



# Kommunalbericht 1999

des Landesrechnungshofs  
Schleswig-Holstein

Kiel, den 26. August 1999



## Inhaltsverzeichnis

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



## Abkürzungsverzeichnis

LRH	Landesrechnungshof Schleswig- Holstein
Sozial- ministe- rium	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AKDB	Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt für Schleswig-Holstein
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
Bay	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
GVBl.	
BGBl.	Bundesgesetzblatt
bR	begrenzte Regelversorgung in Krankenhäusern
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BU	Bauunterhaltung
DÖV	Zeitschrift „Die öffentliche Verwaltung“
DVBl.	Zeitschrift „Deutsches Verwaltungsblatt“
DZ-SH	Datenzentrale Schleswig-Holstein
Epl.	Einzelplan
Ew	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FIS	Finanzinformationssystem
GBL	Gesetzblatt
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit be- schränkter Haftung
GemH- VO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GPA	Gemeindeprüfungsamt
GPÄ	Gemeindeprüfungsämter
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GV.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land
NRW.	Nordrhein-Westfalen
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig- Holstein
Schl.-H.	
HAR	Haushaltsausgabereste
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz

IT	Informationstechnik
KAG	Kommunalabgabengesetz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle, Köln
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KonTraG	Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
LAbfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz
LAN	Local Area Network
LRH-G	Gesetz über den Landesrechnungshof
LV	Landesverfassung
NSM	Neues Steuerungsmodell
OVG	Oberverwaltungsgericht
R	Regelversorgung in Krankenhäusern
RLBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Schleswig-Holstein im Zuständigkeitsbereich der Landesbauverwaltung
RPA	Rechnungsprüfungsamt
RPÄ	Rechnungsprüfungsämter
S	Schwerpunktversorgung in Krankenhäusern
SGB	Sozialgesetzbuch
Tul	Technikunterstützte Informationsverarbeitung
Tz.	Textziffer in diesem Bericht
VG	Verwaltungsgericht
WBW	Wiederbeschaffungswert
ZVO	Zweckverband Ostholstein

## 1. Vorbemerkungen

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

Da Erkenntnisse aus diesem Aufgabenfeld in den jährlichen Bemerkungen des LRH, die in erster Linie eine Grundlage für die Entlastung der Landesregierung darstellen, nur in Einzelfällen behandelt werden, legt der LRH hiermit erstmals einen gesonderten Bericht über seine vielfältigen Prüfungstätigkeiten im kommunalen Bereich vor. Mit diesem Kommunalbericht werden gem. § 2 Abs. 5 des Gesetzes über den Landesrechnungshof (LRH-G) dem Landtag und der Landesregierung sowie darüber hinaus den Kommunen und der Öffentlichkeit Prüfungsfeststellungen von übergeordneter und allgemeiner Bedeutung mitgeteilt.

Das Innenministerium als oberste Kommunalaufsichtsbehörde und die kommunalen Landesverbände sind über den Entwurf des Kommunalberichts unterrichtet worden. Gleichzeitig wurde ihnen Gelegenheit gegeben, Hinweise und Anregungen zu geben.

Innenministerium und kommunale Landesverbände haben den ersten Tätigkeitsbericht des LRH für den kommunalen Bereich mit Interesse zur Kenntnis genommen; besondere Hinweise sind in einzelnen Textbeiträgen berücksichtigt worden.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände hat zudem angeregt, bei künftigen Kommunalberichten auch Erkenntnisse aus Prüfungen im kreisangehörigen Gemeindebereich aufzunehmen. Der LRH wird diesen sinnvollen Vorschlag aufgreifen und anstreben, ihn in Zusammenarbeit mit den Gemeindeprüfungsämtern der Kreise bei weiteren Kommunalberichten zu verwirklichen.

## 2. Kommunalprüfung

### 2.1 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten der Kommunalprüfung

Neben der umfangreichen Prüfungstätigkeit im staatlichen Bereich der Landesverwaltung hat der LRH auch im kommunalen Bereich einen umfassenden Prüfungsauftrag gem. Art. 56 Abs. 2 Landesverfassung (LV) i. V. m. § 2 Abs. 2 LRH-G, der durch das Kommunalprüfungsgesetz (KPG)<sup>1</sup> konkretisiert wird. Diese **Verankerung der Kommunalprüfung in der Verfassung** gab es zunächst nur in Schleswig-Holstein, inzwischen haben auch die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen eine derartige Regelung übernommen.

Die Prüfung der kommunalen Körperschaften in Schleswig-Holstein gliedert sich in die örtliche Prüfung, die überörtliche Prüfung und die Jahresabschlußprüfung der kommunalen Wirtschaftsbetriebe. Alle diese Prüfungen haben das Ziel, Sachvorgänge und Verfahrensabläufe im Hinblick auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu überprüfen.

Nach § 2 KPG ist der **LRH** zuständig für die überörtliche Prüfung der kreisfreien Städte, Kreise und kreisangehörigen Städte über 20.000 Einwohner (Ew) sowie der Zweckverbände, die der Aufsicht des Innenministeriums unterstehen. Er ist auch zuständig für die Jahresabschlußprüfung der nach KPG prüfungspflichtigen Einrichtungen (Eigenbetriebe, kleine Kapitalgesellschaften) dieser kommunalen Körperschaften, d. h. er beauftragt die Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, nimmt an den Schlußbesprechungen teil und wertet die Prüfungsberichte aus (§§ 8 ff. KPG). Bei der überörtlichen Prüfung der Kommunen wird auch die Verwaltung der Beteiligungen untersucht (Betätigungsprüfung); in diese Prüfung werden gem. § 54 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) auch die Gesellschaften einbezogen, deren Jahresabschlüsse nicht nach dem KPG, sondern aufgrund ihrer Größe nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) geprüft werden. Der LRH ist prüfungsmäßig damit insgesamt für den Bereich zuständig, in dem das Innenministerium als Kommunalaufsichtsbehörde tätig ist. Die **Landräte** führen die überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften durch, die ihrer Aufsicht unterstehen.

Unabhängig von der kommunalaufsichtlichen Zuordnung kann der LRH auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung aller kommunalen Körper-

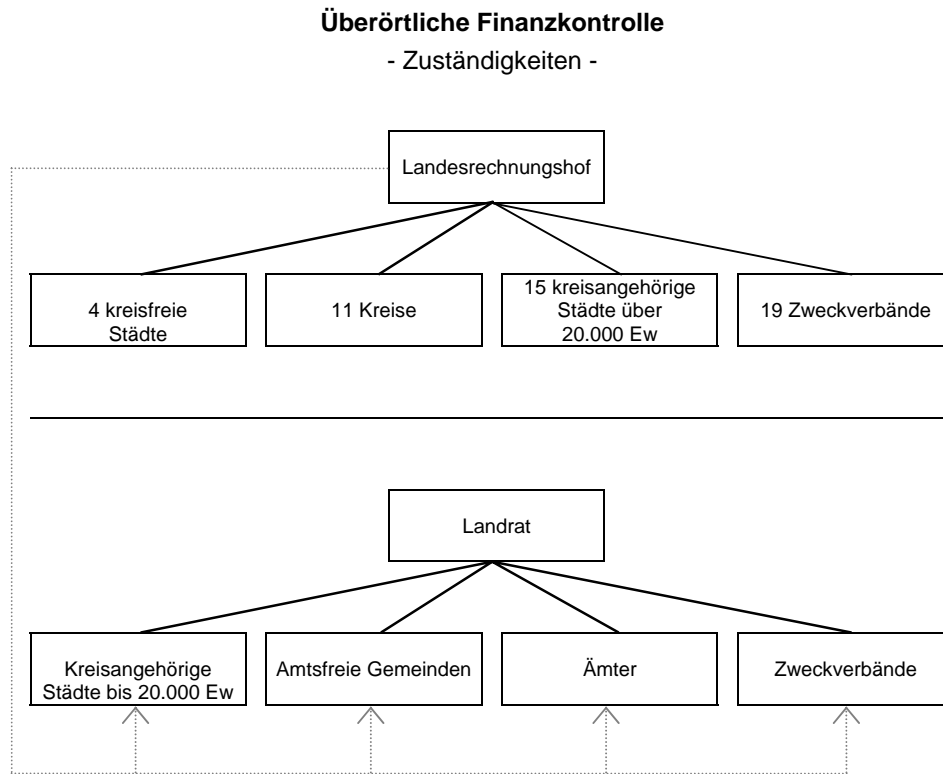
---

<sup>1</sup> Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlußprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz - KPG -) in der Fassung vom 1.4.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 401, Zuständigkeiten und Ressortbezeichnungen ersetzt durch Verordnung vom 24.10.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 652.  
Das KPG in der geltenden Fassung ist als Anlage beigefügt.



schaften im Rahmen von sog. Querschnittsprüfungen überwachen (§ 5 Abs. 2 KPG). Dabei handelt es sich um Prüfungen einzelner Aufgabenbereiche bei einer größeren Anzahl von Kommunen.

Die Zuständigkeiten der überörtlichen Finanzkontrolle sind im nachfolgenden Schaubild dargestellt.



Bei den weiteren Ausführungen zur überörtlichen Kommunalprüfung wird nur die Tätigkeit des LRH dargestellt; für die überörtliche Prüfung durch die Landräte gelten die Ausführungen entsprechend.

## 2.2 Organisation der überörtlichen Kommunalprüfung

Bei der **Organisation der überörtlichen Kommunalprüfung** haben sich bundesweit - teilweise historisch bedingt - verschiedene Organisationsmodelle herausgebildet. So wird die überörtliche Prüfung in den 13 Flächenländern z. B. durch eigenständige Prüfungseinrichtungen (Baden-Württemberg und Bayern), durch den Innenressorts zugeordnete Prüfungsbehörden (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Saarland) sowie in einem Sonderfall durch die Vergabe der Prüfung an Wirtschaftsprüfer oder andere geeignete Dritte durch den Präsidenten des Rechnungshofs (Hessen) wahrgenommen. Der Entwurf des Thüringer Prüfungsgesetzes sieht eine Kommunalprüfungsanstalt (wie Baden-Württemberg) vor.

Häufigstes Modell ist jedoch das sog. „Landesrechnungshofmodell“, für das sich neben Schleswig-Holstein noch die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt entschieden haben. Die überörtliche Prüfung außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des jeweiligen Landesrechnungshofs ist in den einzelnen Ländern derart unterschiedlich geregelt, daß auf eine Darstellung an dieser Stelle verzichtet wird.

Die Rechnungshoflösung stellt gerade für ein kleines Flächenland wie Schleswig-Holstein eine zweckmäßige und aus Sicht der Kommunen auch kostengünstige Möglichkeit dar, die überörtliche Finanzkontrolle sicherzustellen. Bei diesem Modell ist insbesondere gewährleistet, daß Landes- und Kommunalfinanzen einheitlich beurteilt werden. Insgesamt erweist sich die Prüfung im kommunalen Bereich als wichtiger Teil einer umfassenden öffentlichen Finanzkontrolle.

### 2.3 Verfahren der überörtlichen Prüfung

Das **Verfahren der überörtlichen Prüfung** bestimmt sich nach den speziellen gesetzlichen Regelungen des KPG (§§ 5-7). Nach Abschluß der örtlichen Erhebungen in den Kommunen werden die Erkenntnisse vom LRH ausgewertet und der Entwurf des Prüfungsberichts gefertigt. Die wesentlichen Prüfungsergebnisse werden in einer Schlußbesprechung mit der kommunalen Körperschaft unter Beteiligung der Kommunalaufsichtsbehörde erörtert; die Schlußbesprechung ist ein wichtiger Bestandteil des Prüfungsverfahrens. Anschließend teilt der LRH die wesentlichen Prüfungsfeststellungen und seine daraus resultierenden Anregungen und Vorschläge der kommunalen Körperschaft und der Kommunalaufsichtsbehörde als schriftliches Prüfungsergebnis mit.

Dabei liegt es in der Natur der Sache der Prüfungstätigkeit des LRH, daß er sich vornehmlich kritisch äußert. Daraus darf aber nicht der verallgemeinernde (Fehl-)Schluß gezogen werden, Leistung und Qualität der geprüften Kommunalverwaltungen seien durchweg mangelbehaftet. Denn die Kommunen in Schleswig-Holstein arbeiten - wie festgestellt werden kann-

te - im großen und ganzen wirtschaftlich und effektiv; Arbeitsweise und Arbeitsergebnisse können aber im Einzelfall weiter optimiert werden.

