



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Kommunalbericht 2021

Kiel, 16. März 2021



Kommunalbericht 2021

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

Kiel, 16. März 2021

Impressum

Herausgeber:

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

Druck:

Firma
Schmidt & Klaunig
Ringstraße 19
24114 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorbemerkungen	9
2. Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein	11
3. Finanzlage der Kommunen - Corona-Pandemie beendet den Aufschwung	13
4. Ergebnisse der vergleichenden Prüfung der Mittelstädte Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Kaltenkirchen	31
4.1 Finanzielle Lage	32
4.2 Forderungsmanagement	39
4.3 Geplante Investitionen müssen realisiert werden	48
4.4 Berichtswesen steckt noch in den Kinderschuhen	54
4.5 Kostenfaktor Krankenstand - ein unbequemes Thema	60
4.6 Keine Zeit für Gleichstellung?	67
4.7 Personalangelegenheiten	73
4.8 Kostenrechnende Einrichtungen	79
4.9 Straßenbaubeiträge	86
5. Schuldenmanagement	96
6. Gebührenkalkulation in der Abfallwirtschaft	105
7. Kooperation bei der Abwasserbeseitigung	110
8. Ambitionierte Klimaschutzziele - Es geht nicht ohne die Kommunen	116
9. „Straßenbau auf schlechtem Grund: War der Kreis Nordfriesland ein geeigneter Bauherr?“	127
10. Vom Verkehrsplan zum Klimaschutz	139
11. Wie verkehrssicher sind Schleswig-Holsteins Städte?	149
12. Ausblick	159

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
Energiewendeministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
EVU	Energieversorgungsunternehmen
Ew	Einwohner
EWKG	Energiewende- und Klimaschutzgesetz
ff.	fortfolgende
FiFo	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
GemHVO-Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik
GemHVO-Kameral	Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral
GG	Grundgesetz
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GO	Gemeindeordnung
GstG	Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst (Gleichstellungsgesetz)
GVFG-SH	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein
GVOBI Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
kommunale Landesverbände	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände
LAbfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz

LAP	Lärmaktionsplan
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LWG	Landeswassergesetz
KAG	Kommunalabgabengesetz
KDU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Ver- waltungsmanagement
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
n. F.	neue Fassung
OU Rödemis	Ortsumgehung Rödemis
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
p. a.	per anno
SGB IX	Sozialgesetzbuch Teil IX - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinde- rungen
StGB	Strafgesetzbuch
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
Tz.	Textziffer
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bau- wesen
WBW	Wiederbeschaffungszeitwert
z. T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt- Veränderung ggü. Vorjahr	14
Abbildung 2: Einnahmen der Kommunen aus Finanzausgleich und Steuern	15
Abbildung 3: Entwicklung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen	16
Abbildung 4: Aufgelaufene Defizite	19
Abbildung 5: Entwicklung der Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte	20
Abbildung 6: Ergebnisse aus der Steuerschätzung	24
Abbildung 7: Einzahlungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben	34
Abbildung 8: Entwicklung Netto-Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteuern	35
Abbildung 9: Steigerung der bereinigten Auszahlungen	35
Abbildung 10: Verlustausgleichszahlungen	36
Abbildung 11: Investive Baumaßnahmen in Mio. €	50
Abbildung 12: Umsetzungsquote in Prozent	50
Abbildung 13: Berichtswesen	55
Abbildung 14: Krankenstand 2016	61
Abbildung 15: Krankenstand 2016 - Kernbereiche Verwaltung	63
Abbildung 16: Gleichstellung in Kommunen	71
Abbildung 17: Straßenbaubeiträge - Neue Rechtslage seit 26.01.2018	87
Abbildung 18: Haushaltsgrundsätze	88
Abbildung 19: Controlling-Regelkreis "Straßenbaumanagement"	91
Abbildung 20: Beteiligten der Bürger	92
Abbildung 21: Checkliste "Regelmäßige Satzungskontrolle"	94
Abbildung 22: Entwicklung der Schulden inkl. Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände	96
Abbildung 23: Entwicklung der Zinsausgaben aller Gemeinden und Gemeindeverbände	97
Abbildung 24: Kassenkredite der Kreise zum 31.12.	100
Abbildung 25: Bilanzbild: Ungerechtfertigter Wertausgleich	113
Abbildung 26: Verteilung der CO ₂ -Äquivalente des Landes	119
Abbildung 27: Akteure im kommunalen Klimaschutz	121
Abbildung 28: Schadensbild im Bereich der Beton-Säulen (April 2015)	136
Abbildung 29: Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm	151
Abbildung 30: Unfallstatistik für die kreisfreien Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm	151
Abbildung 31: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Säulendiagramm	152
Abbildung 32: Unfallstatistik für die übrigen Städte 2013 bis 2019 - Liniendiagramm	152

