträger kalkuliert und festgesetzt. Für den Anteil der Investitionskosten wird dabei eine vom Landtag festgelegte Pauschale angesetzt. Dieses zweigeteilten Berechnungsverfahrens bedarf es nicht mehr.

4.8.1 **Allgemeines**

Als Träger ihrer allgemeinbildenden Schulen haben die Mittelstädte ihre Schulgebäude und -anlagen zu planen und vorzuhalten, das Verwaltungs- und Hilfspersonal zu stellen und den Sachbedarf des Schulbetriebs zu decken. Für diese Aufgaben tragen sie die Kosten.

Da auch Schülerinnen und Schüler anderer Gemeinden diese Schulen besuchen, ist im Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz (SchulG)¹ Folgendes geregelt:

Eine Gemeinde hat für eine Schülerin oder einen Schüler, die oder der in ihrem Gebiet wohnt und

¹ Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz - SchulG) vom 24.01.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 39, 276, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 16.12.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 500.

- eine Grundschule,
- eine weiterführende allgemeinbildende Schule oder
- ein Förderzentrum

besucht, an deren oder dessen Trägerschaft die Gemeinde nicht beteiligt ist, an den Schulträger einen Schulkostenbeitrag zu zahlen.

Der Schulkostenbeitrag eines Jahres setzt sich zusammen aus

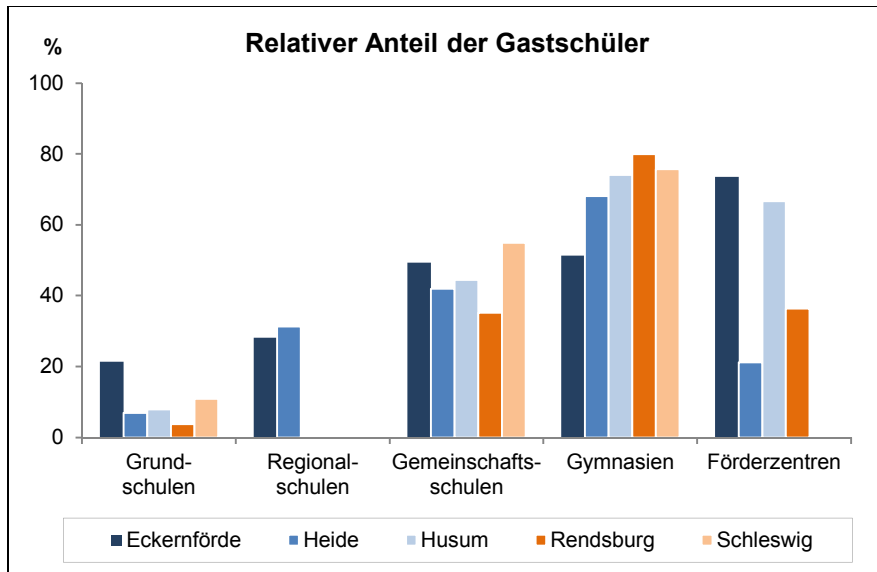
- Kosten für Verwaltungs- und Hilfspersonal sowie Sachbedarf des Schulbetriebs (= laufende Kosten),
- Verwaltungskosten und
- Investitionskosten.

Seit 2012 sieht das SchulG vor, dass Schulkostenbeiträge nicht mehr pauschaliert auf Basis landesdurchschnittlicher Werte errechnet werden. Stattdessen werden sie nunmehr durch die jeweiligen Schulträger anhand ihrer Kosten kalkuliert und festgesetzt.

Der LRH hat die überörtlichen Prüfungen der Mittelstädte genutzt, um die Auswirkungen der individuellen Kalkulation zu untersuchen.

4.8.2 **Schülerzahl als Kalkulationsgrundlage: Schwieriger als gedacht**

Im Schuljahr 2013/14 besuchten mehr als 19.200 Schülerinnen und Schüler die Schulen in Trägerschaft der geprüften Mittelstädte. Über 10.000 Schülerinnen und Schüler (durchschnittlich 52 %) wohnten nicht in diesen Städten. Dieser Durchschnittswert signalisiert, dass der interkommunale Schullastenausgleich berechtigt und für die Schulträger von immenser Bedeutung ist. Der Anteil der Gastschüler je Schulart variiert aber stark. Die relative Verteilung der Gastschülerinnen und Gastschüler auf die Schularten zeigt nachstehende Grafik.



* Im Schuljahr 2013/14 bestanden unter den untersuchten Mittelstädten nur noch in Heide und Eckernförde Regionalschulen.