Die geprüfte Kommune hat innerhalb von 3 Monaten nach Eingang des Vorliegen des Prüfungsergebnisses bekanntzumachen und es danach öffentlich auszulegen, soweit nicht schutzwürdige Interessen einzelner entgegenstehen; in der Bekanntmachung ist auf die öffentliche Auslegung hinzuweisen.

Die kommunale Körperschaft hat zu dem Prüfungsergebnis gegenüber dem LRH und der Kommunalaufsichtsbehörde innerhalb von 6 Monaten Stellung zu nehmen und dabei insbesondere zu berichten, ob und wie den Prüfungsfeststellungen Rechnung getragen ist. Wegen der kommunalpolitischen Bedeutung dieser Stellungnahme handelt es sich um eine sog. vorbehaltene Aufgabe nach § 28 Nr. 21 Gemeindeordnung (GO) bzw. den entsprechenden kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen, die stets vom jeweiligen obersten Organ der kommunalen Körperschaft zu beschließen ist.

Der LRH wertet die Stellungnahme der geprüften Kommune aus, teilt der Kommunalaufsichtsbehörde das Ergebnis der Auswertung mit und kann bei Bedarf aufsichtsbehördliche Maßnahmen anregen. Die Kommunalaufsichtsbehörde entscheidet unter Berücksichtigung der Auswertung der Stellungnahme nach Anhörung des LRH über den Abschluß des Prüfungsverfahrens.

Das **Ergebnis von Querschnittsprüfungen** teilt der LRH den kommunalen Körperschaften, der Kommunalaufsichtsbehörde, den fachlich zuständigen Ministerien und den kommunalen Landesverbänden mit. Mit Ausnahme der kommunalen Landesverbände sollen die Adressaten gegenüber dem LRH Stellung nehmen, wobei der LRH auf Stellungnahmen der kommunalen Körperschaften verzichten kann. Bei Querschnittsprüfungen entscheidet der LRH über den Abschluß des Prüfungsverfahrens.

Die überörtliche Kommunalprüfung ist im Gegensatz zur örtlichen Eigenprüfung eine Prüfung durch eine externe Einrichtung. Sie ist keine Wiederholung oder Kontrolle der örtlichen Prüfung mit anderem Zeitabstand. Vielmehr ist sie eine eigenständige und übergreifende sowie jahresunabhängige Prüfung, wobei sie auf den Erkenntnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen kann. Wesentlicher Inhalt ist die mittelfristige Betrachtung und Bewertung der Verwaltungstätigkeit einer Kommune mit dem deutlichen Schwerpunkt 'Haushalts- und Wirtschaftsführung'. Darüber hinaus hat die überörtliche Prüfung den Vorteil, daß durch Betrachtungen in den verschiedenen kommunalen Körperschaften Erfahrungswerte und Kennzahlen für einen interkommunalen Vergleich genutzt werden können. Der überörtlichen Prüfung kommt damit immer stärker eine beratende Funktion im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Haushaltsführung und des Verwaltungshandelns im kommunalen Bereich zu; sie soll aber vor allem der Selbstkontrolle den Weg öffnen.

## 2.4 **Verfahren der Jahresabschlußprüfung der kommunalen Wirtschaftsbetriebe**

Auch das Verfahren der **Jahresabschlußprüfungen der kommunalen Wirtschaftsbetriebe** bestimmt sich nach speziellen gesetzlichen Regelungen des KPG (§§ 8-14). Der Jahresabschlußprüfung unterliegen Eigenbetriebe, Zweckverbände und privatrechtliche Gesellschaften mit maßgeblicher kommunaler Beteiligung, soweit diese nicht nach anderen gesetzlichen Vorschriften, z. B. nach dem HGB, geprüft werden. Die Jahresabschlußprüfungen werden von Wirtschaftsprüfern oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durchgeführt, die der LRH nach Anhörung der kommunalen Körperschaft oder Gesellschaft beauftragt. Die Jahresabschlußprüfung erstreckt sich insbesondere auf die Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses, die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und die wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens.

Wie bei der überörtlichen Prüfung findet über das vorläufige Prüfungsergebnis eine Schlußbesprechung statt. Der Abschlußprüfer faßt die wesentlichen Prüfungsfeststellungen sowie seine Vorschläge in einem schriftlichen Prüfungsbericht zusammen und erteilt abschließend den Bestätigungsvermerk. Der Prüfungsbericht wird dem LRH zur Auswertung vorgelegt. Der LRH leitet den Prüfungsbericht danach, ggf. mit Hinweisen versehen, der kommunalen Körperschaft bzw. der Gesellschaft sowie dem Innenministerium als Kommunalaufsichtsbehörde zu. Die kommunale Körperschaft oder die geprüfte Gesellschaft hat bestimmte Angaben bzw. Daten zum Jahresabschluß bekanntzumachen; zudem sind der Jahresabschluß und der Lagebericht an 7 Tagen öffentlich auszulegen.

Die Auswertung des Prüfungsberichts ist Aufgabe der prüfungspflichtigen Einrichtung und deren Träger sowie des LRH. Die Prüfung der kommunalen Wirtschaftsbetriebe ermöglicht einen Gesamtüberblick über die wirtschaftliche Betätigung kommunaler Körperschaften. Diese Prüfungserfahrungen fließen ein in die Beratung der Kommunen sowie in die berichtende und beratende Tätigkeit des LRH gegenüber Landtag und Landesregierung.

## 2.5 **Gegenstand, Umfang und Ziel der Kommunalprüfung**

Nach § 5 Abs. 1 KPG ist bei der überörtlichen Prüfung u. a. insbesondere festzustellen, ob

- die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die sonstige Verwaltungstätigkeit der kommunalen Körperschaft und ihrer Sondervermögen den Rechtsvorschriften und Weisungen der Aufsichtsbehörden entsprechen (**Ordnungsprüfung**),

- die Verwaltung der kommunalen Körperschaften und ihrer Sondervermögen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird (**Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung**).

Im Rahmen dieser gesetzlichen Vorgaben richtet der LRH sein Augenmerk schwerpunktmäßig auf die Finanzsituation sowie die Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Kommunen; hierbei stellt er die Unterstützung der geprüften Stellen durch Analyse, Beratung und Empfehlung in den Vordergrund.

Den Umfang sowie den Zeitpunkt der jeweiligen Prüfung bestimmt der LRH als Prüfungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen selbst. Zwischen umfassenden Erhebungen und einer Beschränkung auf Stichproben hat er weitgehende Auswahlmöglichkeiten für sein Vorgehen. Dieser Grundsatz ergibt sich zwangsläufig daraus, daß der LRH nicht die gesamte Verwaltungstätigkeit der geprüften Verwaltung über einen längeren Zeitraum nachvollziehen kann. Er entscheidet über Intensität und Schwerpunkte der Prüfung, wodurch eine dem Prüfungsgegenstand sachlich angemessene und verwaltungsökonomische Arbeitsmethode sichergestellt wird.

Damit der LRH den ihm obliegenden Prüfungspflichten gerecht werden kann, haben die der Prüfung unterliegenden kommunalen Körperschaften ihn bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben zu unterstützen. Insbesondere haben sie alle erbetenen Auskünfte zu erteilen, Einsicht in Belege, Akten und Urkunden zu gewähren sowie Erhebungen an Ort und Stelle durch die Prüferinnen und Prüfer zu dulden. Zur Unterstützung seiner Prüfungshandlungen kann der LRH im Einzelfall auch Sachverständige hinzuziehen.

Ziel der Prüfung ist es, im Rahmen von örtlichen Erhebungen zunächst Sachverhalte, d. h. finanzielle Daten, Organisationsstrukturen, Verfahrensabläufe sowie getroffene Entscheidungen in den Kommunen zu ermitteln, diese im Hinblick auf ihre Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu analysieren und zu bewerten und aus diesen Erkenntnissen letztlich Hinweise und Empfehlungen für eine insgesamt rechtmäßige und effizientere kommunale Aufgabenerfüllung abzuleiten. Insofern sieht sich der LRH zunehmend in einer zukunftsorientierten beratenden Rolle für die Entscheidungsträger in den Kommunalverwaltungen.

## 2.6 **Beratungstätigkeit des LRH im kommunalen Bereich**

Neben der unmittelbaren Prüfungstätigkeit in Form der überörtlichen und der Querschnittsprüfungen hat sich in den letzten Jahren für den LRH in zunehmendem Maße auch eine **beratende Rolle im kommunalen Be-**

**reich** entwickelt. Zum einen erfolgt eine Beratung bereits im Zuge der Prüfungen selbst, indem den Kommunen schon während der örtlichen Erhebungen Hinweise und Anregungen zu einem effizienteren Verwaltungshandeln gegeben werden, ohne daß sich dies ausdrücklich in den Prüfungsmitteilungen niederschlägt. Dies ist nach Auffassung des LRH ein besonders erfolgreicher Aspekt der Prüfung.

Darüber hinaus gibt es vielfältige Kontakte zu den kommunalen Landesverbänden und insbesondere zum Innenministerium als oberster Kommunalaufsichtsbehörde, in denen u. a. aktuelle Fragen erörtert werden und soweit möglich eine gemeinsame Auffassung erarbeitet wird. Weiterhin steht der LRH in ständiger Verbindung mit den Gemeinde- und Rechnungsprüfungsämtern der Kreise sowie den Rechnungsprüfungsämtern der Städte, mit denen im Bedarfsfall Einzelprobleme diskutiert und einer Lösung zugeführt werden. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit nimmt der LRH auch an den auf Landesebene durchgeführten Arbeitstagungen der Facharbeitskreise „Rechnungsprüfung“ des Schleswig-Holsteinischen Landkreistags und des Städteverbands Schleswig-Holstein teil und bringt dort seine Prüfungserfahrungen ein.

Nicht zuletzt hat sich aufgrund der während der Prüfungen vor Ort geknüpften persönlichen Kontakte auch ein reger Gedankenaustausch außerhalb der eigentlichen Prüfungsverfahren entwickelt, bei dem von den Kommunen zu bestimmten aktuellen Fragen bereits vor einer zu treffenden Entscheidung die Auffassung des LRH abgefragt und ggf. in den Entscheidungsprozeß einbezogen wird. Dieser beratenden Tätigkeit mißt der LRH besondere Bedeutung bei, da die zu erzielende Wirkung zum Teil höher eingeschätzt werden muß, als dies bei Anregungen und konstruktiver Kritik im Zuge formaler Prüfungsverfahren der Fall ist; denn hierbei wird von den Betroffenen stärker der Aspekt einer rückblickenden Kritik empfunden und nicht so sehr die dahinterstehende zukunftsgerichtete Optimierungsmöglichkeit wahrgenommen.

## 2.7 Übersicht über Kommunalprüfungen

In den Jahren 1995 bis 1998 hat der LRH im einzelnen in folgenden Kommunen **überörtliche Prüfungen** durchgeführt:

- Kreise Plön, Rendsburg-Eckernförde, Nordfriesland, Stormarn und Pinneberg,
- kreisfreie Städte Neumünster und Flensburg,
- Städte Itzehoe, Wedel, Schleswig, Norderstedt, Husum, Ahrensburg, Elmshorn, Pinneberg, Bad Schwartau und Heide,
- Zweckverband Ostholstein (ZVO) und Abwasser-Zweckverband Pinneberg.

Im selben Zeitraum erfolgten **Querschnittsprüfungen** zu folgenden Themenbereichen:

- Förderung von Kindertagesstätten,
- Kommunale Krankenhäuser,
- Kommunale Abwasserentsorgung durch gemischtwirtschaftliche Gesellschaften,
- Leistungen der Kommunen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Zusammengefaßte Erkenntnisse aus den Kommunalprüfungen fanden ihren Niederschlag u. a. auch in folgenden **Bemerkungsbeiträgen**:

- Situation der kreisfreien Städte (1995),
- Finanzsituation der Kreise (1996),
- Kommunale Aufgabenerfüllung in Organisationsformen des Privatrechts (1997),
- Gewinnvereinbarungen in Entsorgungsverträgen im Bereich der Abfallentsorgung (1998).

Für das Jahr 1999 sind mehrere überörtliche Prüfungen sowie verschiedene Querschnittsprüfungen eingeplant.

Weiterhin läßt der LRH jährlich mehr als 100 **Jahresabschlußprüfungen** kommunaler Wirtschaftsbetriebe von Wirtschaftsprüfern oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durchführen. Hinzu kommt die Beobachtung und Überwachung von mehr als 20 kommunalen Gesellschaften, die nach HGB geprüft werden.