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Kompensation der prognostizierten Einnahmeausfälle	26
Tabelle 2: Überblick Bauunterhaltungsmittel in Mio. €	37
Tabelle 3: Durchschnittliche offene Forderungen je Einwohner/Jahr	41
Tabelle 4: Anteil durchschnittlicher Forderungen an den durchschnittlichen Einnahmen	41
Tabelle 5: Anteil durchschnittlicher Forderungen an der Liquidität	42
Tabelle 6: Entwicklung der Forderungen, Einwohnerzahlen und Liquidität 2012 bis 2016	43
Tabelle 7: Höchster Wert der Umsetzungsquote aller geprüften Kommunen 2013 - 2017 in Prozent	51
Tabelle 8: Investive Mittel für Baumaßnahmen im Vergleich	51
Tabelle 9: Kennzahlen krankheitsbedingten Aufwands (Gesamtverwaltung)	62
Tabelle 10: Kennzahlen krankheitsbedingter Fehlzeiten (Gesamtverwaltung)	63
Tabelle 11: Vergleich personeller und sächlicher Ausstattung	68
Tabelle 12: Frauenanteil in verantwortlichen Positionen in %	70
Tabelle 13: Planstellen 2014 bis 2016 im Vergleich	74
Tabelle 14: Personalaufwand 2016 im Vergleich	75
Tabelle 15: Kosten der Bezügeabrechnung 2016 im Vergleich	77
Tabelle 16: Beurteilungsgrundlagen im Vergleich	78
Tabelle 17: Klimapolitische Ziele der Landesregierung	118
Tabelle 18: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 1, netto	134
Tabelle 19: Vergleich Ausschreibung und Abrechnung Los 2, netto	135

6. Gebührenkalkulation in der Abfallwirtschaft

Der Wunsch der Kreise und kreisfreien Städte nach Gebührenstabilität führt vereinzelt dazu, dass die Gebühren nicht zeitnah gesenkt werden.

Kalkulatorische Gewinnzuschläge in (Alt-)Leistungsverträgen mit gemischtwirtschaftlichen Abfallwirtschaftsgesellschaften haben sich am allgemeinen Unternehmerwagnis auszurichten. Gewinnzuschläge um 8 % und mehr sind zu hoch und müssen reduziert werden.

Sofern mehrheitlich kommunal getragene Abfallwirtschaftsgesellschaften ohne Ausschreibungsverfahren in die Aufgabenerfüllung eingeschaltet wurden, müssen die an den kommunalen Aufgabenträger abzuführenden Gewinne den Gebührenzahlern zugutekommen.

Die Dauerniedrigzinsphase beeinträchtigt die Finanzierung der Deponienachsorge.

6.1 Prüfungsgegenstand

Die Überprüfung von Gebührenkalkulationen durch Prüfungsbehörden dient dem Ziel, deren Rechtmäßigkeit sicherzustellen und unzulässige Kostenüberwälzungen auf die Abgabenschuldner zu erkennen und abzustellen. Die wesentlichen Prüfungsmaßstäbe sind dabei im Kommunalabgabengesetz (KAG)¹ niedergelegt.