Für die Berechnung des Schulkostenbeitrags eines Jahres ist die Schülerzahl am für die jährliche Schulstatistik maßgeblichen Stichtag entscheidend. Zu diesem Tag fragt das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein die Daten ab. Abweichende Vereinbarungen sind von den geprüften Mittelstädten nicht getroffen worden.¹

Ein stichpunktartiger Vergleich zwischen den zu Kalkulationszwecken genutzten Zahlen mit den Angaben der amtlichen Schulstatistik führte bei allen Mittelstädten zu - wenn auch marginalen - Abweichungen. Ursächlich hierfür waren überwiegend ablauforganisatorische Mängel, die sich leicht beheben lassen. So wurden

- die Schülerzahlen von den Schulsekretariaten zu unterschiedlichen Stichtagen an das Statistische Amt und an den Schulträger gemeldet,
- falsche Stichtage gewählt oder
- Schülerinnen und Schüler der Außenstellen vergessen.

4.8.3 Kostenarten

Nach dem SchulG gehören zu den laufenden Kosten auch die Aufwendungen für Hilfs- und Verwaltungspersonal. Die Zuordnung der laufenden Kosten je Schulart bereitete den Mittelstädten grundsätzlich keine Schwierigkeiten. Dagegen ist insbesondere die Kostenzuordnung der mittelbar mit dem Aufgabenspektrum „Schule“ betrauten Mitarbeiter uneinheitlich und problematisch.

¹ § 111 Abs. 6 SchulG.

Zunächst bemaßen die Mittelstädte die Kosten für ihr Verwaltungspersonal zurückhaltend. Dies änderte sich deutlich, als die Umlandgemeinden, an die die Mittelstädte Schulkostenbeiträge zu entrichten hatten, ihre Kalkulationen vorlegten: Diese Kalkulationen wiesen teilweise eine sehr umfangreiche (un)mittelbare Betreuung der Schulen durch die Verwaltungsmitarbeiter aus. Einige Mittelstädte reagierten hierauf mit aufwachsenden Personalkostenanteilen in ihrer Kalkulation.

Der LRH hält den kommunalen Schullastenausgleich nicht für das geeignete Instrumentarium, finanzielle Lasten außerhalb der Schulkosten „auszugleichen“. Es besteht die Gefahr einer aufsteigenden Kostenspirale. Um dies zu vermeiden, sollten nur die direkt zuzuordnenden Kosten in die Berechnung der Schulkostenbeiträge einfließen. Eine Kosten- und Leistungsrechnung, die tägliche Arbeitszeitaufschreibungen umfasst, ist hierfür nicht notwendig. Ebenso sind zu grobe Schätzungen nicht zielführend. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, in welcher Bandbreite sich die kalkulierten Personalkostenanteile der jeweiligen Bürgermeister bewegten: von kaum messbar bis 4 %.

Der LRH erinnert an die Handreichung des Bildungsministeriums.¹ Unter dem Abschnitt Verwaltungskosten wird ausgeführt: *„Je weiter die geltend gemachten Kosten von der unmittelbaren Wahrnehmung der Schulträgeraufgabe entfernt sind, desto schwieriger dürfte allerdings der Nachweis sein, dass die Kosten auch tatsächlich diesen Aufgaben zuzuordnen und im Sinne des Gesetzes erforderlich sind.“*

Zudem führte teilweise die Erfassung der Versorgungsausgaben für Beamte zu Problemen. Das SchulG sieht die Aufnahme von Personalkosten vor, die für die Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind.² Die Umlagezahlungen der Schulträger an die Versorgungsausgleichskasse der Kommunalverbände in Schleswig-Holstein (VAK) finanzieren die Versorgungsbezüge der Ruhestandsbeamten. Da Ruhestandsbeamte nicht mehr an der Aufgabenerfüllung beteiligt sind, können die VAK-Umlagezahlungen nicht Bestandteil der Schulkosten sein. Stattdessen sind die Zuführungen zur Pensionsrückstellung (Doppik) bzw. Pensionsrücklage (Kameralistik) anzusetzen. Keinesfalls ist es zulässig, neben den Zuführungsbeträgen auch die VAK-Umlagezahlungen in die Kalkulation der Schulkostenbeiträge aufzunehmen.

¹ www.Schleswig-Holstein.de/DE/Landesregierung/III/Service/Broschueren/Bildung/Schullastenausgleich.pdf

² § 111 Abs. 1 SchulG.