Neben den ausschließlich die geprüften kommunalen Körperschaften betreffenden Feststellungen und Anregungen haben sich aus den Kommunalprüfungen des LRH auch Erkenntnisse von übergeordneter und allgemeiner Bedeutung für den kommunalen Bereich ergeben, die nachfolgend in kurzen Beiträgen dargestellt werden.

Die Beiträge zeigen, daß die Kommunen in Schleswig-Holstein wirtschaftlich und sachgerecht arbeiten können. Sie bestätigen aber auch die Notwendigkeit der Prüfung durch ein externes, unabhängiges Organ der Finanzkontrolle, das mit einer ganzheitlichen Betrachtungsweise und vergleichenden Prüfungen Erkenntnisse gewinnt, die allen kommunalen Körperschaften zugute kommen.

### 3. Kommunale Finanzlage

Zu den wichtigsten Aufgaben, die der LRH im Rahmen seiner überörtlichen Prüfungen wahrnimmt, gehört die **Beurteilung der Finanzsituation** der jeweiligen Kommune. Der LRH zeigt dabei in seinen Prüfungsberichten die finanziellen Schwerpunkte im Prüfungszeitraum auf, gibt Hinweise auf die künftige Entwicklung und weist ggf. auf Einsparungspotentiale zur Verbesserung der Finanzsituation hin. Insbesondere diesen Hinweisen kommt bei der gegenwärtig angespannten Finanzlage der Kommunen besondere Bedeutung zu.

Aus der Vielzahl der für die Analyse der Finanzsituation einer Kommune wichtigen Daten hat der LRH für diesen Kommunalbericht neben dem Volumen des Verwaltungshaushalts insbesondere **3 Kennzahlen** ausgewählt, die in einem gewissen Zusammenhang stehen und anhand derer er die Entwicklung der Finanzsituation der seiner Prüfung unmittelbar unterliegenden Kommunen im folgenden skizziert. Es sind dies:

- Der **freie Finanzspielraum**; er kennzeichnet den Teil der Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt, der für die Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zur Verfügung steht,
- das **Investitionsvolumen**; wobei zu den Investitionen der Vermögenserwerb, die Baumaßnahmen und die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen zu rechnen sind,
- die **Pro-Kopf-Verschuldung**.

Als Zeitraum für die Beurteilung der kommunalen Finanzentwicklung in den der Prüfung durch den LRH unterliegenden kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen (Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte über 20.000 Ew) sind aus Gründen der Aktualität die Haushaltsjahre 1995 bis 1998 zugrunde gelegt worden. Das für die Analyse benötigte Zahlenmaterial stammt aus amtlichen Statistiken (Verschuldung), aus Übersichten zu den Rechnungsergebnissen, die jährlich von der Kommunalaufsicht des Innenministeriums erarbeitet werden, sowie aus den jeweiligen Jahresrechnungen der Städte und Kreise.

- 3.1 Sowohl aufgrund der **unterschiedlichen Aufgabenstruktur** der einzelnen Kommunalgruppen als auch im Hinblick auf Unterschiede bei den Haupteinnahmequellen erfolgt die Darstellung und Analyse der Finanzentwicklung im kommunalen Bereich im folgenden getrennt nach den 3 Gruppen.



Dabei ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, daß ein direkter Kennzahlenvergleich der 3 kommunalen Gruppen miteinander wegen der unterschiedlichen Aufgabenkataloge nicht möglich und deshalb auch nicht angestrebt ist. In diesem Zusammenhang ist lediglich ein Vergleich der Entwicklungslinien denkbar. Dagegen ist zwar prinzipiell ein Vergleich der Kommunen innerhalb der jeweiligen Kommunalgruppe darstellbar, aber auch hier hat die Aussagefähigkeit von Kennzahlenvergleichen in den letzten Jahren abgenommen. Dies ist vor allem auf die erfolgten vielfältigen organisatorischen Entscheidungen zurückzuführen, durch die sich die Kommunen in bestimmten kommunalen Aufgabenfeldern anderer Organisations- bzw. Rechtsformen bedient haben. Als Folge dieser organisatorischen Veränderungen werden die entsprechenden Finanzvorfälle nicht mehr im originären Haushalt nachgewiesen, sondern in eigenen Rechenkreisen unter Nutzung der kaufmännischen doppelten Buchführung.

Der LRH ist sich insofern bewußt, daß die für die folgenden Darstellungen herangezogenen Kennzahlen und auch der zugrundeliegende Zeitraum von 4 Jahren keinen erschöpfenden Überblick über die finanzielle Situation der Kommunen bzw. der Kommunalgruppen geben kann; einen Eindruck über die Entwicklungstendenzen verschafft er jedoch.

3.2 Die Entwicklung der **Volumina der Verwaltungshaushalte** nach Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 1995 bis 1998 stellt sich wie folgt dar:

Jahr	Städte über 20.000 Ew		Kreisfreie Städte		Kreise	
	Einnahmen TDM	Ausgaben TDM	Einnahmen TDM	Ausgaben TDM	Einnahmen TDM	Ausgaben TDM
1995	1.327.014	1.327.014	3.089.827	3.127.501	3.029.271	3.029.271
1996	1.320.804	1.320.804	2.951.878	2.979.039	3.091.626	3.091.626
1997	1.284.868	1.290.449	2.936.384	2.970.948	2.849.010	2.851.723
1998	1.388.162	1.389.427	2.903.099	2.919.307	2.876.740	2.885.320

Die Zusammenstellung zeigt, daß die Verwaltungshaushalte aller 3 Kommunalgruppen in den vergangenen Jahren zusammen ein jährliches Gesamtvolumen zwischen 7,1 und 7,5 Mrd. DM umfaßten. Sie läßt darüber hinaus im Zeitraum 1995 bis 1998 bei den kreisfreien Städten und den Kreisen einen Rückgang der Haushaltsvolumina erkennen. Dieses Resultat ist zum einen auf die Bemühungen der Kommunen um die Konsolidierung ihrer Haushalte durch Aufgabenverringerung und durch Ausgabenreduzierungen zurückzuführen. Der Hauptgrund ist allerdings in den bereits genannten vielfältigen organisatorischen Ausgliederungen aus den Haushalten mehrerer Kommunen mit ihren Auswirkungen auf die zugehörigen Ausgaben bzw. Gebühreneinnahmen zu sehen, etwa bei den Pflegeheimen infolge bundesgesetzlicher Vorschriften, aber auch in anderen Bereichen, wie z. B. bei der Abwasserbeseitigung.

Die Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben, die im „Normalfall“ deckungsgleich sein sollten, zeigt aber auch, daß eine umfassende Haushaltskonsolidierung bisher noch nicht bei allen Kommunen erreicht wurde. Insbesondere die Haushalte der kreisfreien Städte waren häufig unausgeglichen, seit 1997 auch (wieder) die einiger Kreise. So konnten 1995 3 der 4 kreisfreien Städte keinen Haushaltsausgleich erreichen; das Gesamtdefizit betrug 37,7 Mio. DM. 1996 wies allein eine Stadt eine Deckungslücke in Höhe von 27,2 Mio. DM auf. 1997 und 1998 waren es wiederum 3 bzw. 2 Städte mit Gesamtdefiziten von zusammen 34,6 Mio. DM bzw. 16,2 Mio. DM.

Eine negative Entwicklung zeigt sich insbesondere bei den Kreishaushalten, die nach einer kurzen Erholungsphase in den Jahren 1994 bis 1996 ab 1997 in Einzelfällen wiederum Deckungslücken aufwiesen. Nach einem Kreis in 1997 (Fehlbetrag: 2,7 Mio. DM) konnten 2 Kreise in 1998 keinen Ausgleich erreichen; die nicht durch Einnahmen gedeckten Ausgaben der entsprechenden Verwaltungshaushalte betrugen zusammen 8,6 Mio. DM. Darüber hinaus haben 1997 3 Kreise zum Schließen ihrer drohenden Deckungslücken Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage von zusammen rd. 4,1 Mio. DM im Verwaltungshaushalt eingesetzt; 1998 war dies bei einem Kreis mit einer Entnahme von rd. 1,5 Mio. DM der Fall.

Das Auseinanderfallen der Gesamteinnahmen und -ausgaben 1997 bei den kreisangehörigen Städten beruht auf einer Sonderentwicklung bei der eigentlich finanzstarken Stadt Bad Schwartau, die 1997 einen Fehlbetrag von knapp 5,6 Mio. DM ausweisen mußte. Ursache hierfür war ein Einbruch bei der Gewerbesteuer von 15,5 Mio. DM (1996) auf nur noch 8,7 Mio. DM im Jahr 1997, nachdem das Gewerbesteueraufkommen 1994 und 1995 außergewöhnlich hohe Werte von 31,1 Mio. DM bzw. 27,6 Mio. DM erreicht hatte.

- 3.3 Das kommunale Haushaltsrecht trennt sinnvollerweise die Einnahmen und Ausgaben der laufenden Verwaltung, die im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen sind, von den investiven Maßnahmen und deren Finanzierung, die im Vermögenshaushalt nachgewiesen werden. Nach dem geltenden Haushaltsrecht sind beide Haushalte nicht nur in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. Vielmehr muß im Verwaltungshaushalt ein Zuführungsbetrag zum Vermögenshaushalt erwirtschaftet werden, der mindestens die Kreditbeschaffungskosten und die ordentliche Tilgung von Krediten deckt sowie das Ansammeln von Gebührenanteilen für später entstehende Kosten (Rückstellungen) und der im Haushaltsjahr nicht verbrauchten Einnahmen der Treuhandvermögen jeweils in einer Sonderrücklage ermöglicht (Pflichtzuführung). Soweit der Überschuß im Verwaltungshaushalt diese Höhe übersteigt, erwirtschaftet der Verwaltungshaushalt einen **frei-**

**en Finanzspielraum.** Anderenfalls führt die Pflichtzuführung zu einem Defizit im Verwaltungshaushalt und damit letztlich auch zum Ausweis eines „nega-tiven“ freien Finanzspielraums.

Der freie Finanzspielraum ist demnach der Teil der Zuführung zum Vermögenshaushalt, der über die Pflichtzuführung hinausgeht und insofern für die Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zur Verfügung steht. Als Kennzahl dient er dem Nachweis der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit im Sinne des § 85 Abs. 2 GO; insofern ist der freie Finanzspielraum die wichtigste Kennziffer zur Beurteilung der kommunalen Haushalte. Gleichwohl ist auch diese Kennzahl nicht „ganz unfehlbar“, denkt man z. B. an die Unterlassung von fälligen Bauunterhaltungsmaßnahmen, die tendenziell zu einer Erhöhung des freien Finanzspielraums führt, allerdings aus dem Haushalt nicht ohne weiteres zu erkennen ist.

- 3.3.1 Die Entwicklung des freien Finanzspielraums bei den 15 **Städten über 20.000 Ew** zeigt die folgende Darstellung. Dabei handelt es sich bei dem Wert für 1998 allerdings um einen bereinigten Wert. Die Bereinigung war erforderlich, weil bei der Stadt Geesthacht eine Sonderentwicklung durch eine zusätzliche einmalige Gewerbesteuereinnahme in Höhe von 41,1 Mio. DM zu verzeichnen war, die den unbereinigten Gesamtbetrag 1998 im Verhältnis zu den Werten der anderen Jahren völlig verfälscht hätte.

Jahr	Gesamtbetrag TDM	Gruppendurchschnitt DM/Ew
1995	89.400	191
1996	81.396	174
1997	70.750	150
1998	96.270*	204*

\* bereinigte Werte

Die Zusammenstellung zeigt für die ersten 3 Jahre des Betrachtungszeitraums einen kontinuierlichen Rückgang des freien Finanzspielraums, der sich auf knapp 18,7 Mio. DM bzw. 21 % belief. Das - wegen der Sonderentwicklung in Geesthacht - um 30,3 Mio. DM<sup>1</sup> bereinigte Ergebnis zeigt für 1998 einen Anstieg gegenüber 1997 von rd. 25,5 Mio. DM oder 36 %. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in der Verbesserung des Aufkommens an Steuern und allgemeinen Zuweisungen.

Die folgende Gegenüberstellung der Höchst- und der Niedrigstwerte einzelner Städte zeigt allerdings eine sehr große Bandbreite. Sie ist auf die im einzelnen nach wie vor sehr unterschiedliche finanzielle Leistungsfä-

<sup>1</sup> Einmalige Gewerbesteuermehreinnahme abzüglich der darauf entfallenden Gewerbesteuerumlage.

higkeit der Mittelstädte zurückzuführen, von denen einzelne zum Teil Fehlbeträge ausweisen mußten bzw. ihre Haushalte häufig nur mit Mühe ausgleichen konnten (z. B. Husum, Elmshorn, Heide), während andere fast kontinuierlich freie Finanzspielräume von über 200 DM/Ew erwirtschafteten (z. B. Geesthacht, Ahrensburg, Eckernförde, Schleswig).