6.2 Gebührenstabilität versus Kommunalabgabenrecht

Im Bereich der Abfallwirtschaft sind die Kreise und kreisfreien Städte die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Sie haben die Abfallentsorgung in eigener Verantwortung zu erfüllen und rechtmäßige Benutzungsgebühren zu erheben. Nach dem im KAG geregelten Kostendeckungsprinzip soll das Gebührenaufkommen die Kosten decken (Kostendeckungsgebot) und sie grundsätzlich nicht übersteigen (Kostenüberschreitungsverbot). Nach § 6 Abs. 2 Satz 8 KAG ist eine sich am Ende des Kalkulationszeitraums ergebende Kostenüber- oder -unterdeckung innerhalb der folgenden 3 Jahre auszugleichen.

¹ Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.01.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 27, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 13.11.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 425.

Bei einer ordnungsgemäßen Umsetzung dieser Vorgabe müssten die Abfallgebühren über die Zeit häufigen Schwankungen unterliegen. Aus den Erfahrungen zurückliegender Jahre wissen die Aufgabenträger jedoch, dass die Gebührenschuldner sehr sensibel auf Gebührensteigerungen reagieren und bereit sind, allein aus diesem - rechtlich begründeten - Anlass die Verwaltungsgerichte anzurufen. Im Ergebnis mussten die Abfallgebühren nach Vorgabe der Gerichte neu kalkuliert, die Satzungen rückwirkend neu erlassen und die Gebührenerhebung verwaltungsaufwändig erneut durchgeführt werden.

Vor diesem Hintergrund wird die Rückgabe aufgelaufener Überschüsse in der kommunalen Praxis häufig als problematisch eingestuft und der Gebührenstabilität erhebliche Entscheidungsrelevanz zugebilligt. Je länger jedoch die Rückzahlung eingetretener Kostenüberdeckungen faktisch unterbleibt, desto stärker wird das im Gebührenrecht geltende Äquivalenzprinzip beeinträchtigt. Denn die ehemaligen Zahler der Gebühr kommen aufgrund eines Umzug o. Ä. zunehmend nicht mehr in den Genuss der Rückerstattung der von ihnen (mit)bewirkten ehemaligen Überzahlung.

6.3 Gebührenkalkulationen fehlerhaft

Das Kostendeckungsprinzip ist durch zahlreiche Urteile umfassend beschrieben und ausgestaltet worden, beispielsweise wie folgt:

„Die Gebührensatzobergrenze ist [...] das Ergebnis eines Rechenvorgangs, bei dem die voraussichtlichen gebührenfähigen Gesamtkosten durch die Summe der voraussichtlichen maßstabsbezogenen Benutzungs- oder Leistungseinheiten geteilt werden.“¹

Dennoch hat der LRH Kostenüberschreitungen in Gebührenkalkulationen festgestellt, weil grundlegende Kalkulationsverfahren (wie z. B. die Äquivalenzziffernkalkulation) nicht beherrscht wurden. Auch fanden rechnerische Abstimmungen der aufgrund der festgesetzten Leistungsentgelte zu erwartenden Gebühreneinnahmen mit den zu erwartenden Kosten nicht immer statt.

Das Pendant zu den - vorlaufenden - Gebührenkalkulationen stellen die - nachlaufenden - Betriebsabrechnungen dar. Erst durch einen Abgleich der in die Gebührenkalkulation eingestellten Kostenbedarfspositionen mit den tatsächlichen Rechnungsergebnissen wird erkennbar, ob es zu einer Kostenüber- oder -unterdeckung im jeweiligen Gebührenbereich - z. B. Restabfall oder Bio-Abfall - gekommen ist.

¹ Verwaltungsgerichtshof Mannheim, Urteil v. 31.05.2010 - 2 S 2423/08, BeckRS 2010, 50831.

Auf die Erstellung von Betriebsabrechnungen wird allerdings häufig verzichtet. Kostenüber- oder -unterdeckung können damit allenfalls als Gesamtergebnis für die Einrichtung Abfallbeseitigung qualifiziert werden. Eine Aufteilung auf die vom Satzungsgeber bestimmten eigenständigen Gebührenssegmente z. B. nach Abfallarten unterbleibt in diesem Fall. Folglich kann nicht nachvollzogen werden, ob die gesetzlichen bzw. die im Rahmen der Ermessensausübung durch den Satzungsgeber modifizierten Vorgaben zur Querfinanzierung - beispielsweise für Bioabfälle durch die Gebühr für Restabfall - eingehalten worden sind. Die gesetzliche Obergrenze für Querfinanzierungen bilden die Fixkosten.