4.8.4 Kalkulation trifft Investitionskostenpauschale

Der Grundsatz, wonach die Schulkostenbeiträge durch die Schulträger auf Basis der tatsächlichen Kosten ermittelt werden sollen, gilt nicht für Investitionskosten. Sie werden vom Landtag festgesetzt. Seit 2008 werden die Investitionskosten im System der Schulkostenbeiträge berücksichtigt, wobei sich die Höhe durch mehrere SchulG-Änderungen verändert hat:

- SchulG 2007:
ab 01.01.2008 125 € und ab 01.01.2013 250 € je Schülerin und Schüler;
- geändert durch Art. 10 Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012:
ab 01.01.2011 250 € je Schülerin und Schüler;
- geändert durch Gesetz zur Änderung SchulG vom 28.01.2011:
ab 01.01.2012: Investitionskosten entsprechend den steuerrechtlichen Vorschriften zur Abschreibung von gewerblich genutzten Gebäuden;
- geändert durch Art. 7 Haushaltsbegleitgesetz 2013:
ab 01.01.2013 250 € je Schülerin und Schüler.
Diese Änderung wurde nicht rückwirkend für 2012 in Kraft gesetzt. Damit gilt die Pauschale von 250 € je Schülerin und Schüler in 2011 und ab 2013. Die Geschäftsstelle des Städteverbands Schleswig-Holstein empfahl den Mittelstädten, sich mit den Wohnortgemeinden im Vereinbarungswege auf die Pauschalregelung auch für 2012 zu verständigen. Einige Wohnortgemeinden weigerten sich aber, sich an den Investitionskosten der Schulträger zu beteiligen;
- geändert durch Art. 5 Haushaltsbegleitgesetz 2016:
ab 01.01.2016 325 € je Schülerin und Schüler.

Dem LRH ist bewusst, dass die aktuelle Regelung einen Kompromiss abbildet. Dennoch: Durch die Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Grundsätze der doppelten Buchführung werden die Schulträger in die Lage versetzt, für jedes Schulgebäude die Abschreibungen zu ermitteln. Dies gilt ebenso für Gemeinden, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik führen, da diese für Schulen dieselben Abschreibungsregeln einhalten müssen.¹

Durch die Abschreibungen werden nur die für das jeweilige Jahr tatsächlich entstandenen Kosten den Wohnortgemeinden in Rechnung gestellt. Die individuellen Abschreibungsbeträge werden von den bisherigen Investitionskostenpauschalen abweichen. Dies ist jedoch den tatsächlichen Verhältnissen geschuldet und erfüllt den Anspruch eines Vollkostenausgleichs. Die Mehrheit der geprüften Mittelstädte sah es als Vorteil an, die in der Kämmerie vorliegenden Daten zu nutzen. Andere hielten die Pauschale für finanziell vorteilhafter.

¹ Vgl. § 11 Abs. 4 Nr. 2 GemHVO-kameral.

Der LRH erinnert an seine Prüfungsfeststellung 2005: *„Der LRH hält es aus Gründen der interkommunalen Finanzgerechtigkeit für geboten, die Eigenanteile an den Investitionskosten bei der Berechnung der Schulkostenbeiträge zu berücksichtigen und schlägt vor, das SchulG entsprechend zu ergänzen. Aus Verwaltungsvereinfachungsgründen wäre statt der konkreten Berechnung auch ein pauschaler Zuschlag für die Schulkostenbeiträge in Anlehnung an die ermittelten Werte denkbar.“*¹

Da die kommunalen Systeme der Haushaltswirtschaft - Doppik und Kame-ralistik - die notwendigen Daten mittlerweile liefern können, entfällt die Grundlage des damaligen Alternativvorschlags. Aus Sicht des LRH sollte der Landesgesetzgeber hierauf reagieren. Da nach § 111 Abs. 6 SchulG die Angemessenheit der Höhe der Investitionskostenpauschale 2017 ohnehin erneut überprüft wird, sollten die Abschreibungsbeträge in den Evaluationsprozess einfließen.

4.8.5 **Stellungnahme**

Das **Ministerium für Schule und Berufsbildung (Bildungsministerium)** bewertet die VAK-Umlagezahlungen ebenfalls als Aufwendungen, die in die Kalkulation der Schulkostenbeiträge nicht einfließen dürften. Zudem mahne der LRH zu Recht eine zurückhaltende Berücksichtigung von Overheadpersonalkosten an.

Das Ministerium kündigt an, in 2017 prüfen und mit den kommunalen Landesverbänden erörtern zu wollen, ob Abschreibungen anstatt der Investitionskostenpauschale berücksichtigt werden könnten. Eine Rechtsänderung werde jedoch nur einvernehmlich mit den Schulträgern und Wohnsitzgemeinden vorgenommen, da es sich um ein interkommunales Ausgleichssystem handele.

¹ Vgl. Kommunalbericht 2005 des LRH, Nr. 10.