Jahr	nominell TDM		DM/Ew	
	höchster Wert	niedrigster Wert	höchster Wert	niedrigster Wert
1995	18.450	0	561	0
1996	30.793	0	440	0
1997	13.609	- 5.551*	479	- 277*
1998	28.801**	- 959	1.001**	- 45

\* Bad Schwartau.

\*\*Hierbei handelt es sich um die bereinigten Werte der Stadt Geesthacht; die tatsächlichen Werte nach dem Rechnungsergebnis 1998 betragen 59.127 TDM bzw. 2.056 DM/Ew. Die zweithöchsten Werte (Stadt Ahrensburg) liegen dagegen bei 18.214 TDM bzw. 630 DM/Ew.

3.3.2 Deutlich schlechter als bei den kreisangehörigen Städten stellt sich die Situation des freien Finanzspielraums bei den 4 **kreisfreien Städten** dar. Hier war - bei einer zusammengefaßten Betrachtung - in den 3 Jahren 1995 bis 1997 überhaupt kein finanzieller Handlungsspielraum vorhanden, wobei es allerdings in einigen Jahren auch Städte mit einem positiven freien Finanzspielraum gab (1996: Flensburg und Kiel, 1997: Neumünster). Erst 1998 konnten die 4 kreisfreien Städte zusammen wieder einen freien Finanzspielraum in Höhe von 42,1 Mio. DM erreichen, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß die Stadt Lübeck einen negativen freien Finanzspielraum in Höhe von 17,8 Mio. DM auswies.<sup>1</sup>

Jahr	Gesamtbetrag TDM	Gruppendurchschnitt DM/Ew
1995	- 34.713	- 55
1996	- 9.566	- 15
1997	- 7.398	- 12
1998	42.076	68

<sup>1</sup> Flensburg hat zwar den Haushalt 1998 mit einem Defizit abgeschlossen, würde aber nach der vorgegebenen Berechnung des freien Finanzspielraums einen positiven Wert aufweisen, der hier auch aus Vergleichsgründen berücksichtigt wurde. Dies ist auf den ersten Blick verwirrend, begründet sich aber wie folgt: Flensburg hat - unter Nutzung einer Ausnahmegenehmigung - Gebührenüberschüsse kostenrechnender Einrichtungen dem Vermögenshaushalt und dort der Gebührenaussgleichsrücklage zugeführt, um so Vorsorge für fällige Ausgleichsverrechnungen zu treffen. Dies ist sinnvoll, führte aber zum Defizit im Verwaltungshaushalt ohne entsprechende Auswirkungen auf den freien Finanzspielraum. Denn Zuführungsbeträge zur Gebührenaussgleichsrücklage werden bislang bei der Berechnung des freien Finanzspielraums noch nicht als Absetzungsposten berücksichtigt, obwohl sie als freie, für Investitionen einzusetzende Mittel nicht zur Verfügung stehen. So ist auch in anderen Fällen der freie Finanzspielraum materiell zu hoch ausgewiesen worden (z. B. Kreis Stormarn 1997).

Fazit: Die Zuführungen zur Gebührenaussgleichsrücklage sollten als Bestandteil der Pflichtzuführung zum Vermögenshaushalt einerseits und bei der Berechnung des freien Finanzspielraums andererseits als Absetzungsposten behandelt werden. Das Innenministerium beabsichtigt, diese Regelung bei der nächsten Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) einzuführen.

Die Ausweisung negativer Finanzspielräume dient der Darstellung, in welchem Umfang die laufenden Ausgaben des Verwaltungshaushalts (einschl. der o. g. Pflichtzuführungsbeträge) nicht mehr durch laufende Einnahmen gedeckt sind und somit auf andere Weise (zwischen-)finanziert werden müssen. Die Zusammenstellung zeigt in den einzelnen Jahren starke Schwankungen, die mit der Anzahl der unausgeglichenen Haushalte und mit der jeweiligen Höhe der ausgewiesenen Fehlbeträge zusammenhängen.

Die Bandbreite bei den jährlichen Werten der einzelnen Städte stellt sich wie folgt dar:

Jahr	nominell TDM		DM/Ew	
	höchster Wert	niedrigster Wert	höchster Wert	niedrigster Wert
1995	410	- 14.670	2	- 169
1996	15.322	- 27.151	62	- 126
1997	22.533	- 26.686	276	- 124
1998	33.435	- 17.802	222	- 83

Die Zusammenstellungen lassen letztlich erkennen, daß sich die finanzielle Situation bei den kreisfreien Städten in den letzten Jahren entspannt hat. Insbesondere ist es ihnen auch gelungen, die aufgelaufenen Defizite aus Vorjahren weitgehend abzudecken. Dennoch sind die kreisfreien Städte finanziell noch „nicht aus dem Schneider“.

3.3.3 Der zusammengefaßte freie Finanzspielraum bei den 11 **Kreisen** ergab in den einzelnen Jahren folgende Werte:

Jahr	Gesamtbetrag TDM	Gruppendurchschnitt DM/Ew
1995	107.476	52
1996	109.419	52
1997	73.442	35
1998	45.283	21

Die Übersicht zeigt - wenn auch erst ab 1997 - eine deutliche Verschlechterung der Finanzlage. Die Einbuße beträgt im Vergleich der beiden Eckjahre 1995 und 1998 62,2 Mio. DM bzw. rd. 58 %. Damit hat sich die vom LRH in den Bemerkungen 1996 dargestellte negative Entwicklung bei den Kreisfinanzen - nach einer gewissen Konsolidierung in den Jahren 1994 bis 1996 - fortgesetzt.

Auch die folgende Zusammenstellung der Höchst- und Niedrigtwerte der einzelnen Kreise deutet auf eine Einschränkung des finanziellen Handlungsspielraums hin.

Jahr	nominell TDM		DM/Ew	
	höchster Wert	niedrigster Wert	höchster Wert	niedrigster Wert
1995	18.328	6.399	133	25
1996	25.530	355	113	2
1997	17.680	- 2.713	77	- 17
1998	17.518	- 6.267	130	- 29

Hierzu ist darauf hinzuweisen, daß es 1997 dem Kreis Nordfriesland nicht gelang, seinen Verwaltungshaushalt auszugleichen. 2 weitere Kreise (Plön und Schleswig-Flensburg) wiesen einen freien Finanzspielraum von 0 DM aus; in beiden Fällen konnte dieses Ergebnis jeweils nur durch Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage von zusammen 1,6 Mio. DM erreicht werden. Auch der Haushalt des Kreises Pinneberg war strukturell unausgeglichen. Die zum Ausgleich des Haushalts vorgenommene - allerdings in dieser Höhe nicht benötigte und insofern haushaltsrechtlich zum Teil unzulässige - Entnahme von 2,5 Mio. DM aus der allgemeinen Rücklage zur Abwendung des drohenden Fehlbetrags führte zu einem ausgewiesenen freien Finanzspielraum in Höhe von 2,1 Mio. DM bzw. 7 DM/Ew.

1998 konnten die Haushalte der Kreise Nordfriesland und Stormarn nicht ausgeglichen werden; die Deckungslücke betrug zusammen rd. 8,6 Mio. DM. Dem Kreis Pinneberg gelang der Ausgleich diesmal auch ohne die in der Jahresrechnung ausgewiesene - allerdings nicht erforderliche - Rücklagenentnahme in Höhe von 1,5 Mio. DM.

- 3.4 Als Maßstab für den Umfang der **Investitionen** der kommunalen Haushalte können die in den Ausgabengruppen „Vermögenserwerb“, „Baumaßnahmen“ und „Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen“ zusammengefaßten Ausgaben herangezogen werden. Sie haben sich wie folgt entwickelt:

Jahr	Städte über 20.000 Ew		Kreisfreie Städte		Kreise	
	TDM	DM/Ew	TDM	DM/Ew	TDM	DM/Ew
1995	293.268	628	425.364	671	291.768	140
1996	271.571	581	514.836	816	289.397	139
1997	220.034	468	375.023	599	268.394	126
1998	236.904	503	397.118	639	272.840	128

Die Zusammenstellung zeigt für die Jahre 1995 bis 1997 bei allen 3 Kommunalgruppen tendenziell rückläufige Investitionsvolumina. Bei den kreisfreien Städten ergibt sich allerdings 1996 ein positiver Ausschlag des Volumens gegenüber 1995, der im wesentlichen auf 2 Großprojekte einer Stadt zurückzuführen ist. Insgesamt ging das zusammengefaßte Investitionsvolumen in den Jahren 1995 bis 1998 von 1.010 Mio. DM um 103 Mio. DM bzw. 10 % auf 907 Mio. DM zurück. Das Ergebnis 1998 zeigt bei allen 3 Kommunalgruppen wieder einen Anstieg der Investitionen, wo-

bei die Investitionsvolumina der Jahre vor 1997 allerdings nicht wieder erreicht wurden. Auch hier dürften sich die zunehmenden Auslagerungen aus den kommunalen Haushalten - etwa bei der investitionsintensiven Aufgabe Abwasserbeseitigung - niedergeschlagen haben.

Während bei beiden Städtegruppen das Schwergewicht der Investitionen auf den Baumaßnahmen lag, gaben die Kreise aufgrund ihrer Aufgabenteilung den größten Anteil für Investitionszuschüsse und -zuweisungen aus. Die Entwicklung im einzelnen ist in der folgenden Übersicht zusammengestellt:

Jahr	Städte über 20.000 Ew TDM			Kreisfreie Städte TDM			Kreise TDM		
	Vermög.- erwerb	Bau- maßn.	Zuw./ Zusch.	Vermög.- erwerb	Bau- maßn.	Zuw./ Zusch.	Vermög.- erwerb	Bau- maßn.	Zuw./ Zusch.
1995	69.490	202.504	21.274	72.426	268.119	84.819	35.105	108.673	147.990
1996	72.979	174.341	24.251	130.635	308.693	75.508	28.885	86.962	173.550
1997	62.263	143.691	14.080	45.212	255.333	74.478	34.284	68.484	165.626
1998	98.170	127.144	11.590	66.998	235.410	94.710	27.120	83.736	161.984
Zus.	302.902	647.680	71.195	315.271	1.067.555	329.515	125.394	347.855	649.150

Aus der Tabelle wird deutlich, daß die Abnahme der Investitionsvolumina vor allem von den kontinuierlich zurückgegangenen Bauinvestitionen beeinflusst worden ist. Die Baumaßnahmen sind auch im Jahr 1998 sowohl bei den kreisfreien Städten als auch bei den Mittelstädten gegenüber 1997 nochmals rückläufig gewesen.

Bei den kreisfreien Städten und den Kreisen ist im übrigen in der Summe der gewährten Zuschüsse und Zuweisungen der an das Land zu zahlende Krankenhausinvestitionskostenbeitrag enthalten. Er betrug für die Jahre 1995 bis 1998 bei den kreisfreien Städten zusammen 54,0 Mio. DM und bei den Kreisen 177,8 Mio. DM; die Anteile an der jeweiligen Summe der Zuweisungen und Zuschüsse betragen 16,4 % bzw. 27,7 %.

- 3.4.1 Die Betrachtung der Entwicklung der Investitionsvolumina nach Höchst- und Niedrigwerten führt bei den 15 **Städten über 20.000 Ew** zu folgendem Ergebnis:

Jahr	nominell TDM		DM/Ew	
	höchster Wert	niedrigster Wert	höchster Wert	niedrigster Wert
1995	40.010	7.312	1.129	309
1996	52.385	9.380	1.109	309
1997	35.802	1.607*	914	80*
1998	27.557	5.332	997	216

\* Sonderentwicklung bei der Stadt Bad Schwartau mit u. a. Ausweisung „negativer“ Zuwendungsausgaben. Nächstniedrigste Werte: 7.096 TDM bzw. 247 DM/Ew.

Die Tabelle zeigt bei den einwohnerbezogenen Werten eine sehr große Schwankungsbreite in den einzelnen Jahren. Sie spiegelt dabei die bei der Gesamtbetrachtung aufgezeigte Verringerung der Investitionsmittel wider.

3.4.2 Bei den **kreisfreien Städten** trat folgende Entwicklung ein:

Jahr	nominell TDM		DM/Ew	
	höchster Wert	niedrigster Wert	höchster Wert	niedrigster Wert
1995	156.782	44.996	810	548
1996	217.967	73.619	936	678
1997	168.113	31.897	692	390
1998	154.497	39.954	868	491

Wie bei den Mittelstädten zeigt sich auch hier eine gewisse Bandbreite der Einwohnerwerte, wobei die Höchst- und Niedrigstwerte allerdings enger zusammenliegen.