Die Einhaltung dieser Grenze kann nur mit Betriebsabrechnungen belegt werden. Die Rechtsprechung¹ verlangt zudem, dass bei einem Ausgleich einer Kostenüber- oder -unterdeckung in der Gebührenkalkulation die unterschiedlichen Kostenträger zu berücksichtigen sind.

Der LRH hat die Aufgabenträger aufgefordert, ordnungsgemäße Gebührenkalkulationen und Betriebsabrechnungen zu erstellen.

6.4 Preisrecht und Gewinnerzielung in der „öffentlichen“ Abfallwirtschaft

In den 1990er Jahren setzte die Gründung von gemischtwirtschaftlichen Abfallwirtschaftsgesellschaften (zusammen mit privaten Gesellschaftern) ein. Ziel war es insbesondere, privates Know-how in die Leistungserstellung einbeziehen zu können. Die Beauftragung dieser Gesellschaften mit der Durchführung der Abfallbeseitigung erfolgte zu dieser Zeit im Regelfall ohne vorheriges Ausschreibungsverfahren. Für diese „Altverträge“ mit ihren regelmäßig langen Laufzeiten und spät liegenden Kündigungsfristen wurde 1998 eine Übergangslösung² geschaffen. Danach gelten die Entgelte für die Inanspruchnahme dieser Dritten als erforderliche Kosten im Sinne des KAG, soweit bei der Bestimmung des Entgelts die Bestimmungen des Preisrechts beachtet wurden. Bei Abschluss neuer Verträge sollte das Vergaberecht beachtet werden.

Die Alt-Verträge enthalten in der Regel eine Klausel, wonach sie sich automatisch verlängern, wenn sie nicht fristgerecht gekündigt werden. Dies hat zur Folge, dass sich vereinzelt die Übergangslösung als Dauerlösung etabliert hat. Ein solcher Befund steht mit der Rechtsprechung zum einschlägigen europäischen Vergaberecht für unbefristete (Alt-)Verträge nicht im Einklang.

¹ OVG Schleswig, Urteil v. 15.05.2017 - 2 KN 1/16 BeckRS 2017, 11772.

² Vgl. Fußnote zu § 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 KAG.

Dort, wo das Preisrecht (noch) zur Anwendung kommt, werden zum Teil derart hohe Gewinnzuschläge erhoben, dass sie der realen Risikosituation - dem sog. „allgemeinen Unternehmerwagnis“ - nicht gerecht werden. Diese Gewinnzuschläge werden häufig an den Umsatz oder die Gesamtkosten gekoppelt, obwohl ein Großteil der Kosten der Gesellschaft aus Fremdleistungen resultiert, die von ihr lediglich an den Aufgabenträger „durchgeleitet“ werden.

Der LRH hat Gewinnzuschläge von 8 % und mehr bezogen auf die Gesamtkosten festgestellt. Diese sind zu hoch und müssen für die Zukunft reduziert werden. Wegen der Bemessungsgrundlage „Umsatz“ bzw. „Gesamtkosten“ kann eine sachgerechte Reduzierung der bisher festgesetzten kalkulatorischen Gewinnzuschläge im Einzelfall zu einer Verringerung des Gebührenbedarfs in Millionenhöhe führen.

Die Rechtsprechung in anderen Bundesländern¹ hat sich mit der Frage befasst, ob dem Träger der öffentlichen Abfallbeseitigung die Gewinnanteile an einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft zustehen, bei der mangels durchgeführten Ausschreibungsverfahrens - übergangsweise - das Preisrecht bei der Abgeltung des Leistungsaustauschs mit dem Aufgabenträger zur Anwendung kommt. Nach dem Kostendeckungsprinzip ist der Entsorgungsträger in einem solchen Fall verpflichtet, den auf ihn entfallenden Anteil an dem kalkulatorischen Gewinn gebührenmindernd in die Gebührekalkulation einzustellen.