3.4.3 Aus der Zusammenstellung der Höchst- und Niedrigstwerte der **Kreise** läßt sich die bereits unter Tz. 3.4 dargestellte Verminderung des Investitionsvolumens 1997 gegenüber 1995 sowie die leichte Erholung im Jahr 1998 erkennen.

Jahr	nominell TDM		DM/Ew	
	höchster Wert	niedrigster Wert	höchster Wert	niedrigster Wert
1995	67.555	15.142	288	80
1996	53.019	16.970	223	81
1997	44.654	14.661	186	83
1998	34.496	16.790	206	91

Deutlich werden auch bei den Kreishaushalten die erheblichen Unterschiede bei den jährlichen Pro-Kopf-Werten.

3.4.4 Die große Schwankungsbreite der Investitionsausgaben in den einzelnen Haushaltsjahren dürfte vor allem in dem unterschiedlichen jährlichen Investitionsbedarf der einzelnen Kommunen begründet liegen. Die zum Teil rückläufige Investitionsentwicklung in den kommunalen Haushalten ist neben den getroffenen Auslagerungs- bzw. Ausgliederungsentscheidungen im übrigen auch auf den Rückgang der Eigenmittel aus Überschüssen des Verwaltungshaushalts sowie die Verringerung staatlicher Investitionszuweisungen zurückzuführen.

3.5 Neben dem freien Finanzspielraum wird traditionell vor allem auch der Entwicklung der **Verschuldung** einer kommunalen Gebietskörperschaft eine große Aussagekraft beigemessen. Hintergrund dieser Betrachtungsweise ist der Umstand, daß eine hohe Verschuldung über den daraus re-



sultierenden Kapitaldienst sehr langfristige Belastungswirkungen auf den Verwaltungshaushalt auslöst und im Falle stagnierender Einnahmen oder auch überproportional wachsender Ausgaben - wie in der Vergangenheit etwa im Sozialhilfe- und Jugendhilfebereich (vgl. Tz. 4) - mit zu einer Gefährdung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit beitragen kann. In den letzten Jahren hat sich allerdings durch die bereits mehrfach angesprochenen organisatorischen Ausgliederungen die Aussagekraft der Kennzahl „Pro-Kopf-Verschuldung“ insofern deutlich vermindert, als die bei einem interkommunalen Vergleich der entsprechenden Werte implizit unterstellte in etwa gleichartige Aufgabendurchführung der Kommunen nicht immer gegeben ist.<sup>1</sup> Die Bewertung von Kennzahlen zur Verschuldungsentwicklung ohne weitergehende Informationen ist deshalb nur eingeschränkt möglich. Hier wird zukünftig eine „Konzernbetrachtung“ erforderlich werden. Darüber hinaus wäre auch eine Unterscheidung in sog. rentierliche Schulden, d. h. Kreditaufnahmen zur Finanzierung von Investitionen bei sog. vollkostendeckenden Einrichtungen, und nicht rentierliche Schulden, d. h. Kredite, für die der Kapitaldienst - zumindest weitgehend - aus den allgemeinen Deckungsmitteln aufgebracht werden muß, zweckmäßig, auch wenn dies das Gemeindehaushaltsrecht mit seinem Gesamtdeckungsprinzip nicht vorschreibt.

Festzustellen ist jedenfalls, daß der Rückgang der in den Verwaltungshaushalten erwirtschafteten Eigenmittel und die zunehmende Verringerung staatlicher Investitionszuschüsse die meisten Kommunen offenbar gezwungen hat, die erforderlichen Investitionen verstärkt mit Krediten zu finanzieren, um ihren Aufgaben nachkommen zu können. Der mit der zunehmenden Verschuldung einhergehende gestiegene Schuldendienst hat bei einigen Kommunen mit dazu beigetragen, daß es zu einem völligen Verlust von frei verfügbaren Eigenmitteln zur Investitionsfinanzierung gekommen ist; davon besonders betroffen waren in den vergangenen Jahren die kreisfreien Städte.

Nach der Statistik über öffentliche Schulden in Schleswig-Holstein ergibt sich für die Entwicklung der Verschuldung der 3 Kommunalgruppen über die Jahre 1995 bis 1998 folgendes Bild<sup>2</sup>, wobei die von einigen Kreisen in Anspruch genommenen inneren Darlehen aus Sonderrücklagen nicht enthalten sind:

---

<sup>1</sup> So verringerte sich beispielsweise die in der Verschuldungs-Statistik des Statistischen Landesamts ausgewiesene Pro-Kopf-Verschuldung einer Mittelstadt vor allem durch die Ausgliederung ihrer Abwasserentsorgung in einen Eigenbetrieb - mit entsprechender Zuordnung von Verbindlichkeiten aus Krediten - binnen eines Jahres von 1.770 DM/Ew auf 1.194 DM/Ew, womit die Stadt in der entsprechenden „Rangliste“ erheblich „Boden gut machen“ konnte.

<sup>2</sup> Die Einwohnerwerte sind im folgenden jeweils auf die Einwohnerzahl am 31.3. des Jahres berechnet worden.

Jahr	Städte über 20.000 Ew		Kreisfreie Städte		Kreise	
	TDM	DM/Ew	TDM	DM/Ew	TDM	DM/Ew
1995	479.653	1.027	2.125.590	3.355	629.192	303
1996	475.011	1.014	2.205.994	3.498	674.385	322
1997	492.782	1.048	2.318.563	3.701	692.807	327
1998	496.837	1.055	2.395.828	3.853	738.119	345

Die Zusammenstellung läßt zunächst das sehr unterschiedliche Verschuldungsniveau der 3 Kommunalgruppen erkennen, das zu einem wesentlichen Teil auf die differierende Aufgabenstruktur der 3 Gebietskörperschaftsgruppen zurückzuführen ist; bei den kreisfreien Städten allerdings auch auf die bereits seit Jahren fehlenden Überschüsse im Verwaltungshaushalt zur Investitionsfinanzierung. Darüber hinaus ist bei allen 3 Gruppen ein Anstieg der Verschuldung festzustellen, der bei den kreisfreien Städten und den Kreisen mit 12,7 % bzw. 17,3 % am ausgeprägtesten war. Dabei hat diese Gesamtschuldenzunahme stattgefunden, obwohl es in diversen Kommunen zu den bereits erwähnten Ausgliederungen gekommen ist, bei denen den ausgegliederten Einheiten die ihnen zurechenbaren Verbindlichkeiten in der Regel mit übertragen worden sind.

- 3.5.1 Die **Bandbreite der** statistisch ausgewiesenen **Verschuldung** der 3 Kommunalgruppen in absoluten Zahlen und nach Einwohnerwerten stellt sich wie folgt dar:

#### Städte über 20.000 Ew

Jahr	nominell TDM		DM/Ew	
	höchster Wert	niedrigster Wert	höchster Wert	niedrigster Wert
1995	78.024	6.246	1.770	272
1996	77.877	9.834	1.444	422
1997	86.536	9.568	1.621	469
1998	86.545	2.962	1.925	103

#### Kreisfreie Städte

Jahr	nominell TDM		DM/Ew	
	höchster Wert	niedrigster Wert	höchster Wert	niedrigster Wert
1995	818.874	266.120	3.776	3.033
1996	845.633	240.138	3.913	2.933
1997	872.765	272.862	3.959	3.344
1998	906.659	282.308	4.112	3.470

## Kreise

Jahr	nominell TDM		DM/Ew	
	höchster Wert	niedrigster Wert	höchster Wert	niedrigster Wert
1995	120.896	16.465	509	74
1996	145.528	15.224	612	88
1997	162.809	14.145	676	82
1998	175.450	13.141	724	75

Alle 3 Tabellen zeigen bei den einwohnerbezogenen Werten eine große Spannweite, wobei die Werte bei den Mittelstädten relativ am weitesten auseinanderfallen, 1998 nicht zuletzt durch den schon mehrfach erwähnten Sonderfall Geesthacht. Ein wesentlicher Grund für das unterschiedliche Niveau der Pro-Kopf-Verschuldung innerhalb der 3 Kommunalgruppen liegt - neben dem langjährigen individuellen Investitionsbedarf der einzelnen Kommunen und seinen Finanzierungsmöglichkeiten - vor allem in den Unterschieden in der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Kommunen (vgl. die Ausführungen zum freien Finanzspielraum in Tz. 3.3) sowie wiederum dem unterschiedlichen Grad der Ausgliederung.

- 3.5.2 Das bei allen 3 Kommunalgruppen im Betrachtungszeitraum rückläufige Investitionsvolumen hat zwar bisher nicht zu einer Verminderung der Verschuldung, dafür aber - zumindest bis 1997 - tendenziell zu einer Verlangsamung des Schuldenanstiegs geführt. Dies wird durch die in der nachfolgenden Tabelle zusammengestellte jährliche **Netto-Neuverschuldung**<sup>1</sup> der 3 Gruppen deutlich.

## Entwicklung der Netto-Neuverschuldung

Jahr	Städte über 20.000 Ew			Kreisfreie Städte			Kreise		
	Tilgung	Kredit- auf- nahme	Netto- Neu- versch.	Tilgung	Kredit- auf- nahme	Netto- Neu- versch.	Tilgung	Kredit- auf- nahme	Netto- Neu- versch.
	TDM	TDM	TDM	TDM	TDM	TDM	TDM	TDM	TDM
1995	30.699	72.162	41.463	175.446	256.999	81.553	68.556	104.558	36.002
1996	38.066	72.827	34.761	221.107	405.959	184.852	44.689	76.210	20.521
1997	46.591	55.292	8.701	124.543	197.023	72.480	69.737	88.861	19.124
1998	32.948	65.446	32.498	142.093	169.936	27.843	44.885	101.270	56.385

Die Zusammenstellung zeigt bei allen 3 Kommunalgruppen im Zeitraum 1995 bis 1998 starke Schwankungen bei der jährlichen Netto-Neuverschuldung. Die Zunahme der Netto-Neuverschuldung 1998 bei den Kreisen dürfte auf das bei dieser Gruppe gestiegene Investitionsvolumen

<sup>1</sup> Hier definiert als Saldo aus den in den Jahresrechnungen ausgewiesenen Kreditaufnahmen - die auch gebildete Haushaltseinnahmereste beinhalten, die nicht kassenwirksam geworden sind und deshalb die in der amtlichen Schuldenstatistik ausgewiesene tatsächliche Verschuldung nicht erhöhen - und den vorgenommenen Tilgungen.

bei gleichzeitig zurückgehendem freien Finanzspielraum zurückzuführen sein. Bei den kreisfreien Städten dürfte sich die 1998 bei der Gesamtbetrachtung festzustellende Verbesserung ihrer finanziellen Situation (vgl. Tz. 3.3.2) niedergeschlagen haben.

- 3.6 Zusammenfassend ist festzustellen, daß bei den Kreisen trotz intensiver Bemühungen um die Konsolidierung ihrer Haushalte die im Betrachtungszeitraum 1995 bis 1998 erkennbare Stagnation des Aufkommens an allgemeinen Deckungsmitteln zu einer Reduzierung des freien Finanzspielraums geführt hat. Die Einbußen bei den frei verfügbaren Mitteln für die Investitionsfinanzierung haben mit rd. 60 % eine beunruhigende Größenordnung erreicht. Diese Situation dürfte eine maßgebliche Ursache für den Anstieg der Verschuldung der Kreise sein, der zwischen 1995 und 1998 109 Mio. DM bzw. 17,3 % betrug.

Bei den Städten über 20.000 Ew ist beim freien Finanzspielraum in der Gesamtbetrachtung eine positive Entwicklung eingetreten, wobei sich bei einzelnen Gruppenmitgliedern gleichwohl unzureichende bzw. „negative“ Finanzspielräume ergeben haben. Besonderes Kennzeichen der Gruppe der 15 Mittelstädte ist die große Spannweite hinsichtlich der finanziellen Verhältnisse der einzelnen Städte, so daß den Gruppendurchschnittswerten nur eine eingeschränkte Aussagefähigkeit beigemessen werden kann. Im übrigen weisen bei dieser Gruppe die Einnahmen aus der Gewerbesteuer große Ausschläge auf und beeinflussen so die finanziellen Ergebnisse positiv oder negativ.