Sollte die Verwaltungsrechtsprechung in Schleswig-Holstein dem folgen, müssten auch die Entsorgungsträger in Schleswig-Holstein ihre Gebühren reduzieren. Bisher hat nur ein Entsorgungsträger reagiert und seine Gebühren angepasst. Andere Aufgabenträger praktizieren stattdessen Gewinnrückführungen an den Gebührenhaushalt sporadisch in der Annahme eines bestehenden Ermessensspielraums. Ein Kreis nutzt die durch die hohen Gewinnzuschläge entstehenden erheblichen Gewinnausschüttungen zielorientiert zur Stützung des allgemeinen Kreishaushalts. Dies ist gebührenrechtlich nicht zulässig.

6.5 Finanzierung der Deponienachsorge durch die Dauerniedrigzinsphase beeinträchtigt

Die Deponienachsorge stellt eine nicht zu unterschätzende Herausforderung dar. Die Kosten für sämtliche Stilllegungs- und Nachsorgemaßnahmen sind während des Deponiebetriebs über die Abfallgebühr zu erwirtschaften (Nachsorgerückstellungen). Nach Ablagerungsende sollen sie für

¹ VGH Mannheim, Urteil v. 31.05.2010 - 2 S 2423/08, BeckRS 2010, 50831.

die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen zur Verfügung stehen. Weil zwischen dem Einsammeln der hierfür vorgesehenen Gebührenanteile und dem tatsächlichen Mitteleinsatz ein langer Zeitraum liegt, sind nur die jeweils abgezinsten Beträge erhoben worden. Die entsprechenden Zinsanteile müssen bis zur Mittelverwendung durch geeignete Geldanlagen erwirtschaftet werden.

Die ursprünglich prognostizierten Zins- und Zinseszinsseffekte sind nicht unbedeutend. Die gegenwärtig anhaltende Dauerniedrigzinsphase macht es aber zurzeit unmöglich, die kalkulierten Zinserträge zu realisieren und die Deponierückstellungen auskömmlich zu halten. Hier könnten sich in Zukunft größere Deckungslücken ergeben, die es rechtzeitig zu schließen gilt. Aus diesem Grund werden vereinzelt Finanzierungsanteile bereits in die jetzige Gebührenkalkulation einbezogen, um entstehende Zinsausfälle zu kompensieren. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung.

6.6 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** teilt die Feststellung des LRH, dass die Erstellung von Betriebsabrechnungen die Ermittlung von Kostenüber- und -unterdeckungen bei den vom jeweiligen Satzungsgeber vorgegebenen eigenständigen Gebühresegmenten ermöglicht und so eine versteckte Quersubventionierung vermeiden kann. Die Verlängerung von Entsorgungsverträgen in der Abfallwirtschaft ohne Ausschreibung, die in Einzelfällen noch vor Inkrafttreten des im GWB geregelten Kartellvergaberechts abgeschlossen wurden, halte das Ministerium für rechtlich mindestens bedenklich. Das Ministerium schließe sich der Rechtsauffassung des LRH an, wonach Gewinnzuwächse bei gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften mit kommunaler Beteiligung dem Gebührenhaushalt zugutekommen müssen. Die entsprechenden Geldmittel dürften nicht in den allgemeinen Haushalt abfließen, wie in einem Einzelfall festgestellt wurde. Das Ministerium begleite in dem genannten Einzelfall die entsorgungspflichtige Körperschaft bei der Herstellung eines rechtskonformen Zustands. Im Übrigen würden die vom LRH dargelegten rechtlichen Risiken im Zusammenhang mit Gewinnzuschlägen bei der Gebührenkalkulation unter Anwendung des Preisrechts geteilt. Das Ministerium werde hierauf im kommenden Haushaltserlass hinweisen.

Die **kommunalen Landesverbände** haben auf die Abgabe einer Stellungnahme verzichtet.