Auch die zusammengefaßte Finanzentwicklung bei der Gruppe der kreisfreien Städte ist im Betrachtungszeitraum positiv verlaufen. Dies liegt allerdings nicht zuletzt an dem „negativen Niveau“, das sie in den Jahren zuvor aufwiesen und von dem sie sich - trotz zweier unausgeglichener Haushalte - 1998 erfreulicherweise erstmals seit vielen Jahren lösen konnten.

- 3.7 Das **Haushaltsjahr 1999** scheint ein finanzwirtschaftlich kritisches Jahr zu werden; denn die Zahl der unausgegliehenen Ursprungshaushalte liegt im Vergleich mit früheren Jahren sehr hoch. Von den 15 Städten über 20.000 Ew haben die Städte Pinneberg und Husum unausgeglichene Haushalte vorgelegt. Weiterhin haben die Städte Bad Oldesloe, Elmshorn und Heide keinen freien Finanzspielraum im Haushalt ausgewiesen; gleiches gilt auch für die Stadt Geesthacht. Alle 4 Städte haben zum Ausgleich ihrer Verwaltungshaushalte Mittel aus der allgemeinen Rücklage entnommen. Dies hat auch die Stadt Bad Schwartau getan, gleichwohl aber einen geringen positiven freien Finanzspielraum ausgewiesen. Insofern sind auch die Haushalte dieser 5 Mittelstädte strukturell unausgegliehen.

Bei der finanziellen Situation der Stadt Geesthacht handelt es sich allerdings um einen finanztechnischen Reflex auf die oben erwähnten weit überproportionalen Einnahmen der Stadt im Jahr 1998, wodurch die Steuerkraft 1999 der Stadt in die Höhe „katapultiert“ wurde, was nun im Jahr 1999 - bei wieder normalen Gewerbesteuererinnahmen - zur Zahlung einer hohen Finanzausgleichsumlage, Kreisumlage und Zusatzkreisumlage führt. Die Bereitstellung von 9,0 Mio. DM zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts hat der Stadt allerdings „wenig (Finanz-)Mühe“ bereitet, da die allgemeine Rücklage Ende 1998 reichlich gefüllt war.

Auch bei den Kreisen ist nach den vorgelegten Haushaltsplänen eine weitere Verschlechterung ihrer finanziellen Situation festzustellen. Bei den Kreisen Nordfriesland, Plön und Stormarn sind die Haushalte unausgeglichen. Der Kreis Dithmarschen hat zwar einen ausgeglichenen Haushalt vorgelegt, allerdings nur unter Entnahme von Mitteln in Höhe von 3,0 Mio. DM aus der allgemeinen Rücklage. Der Kreis Herzogtum Lauenburg weist einen freien Finanzspielraum in Höhe von 23 TDM (entsprechend 0,13 DM/Ew) aus und konnte somit den Haushalt gerade ausgleichen. Auch bei den übrigen 6 Kreisen sind freie Finanzspielräume von lediglich zwischen 3 DM/Ew und 52 DM/Ew zu verzeichnen.

Betrachtet man nur die Entwicklung der letzten 4 Jahre, so ist die Tendenz bei den kreisfreien Städten gegenüber den beiden anderen Kommunalgruppen positiv zu bewerten; wobei diese Beurteilung allerdings auch von dem mit Abstand schlechtesten Ausgangsniveau im Jahre 1995 abhängig ist. Immerhin weisen die Städte Kiel und Neumünster sowohl im Haushaltsjahr 1999 als auch in den Jahren der Finanzplanung bis 2002 bzw. 2003 ausgeglichene Haushalte aus. Auch die Hansestadt Lübeck wird nach der Planung in allen Jahren strukturelle Überschüsse erwirtschaften, d. h. die für 1999 und 2000 noch ausgewiesenen Defizite resultieren ausschließlich aus der haushaltsrechtlich erforderlichen Veranschlagung der Fehlbeträge des jeweils vorvergangenen Jahres. Die Jahre 2001 und 2002 sollen dann ausgeglichen sein. Lediglich die Stadt Flensburg „kämpft“ auch in den Jahren der Finanzplanung mit der Abdeckung alter und zum Teil neuer Defizite, wobei es allerdings gerade Flensburg in den vergangenen Jahren immer wieder gelungen ist, nach der Planung ausgewiesene Fehlbedarfe im Rahmen der Jahresrechnung zu vermeiden bzw. aufgetretene Fehlbeträge möglichst kurzfristig abzudecken, so daß es in der Regel zu keinen Kumulationseffekten über mehrere Jahre gekommen ist. Dennoch bleibt die Finanzsituation der kreisfreien Städte weiterhin problembehaftet.

Als Fazit bleibt festzuhalten, daß die kommunale Finanzsituation nach wie vor angespannt ist. Zwar fallen die Rechnungsergebnisse der Kommunen

in der Regel besser aus als die Plandaten, allerdings berücksichtigen diese den in seiner Höhe überraschenden Tarifabschluß 1999 für den öffentlichen Dienst nicht in vollem Umfang. Insofern ist auch in diesem Jahr mit einigen defizitären Abschlüssen zu rechnen.

Auch die Perspektiven über das Jahr 1999 hinaus sind für die Kommunen nicht besonders erfreulich. Insbesondere lassen die Auswirkungen des vorgesehenen Sparpakets des Bundes weitere Belastungen der kommunalen Haushalte ab dem Jahr 2000 befürchten. Weiterhin werden sich in den nächsten Jahren die beabsichtigten Steueränderungen sowie die Fortführung der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs auf die Finanzen der Kommunen wie auch des Landes voraussichtlich belastend auswirken.

Ein finanzieller Lichtblick für das Jahr 2000 ist dagegen die Finanzausgleichsmasse, die nach dem Entwurf des Landeshaushalts 2000 gegenüber dem Vorjahr um rd. 107 Mio. DM bzw. 5,7 % ansteigen soll, wobei dieser erfreuliche Zuwachs allerdings in etwa zur Hälfte abrechnungsbedingt ist.

#### 4. **Entwicklung des Zuschußbedarfs im Einzelplan 4 (Soziale Sicherung)**

Entgegen der häufig anzutreffenden Praxis werden im folgenden nicht nur die Aufwendungen für die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) betrachtet, sondern der Einzelplan (Epl.) 4 „Soziale Sicherung“ in seiner Gesamtheit. Er bildet eine Finanzeinheit, innerhalb derer es im letzten Jahrzehnt etliche Veränderungen in der Zuordnung einzelner Aufgaben zu den Haushaltsabschnitten gegeben hat. Da diese Änderungen von den Kommunen zudem nicht immer einheitlich berücksichtigt worden sind, stellt der Epl. 4 in seiner Gesamtheit eine bessere Grundlage für Vergleiche dar als die in ihm enthaltenen „Teilmengen“.

Im Epl. 4 der kommunalen Haushalte werden sämtliche Einnahmen und Ausgaben veranschlagt, die mit der Wahrnehmung der sozialen Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) und dem BSHG sowie nach weiteren Leistungsgesetzen durch die Kreise, Städte, Gemeinden und Ämter verbunden sind. Hierzu gehören - in der Reihenfolge ihres finanziellen Gewichts - insbesondere die Aufwendungen für die Sozialhilfe nach dem BSHG und die Kinder- und Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG - VIII. Buch SGB). Beide nehmen maßgeblichen Einfluß auf die Entwicklung der Gesamtausgaben des Epl. 4. Infolge der steigenden Hilfebedürftigkeit und der hieraus resultierenden finanziellen Auswirkungen dominiert die soziale Sicherung zunehmend auch den Gesamthaushalt der Kommunen. Sie schränkt die finanzielle Leistungsfähigkeit und damit den Handlungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung ein.

- 4.1 Üblicherweise können die finanziellen Belastungen der Kommunen an der Höhe der Ausgaben abgelesen werden, da zum einen Aufgabenträgerschaft und Finanzverantwortung in der Regel zusammenfallen und es zum anderen bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung - mit Ausnahme der sog. kostenrechnenden Einrichtungen - nur unwesentliche, der jeweiligen Aufgabe direkt zurechenbare Einnahmen gibt. Anders liegt der Fall in weiten Teilen des Epl. 4. Hier gibt es spezifisch zurechenbare Einnahmen. Darüber hinaus fallen häufig bei diversen ausgabeintensiven Aufgaben die Aufgabenwahrnehmung (weitgehend dezentral in den Gemeinden und Städten) und die Aufgabenträgerschaft (Land, Kreise) ebenso wie die Finanzierungszuständigkeiten auseinander.

So gibt es z. B. in der Sozialhilfe nach dem BSHG Einnahmen aus der Heranziehung Unterhaltspflichtiger und - aufgrund des Subsidiaritätsprinzips der Sozialhilfe - Erstattungen anderer Kostenträger. Vor allem aber wirkt sich das 1991 in Schleswig-Holstein eingeführte sog. quotale System der gegenseitigen Kostenbeteiligung des überörtlichen Trägers (Land) und der

örtlichen Sozialhilfeträger (Kreise und kreisfreie Städte) mit seinen erheblichen Erstattungsleistungen aus (§ 6 a Ausführungsgesetz zum Bundessozialhilfegesetz). Darüber hinaus haben sich die kreisangehörigen Kommunen auf Basis von § 27 Finanzausgleichsgesetz (FAG) mit einer Quote von 30 % an den (meisten) reinen Ausgaben der Kreise als örtlichen Trägern der Sozialhilfe zu beteiligen.

Ähnliche **Finanzverflechtungen** gibt es ebenfalls in anderen Bereichen der sozialen Sicherung, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) oder in der Kinder- und Jugendhilfe, in der Leistungen, wie z. B. nach dem Jugendförderungsgesetz und nach dem Kindertagesstättengesetz, sowohl vom Land als auch von den Kommunen zu erbringen sind.

Vor diesem Hintergrund ist eine isolierte Darstellung der (Brutto-)Ausgaben für die Beurteilung der aus dem Epl. 4 resultierenden Belastungen der kommunalen Haushalte nicht ausreichend; statt dessen sind die um die Einnahmen verminderten Ausgaben maßgebend. D. h. es wird auf den jeweiligen **Zuschußbedarf** als der (Netto-)Belastung der Kommunen abgestellt, die nicht unwesentlich von den (Brutto-)Ausgaben abweicht.<sup>1</sup>

Für Vergleiche der Kommunen untereinander kommt letztlich nur der **Zuschußbedarf je Ew** in Betracht. Insoweit bleiben bei der folgenden Analyse die absoluten Aufwendungen unberücksichtigt.

**Vergleiche** zwischen den 3 kommunalen Gruppen, den kreisfreien Städten, den Kreisen und den Städten über 20.000 Ew, sind allerdings nur eingeschränkt möglich: Während die kreisfreien Städte Kreis und Gemeinde in einem sind, stellen sich die Finanzzuständigkeiten für die soziale Sicherung zwischen den Kreisen und den kreisangehörigen Mittelstädten sehr unterschiedlich geregelt dar. Dennoch sind Vergleiche möglich innerhalb einer Gruppe und - bezogen auf die absolute und relative Entwicklung der Belastung und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Basiswerte - auch zwischen den Gruppen.

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß im Gegensatz zu den anderen Beiträgen des Kommunalberichts, die überwiegend auf den Berichtszeitraum 1995 bis 1998 abstellen, hier ergänzend auch das Jahr 1990 als Basisjahr gewählt worden ist; dies ist das letzte Jahr vor Einführung des totalen Systems in der Sozialhilfe als der gewichtigsten Finanzverflechtung. Da 1992 das erste Jahr nach Einführung der gegenseitigen Kostenbeteiligung ist, für das - insbesondere bei den Kreisen - (halbwegs) aussage-

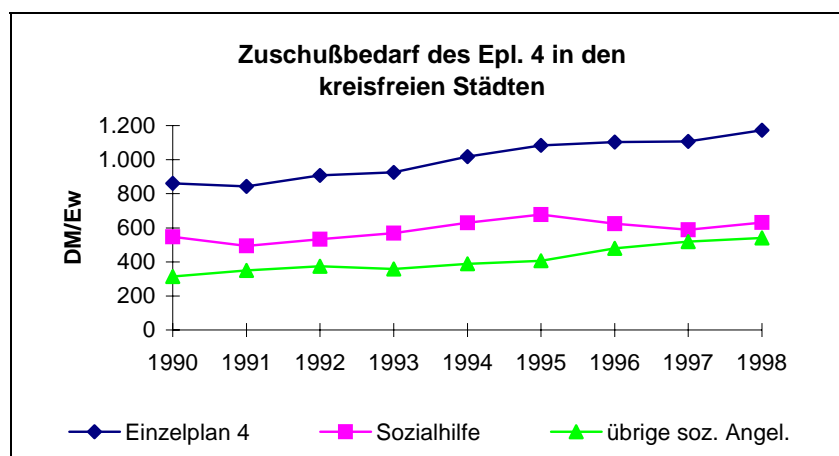
<sup>1</sup> Beispiele: Die Ausgaben der Kreise für die soziale Sicherung betragen nach dem Rechnungsquerschnitt im Jahr 1998 1.648 Mio. DM, der Zuschußbedarf dagegen lediglich 811 Mio. DM. Die entsprechenden Werte für die kreisfreien Städte betragen 1.176 Mio. DM/720 Mio. DM und für die Mittelstädte 205 Mio. DM/162 Mio. DM.



kräftige Abrechnungsergebnisse angenommen werden können, gibt die Darstellung der Entwicklung von 1990 bis 1992 die Auswirkungen des quotalen Systems wieder.

4.2 Die **Entwicklung des Zuschußbedarfs im Epl. 4** hat in den kreisfreien Städten, Kreisen und Mittelstädten des Landes einen fast durchgehend steigenden Verlauf genommen, jedoch auf einem unterschiedlich hohen Niveau in der Pro-Kopf-Belastung. Dies ist auf die differierende Struktur und Finanzierungszuständigkeit der Kommunen zurückzuführen: Da die kreisfreien Städte Kreis und Gemeinden in einem sind, müssen sie auch sämtliche finanzielle Lasten allein tragen, die sich ansonsten auf die Kreise und kreisangehörige Gemeinden verteilen. Hinzu kommen die teilweise erheblichen Aufwendungen für besondere soziale Einrichtungen, die die kreisfreien Städte aufgrund ihrer Zentralitätsfunktion vorhalten.

4.2.1. Der **Zuschußbedarf für den Epl. 4** ist in den **kreisfreien Städten** Schleswig-Holsteins von 1991 bis 1995 kontinuierlich angestiegen. Nach einer zweijährigen Phase der Stagnation auf dem gleichbleibend hohen Niveau des Jahres 1995 ist in 1998 eine erneute Steigerung festzustellen. Über den gesamten Zeitraum hat der Zuschußbedarf aller kreisfreien Städte von 538 Mio. DM (1990) um 182 Mio. DM auf 720 Mio. DM (1998) und damit um rd. 34 % zugenommen. Diese Entwicklung läßt sich auch an dem Pro-Kopf-Wert erkennen, der von 861 DM/Ew auf 1.159 DM/Ew angestiegen ist (vgl. **Anlage**, Seite 44). Erkennbar wird hierbei das hohe Niveau des Zuschußbedarfs des Epl. 4 bei den kreisfreien Städten.



Die Entwicklung des Epl. 4 wird in erster Linie von den Sozialhilfeaufwendungen nach dem BSHG<sup>1</sup> als der finanziell gewichtigsten „Teilmenge“ beeinflusst. Deutlich erkennbar ist diese Abhängigkeit bei der rückläufigen Entwicklung des Zuschußbedarfs 1991 gegenüber 1990, die unmittelbar auf die Einführung des quotalen Systems in der Sozialhilfe zurückzuführen ist. Im Zusammenhang mit der gegenseitigen Kostenbeteiligung hat der Gesetzgeber eine finanzielle Stärkung der kreisfreien Städte beabsichtigt, die sich belastungsmindernd auf die Sozialhilfe ausgewirkt hat. 1996/1997 sind die Sozialhilfeaufwendungen aufgrund der in 2 Stufen erfolgten Einführung der Pflegeversicherung und der Erhöhung des Kindergeldes rückläufig gewesen. Die Wirkung dieser 2 Jahre andauernden Abnahme der Sozialhilfelasten auf die Gesamtentwicklung des Epl. 4 beschränkte sich jedoch auf die Kompensation des kontinuierlich steigenden Finanzbedarfs für die übrigen sozialen Leistungen, zu denen insbesondere die Aufwendungen für die Kinder- und Jugendhilfe gehören. 1998 ist erstmalig wieder ein Anstieg der Sozialhilfeaufwendungen erkennbar: Der kostenmindernde Effekt der Pflegeversicherung und der Familienförderung wurde durch die mit steigender Sozialhilfebedürftigkeit einhergehenden zunehmenden Finanzaufwendungen eingeholt. Diese negative Entwicklung schlug direkt auf den Zuschußbedarf für den Epl. 4 durch, da auch der Finanzbedarf für die übrigen sozialen Leistungen (geringfügig) gestiegen ist.

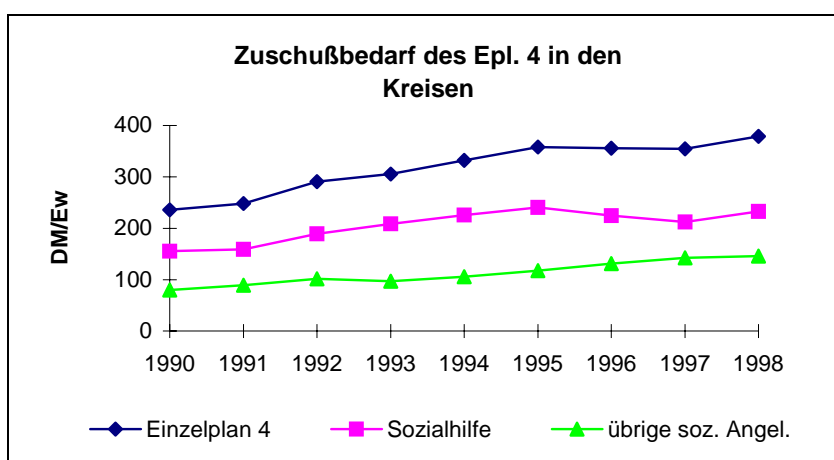
Die Aufwendungen für die übrigen sozialen Leistungen resultieren vorrangig aus der Kinder- und Jugendhilfe, d. h. der Umsetzung des präventiv orientierten Leistungsangebots des KJHG, das 1991 in Kraft getreten ist und den Kommunen ein erhebliches finanzielles Engagement auferlegt hat. Daher wäre es sicherlich wünschenswert, in der vorstehenden Grafik auch den Finanzbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe - analog zu den Sozialhilfeaufwendungen - gesondert darzustellen. Allerdings ist dies in Ermangelung gesicherter Grunddaten nicht möglich, was darauf zurückzuführen ist, daß die haushaltmäßige Ausweisung des Jugendetats während des Zeitraums 1990 bis 1997 durch die Änderungen der Veranschlagungsrichtlinien einschneidend geändert wurde. Erschwerend kommt hinzu, daß eine Vielzahl der Kommunen von den landeseinheitlich geltenden Vorgaben abweichen und Individualveranschlagungen praktizieren, die einen interkommunalen Vergleich nachhaltig erschweren bzw. verfälschen. Gleichwohl kann aufgrund der aus den überörtlichen Prüfungen gewonnenen Erkenntnisse davon ausgegangen werden, daß die größte Belastungskomponente innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe aus den Maß-

---

<sup>1</sup> Erfasst wird aus Gründen der Vergleichbarkeit der Zuschußbedarf sowohl des Haushaltsabschnitts 41 (Sozialhilfe nach dem BSHG) als auch des Abschnitts 42 (Leistungen nach dem AsylbLG), da die Leistungen für Asylbewerber erst ab 1995 einem eigenen Abschnitt zugeordnet wurden und bis dahin im Abschnitt 41 veranschlagt waren. Hinzu kommt, daß einige Mittelstädte bis heute von einer gesonderten Veranschlagung dieser Aufwendungen in einem eigenen Abschnitt 42 absehen.

nahmen der 'Hilfe zur Erziehung' resultiert. Aber auch die zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz notwendigen finanziellen Anstrengungen fordern ihren Tribut - vorrangig von den Standortgemeinden, also den kreisfreien Städten und den Mittelstädten. Dies wird durch einen Vergleich mit den Kreisen sichtbar.

- 4.2.2 Die finanzwirtschaftliche Entwicklung des **Zuschußbedarfs des Epl. 4** sowie seiner „Teilmengen“ Sozialhilfe und übrige soziale Angelegenheiten hat in den **Kreisen** einen in der Tendenz gleichartigen Verlauf genommen wie in den kreisfreien Städten, wenn auch auf einem deutlich niedrigeren Niveau. Dies ist auf die für beide Kommunalgruppen einheitlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen; lediglich in 2 Bereichen sind Unterschiede erkennbar:

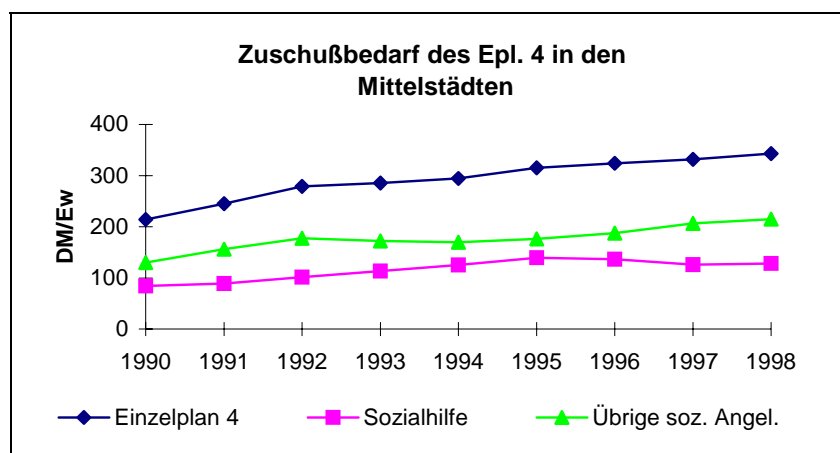


Anders als bei den kreisfreien Städten hat das quotale System für die Kreise zu keinen haushaltsmäßigen Verbesserungen gegenüber den vorangegangenen Finanzierungszuständigkeiten geführt. Der Gesamtzuschußbedarf für den Epl. 4 steigt bereits seit dem Eckjahr 1990 kontinuierlich an und hat sich im Betrachtungszeitraum 1990 bis 1998 von 467 Mio. DM um 344 Mio. DM auf 811 Mio. DM erhöht. Die Wachstumsrate des Zuschußbedarfs des Epl. 4 liegt demnach bei knapp 74 % und damit deutlich höher als bei den kreisfreien Städten. Dies hängt im wesentlichen mit der gewollten dauerhaften Entlastung der kreisfreien Städte im Rahmen der Einführung des quotalen Systems zusammen. Die Pro-Kopf-Werte des Zuschußbedarfs sind von 236 DM/Ew (1990) auf 379 DM/Ew (1998) gestiegen (vgl. **Anlage**, Seite 44).

Im Vergleich zu den kreisfreien Städten verläuft die Dynamik der Zuwachsrates für die übrigen sozialen Angelegenheiten im Zeitraum 1995 bis 1997 sichtlich moderater. Die Aufwendungen für Sozialhilfe einerseits und übrige soziale Angelegenheiten andererseits nähern sich nicht in dem

Maße aneinander an, wie es bei den kreisfreien Städten der Fall ist. Dies ist primär darauf zurückzuführen, daß die Hauptlast aus dem Betrieb von Kindertageseinrichtungen bei den Standortgemeinden (kreisfreie Städte, Städte und Gemeinden) und nicht bei den Kreisen liegt. Darüber hinaus werden die Kreise in ihrem finanziellen Engagement für Maßnahmen der Jugendhilfe oder der Seniorenarbeit häufig durch ortsbezogene Aktivitäten der kreisangehörigen Gemeinden entlastet.

- 4.2.3 Der **Zuschußbedarf des Epl. 4 der Mittelstädte** ist von 97 Mio. DM (1990) um 65 Mio. DM bzw. 67 % auf 162 Mio. DM (1998) gestiegen und weist damit im Betrachtungszeitraum eine gleichartige Dynamik auf wie bei den Kreisen. Die Zuschußbeträge pro Ew haben sich von 214 DM/Ew (1990) auf 343 DM/Ew (1998) erhöht (vgl. **Anlage**, Seite 44). Im Gegensatz zu den Kreisen und kreisfreien Städten Schleswig-Holsteins wird der Zuschußbedarf bei den Mittelstädten nicht primär durch deren Sozialhilfebelastungen, sondern durch die finanziellen Aufwendungen für die übrigen sozialen Angelegenheiten geprägt. Ungeachtet dessen ist ein steigender Finanzbedarf für die soziale Sicherung festzustellen.



Die Entwicklung weist jedoch nicht die bei den Kreisen und kreisfreien Städten erkennbare Dynamik in den Jahren 1992 bis 1995 auf, wie allerdings auch nicht die sich anschließende Stagnation bis 1997. Statt dessen ist ein maßvoller, mit gleichmäßiger Kontinuität verlaufender Zuwachs zu erkennen. Dabei heben sich die teilweise gegenläufigen Entwicklungen bei der Sozialhilfe und bei den übrigen sozialen Angelegenheiten hinsichtlich ihrer Wirkung auf den Gesamtzuschußbedarf für soziale Angelegenheiten gegenseitig weitgehend auf.

Die im Gegensatz zu den Kreisen und kreisfreien Städten umgekehrte finanzielle Gewichtung zwischen Sozialhilfe und den übrigen sozialen Angelegenheiten erklärt sich daraus, daß die kreisangehörigen Städte und

Gemeinden nach Maßgabe des § 27 FAG „nur“ 30 % der konkret ihnen zuzurechnenden (reinen) Aufwendungen des örtlichen Trägers der Sozialhilfe aufzubringen haben. Dagegen sind die Kreise und kreisfreien Städte aufgrund des quotalen Systems der gegenseitigen Kostenbeteiligung über ihre eigenen Leistungen<sup>1</sup> hinaus mit 61 % an den Aufwendungen des Landes beteiligt. Daraus ergibt sich, daß die von den Mittelstädten zu tragenden Sozialhilfeb belastungen quantitativ deutlich niedriger als die der Kreise und kreisfreien Städte ausfallen. Z. B. betragen 1998 die Sozialhilfeb belastungen in den Mittelstädten 128 DM/Ew, während die Kreise 233 DM/Ew und die kreisfreien Städte 625 DM/Ew zu tragen hatten (vgl. **Anlage**, Seite 44). Allerdings wird in diesem Zusammenhang noch einmal auf die problembehaftete Vergleichbarkeit der 3 Kommunalgruppen hingewiesen.

Gelöscht: .

Der Zuschußbedarf für die übrigen sozialen Angelegenheiten der Mittelstädte wird schwerpunktmäßig durch die im Zuge der Sicherstellung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz erheblich gestiegenen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen bestimmt. Hinzu kommen andere institutionelle Jugend-, Sozial- und Wohlfahrtsangebote, die die örtliche Infrastruktur prägen und daher überwiegend von den Standortgemeinden zu finanzieren sind. Hierzu zählen beispielsweise die örtliche Jugendarbeit und Jugendförderung, ambulante und stationäre Senioreneinrichtungen, Migrationsprojekte, Suchtberatungsstellen u. a.

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil der übrigen sozialen Angelegenheiten sind die Personalkosten für das gesamte Aufgabenspektrum des Epl. 4. Hierzu gehört auch die Sozialhilfesachbearbeitung, die kreisangehörigen Städten und Gemeinden infolge der weitgehenden Aufgabendelegation durch die Kreise einen personell und finanziell erheblichen Aufwand auferlegt, der ausschließlich von ihnen zu leisten ist.

Hinzuweisen ist bei den Mittelstädten letztlich noch auf die große Schwankungsbreite bei der Pro-Kopf-Belastung durch die soziale Sicherung, die bei einem interkommunalen Vergleich, der auf den Zuschußbedarf je Ew abstellt, sichtbar wird. Die Abweichungen lassen zum einen Rückschlüsse auf die unterschiedlichen Anforderungsprofile an die ortsbezogene soziale Infrastruktur zu und zum anderen ein Nord-Süd-Gefälle erkennen. Beispielsweise profitieren die im „Speckgürtel“ um Hamburg liegenden Kommunen hinsichtlich ihrer Sozialhilfeb belastung tendenziell von den positiven Einflüssen der Nachbarschaft zur Metropole, während die Städte im ländlich geprägten Nordwesten Schleswig-Holsteins in besonderem Maße von der steigenden Sozialhilfebedürftigkeit ihrer Bürger betroffen sind. Auslöser für die Sozialhilfeabhängigkeit ist oft die negative Situation auf dem Arbeitsmarkt, deren Wirkung in einer strukturschwachen Region stärker ausgeprägt ist.

<sup>1</sup> An den Aufwendungen der örtlichen Träger beteiligt sich das Land mit 39 %.

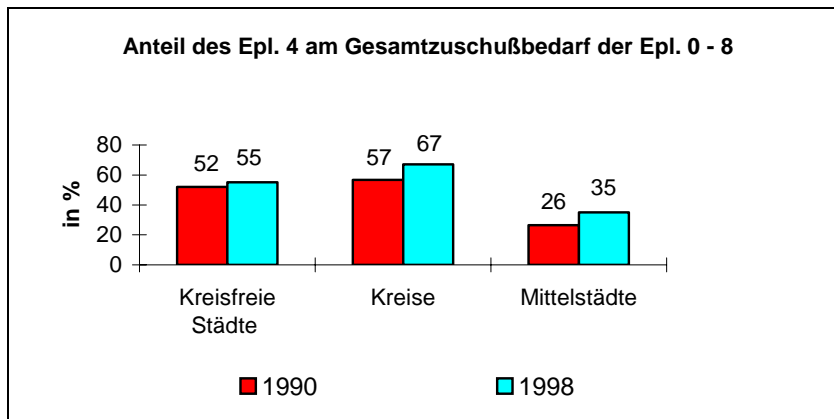
So wundert es nicht, wenn 1998 der Zuschußbedarf für die Sozialhilfe der Städte Rendsburg (219 DM/Ew) und Heide (205 DM/Ew) ungleich höher ausfiel als in Reinbek (57 DM/Ew) und Norderstedt (67 DM/Ew). Umgekehrt verhält es sich dagegen mit dem Zuschußbedarf für die übrigen sozialen Angelegenheiten. Hier nehmen die im Hamburger Randgebiet gelegenen Städte Norderstedt und Wedel mit 331 bzw. 265 DM/Ew „Spitzenpositionen“ ein, während die Aufwendungen in Schleswig und Heide mit 98 bzw. 139 DM/Ew vergleichsweise bescheiden sind. Diese Unterschiede haben einerseits finanzwirtschaftliche Gründe: Denn je mehr Haushaltsmittel für die Sozialhilfe eingesetzt werden müssen, um so weniger bleibt für die sonstigen Aufgaben übrig. Andererseits differieren aber auch der Bedarf an sozialen Angeboten und die von den Städten vorgehaltenen Standards. Dies wird am Beispiel der sog. „Norderstedter Standards“ deutlich, worunter die durchgehend gehobene Ausstattung der öffentlichen Einrichtungen, die Vielzahl der von der Stadt freiwillig vorgehaltenen Angebote und Leistungen sowie die großzügigen Förderungen Dritter zu verstehen sind.

4.3 Die **Belastung der Kommunen durch den Zuschußbedarf des Epl. 4** sowie dessen überproportionales Wachstum wird auch deutlich an der Entwicklung des Anteils des Zuschußbedarfs des Epl. 4 am Gesamtzuschußbedarf der Epl. 0-8.

Während die Aufwendungen für die soziale Sicherung im Vergleich der Eckjahre 1990 bis 1998 erheblich gestiegen sind, erhöhte sich der in den Epl. 0-8 wiedergegebene Gesamtfinanzbedarf für die Aufgabenpalette der Kommunalverwaltung vergleichsweise moderat:

1990 - 1998	Steigerungsrate für den	
	Zuschußbedarf Epl. 4	Zuschußbedarf Epl. 0-8
Kreisfreie Städte	34,7 %	26,2 %
Kreise	60,8 %	36,4 %
Mittelstädte	60,2 %	22,7 %

Infolgedessen hat sich die finanzwirtschaftliche Gewichtung innerhalb des Verwaltungshaushalts zugunsten des Epl. 4 verschoben; der Anteil der sozialen Sicherung am Gesamtzuschußbedarf der Epl. 0-8 ist im Vergleich der Eckjahre 1990 und 1998 um bis zu 10 Prozentpunkte angestiegen:



Die Kommunen sind demnach gezwungen, die dem Verwaltungshaushalt naturgemäß nur begrenzt zur Verfügung stehenden Finanzressourcen zunehmend für gesetzlich festgelegte Maßnahmen der sozialen Sicherung einzusetzen. Die Folge sind Einschränkungen an anderer Stelle der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Damit engt der Epl. 4 aufgrund seines steigenden Finanzbedarfs die finanzielle Leistungsfähigkeit und infolgedessen auch den Entscheidungs- und Handlungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung ein. Denn diese findet ihren Ausdruck originär in der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben, wie z. B. der Kultur- und Sportförderung. Im übrigen reduziert sich häufig der Zuführungsbetrag zum Vermögenshaushalt und damit die Möglichkeit zur Eigenfinanzierung von Investitionen.

- 4.4 Um zu einem weiteren Indikator für die Belastung der kommunalen Haushalte durch die soziale Sicherung zu gelangen, hat der LRH den durch den Zuschußbedarf des Epl. 4 gebundenen **Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln** betrachtet. Dabei werden die allgemeinen Deckungsmittel hier als die um die ggf. zu leistenden Umlagen (Gruppierung 81 und 83) bereinigten Einnahmen der Kommunen aus Steueraufkommen/Umlagen und Zuweisungen (Hauptgruppe 0 der Gruppierungsübersicht) definiert.

		Allg. Deckungsmittel DM/Ew	Zuschußbedarf Epl. 4 DM/Ew	Anteil Epl. 4 an den allg. Deckungsmitteln
Kreisfreie Städte	1990	1.753	861	49,1 %
	1995	2.190	1.112	50,8 %
	1998	2.400	1.159	48,3 %
	Zuwachs 1990-98	+647 (= 37 %)	+298 (= 35 %)	
Kreise	1990	482	236	49,0 %
	1995	646	358	55,4 %
	1998	613	379	61,8 %
	Zuwachs 1990-98	+131 (= 27 %)	+143 (= 61 %)	
Mittelstädte	1990	966	214	22,2 %
	1995	1.137	315	27,7 %
	1998*	1.194	343	28,7 %
	Zuwachs 1990-98	+228 (= 24 %)	+129 (= 60 %)	

\* Die allgemeinen Deckungsmittel wurden 1998 um eine einmalige Netto-Mehreinnahme der Stadt Geesthacht von 30,3 Mio. DM bereinigt (vgl. Tz. 3.3.1).

Sowohl in den Kreisen als auch in den kreisangehörigen Mittelstädten ist der Zuschußbedarf für den Epl. 4 im Vergleichszeitraum 1990 bis 1998 im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln überproportional gestiegen. Dies wird anhand der prozentualen Zuwachsraten deutlich: Die des Epl. 4 ist mit 60 bzw. 61 % mehr als doppelt so hoch als die der allgemeinen Deckungsmittel (27 bzw. 24 %). Dagegen ist die Entwicklung beider Kennzahlen in den kreisfreien Städten nahezu gleich verlaufen, die Steigerungsrate für die soziale Sicherung liegt sogar geringfügig unter dem prozentualen Zuwachs der allgemeinen Deckungsmittel.

Entsprechend verläuft die Entwicklung des vom Epl. 4 gebundenen Anteils an den allgemeinen Deckungsmitteln. Während sich dieser Anteil bei den kreisfreien Städten geringfügig von 49,1 % auf 48,3 % reduziert hat, stieg er bei den Kreisen und Mittelstädten. Dabei wird besonders die Belastung der Kreise deutlich, bei denen die soziale Sicherung mittlerweile über 60 % der dem Gesamthaushalt zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel aufzehrt. Die besonders schwierige Situation der Kreise wird auch durch eine Betrachtung der einwohnerbezogenen absoluten Beträge unterstrichen: Hierbei wurde der quantitative Zuwachs an allgemeinen Deckungsmitteln (+ 131 DM/Ew) durch die gestiegenen Aufwendungen für die soziale Sicherung (+ 143 DM/Ew) nicht nur aufgebraucht, sondern darüber hinaus mußten zusätzliche Mittel, die bislang für andere Aufgaben eingesetzt werden konnten, zur Finanzierung des Epl. 4 herangezogen werden. Dagegen verblieben den kreisfreien Städten mit 349 DM/Ew mehr als die Hälfte vom Wachstum der Einnahmen in Höhe von 647 DM/Ew, um einerseits ihre anderen Aufgaben zu finanzieren und andererseits die aufgelaufenen Defizite der Vorjahre abzudecken; dennoch ist die Belastung



der kreisfreien Städte durch den Epl. 4 außerordentlich hoch. Rein rechnerisch verblieb auch der Gesamtheit der Mittelstädte vom Einnahmezuwachs in Höhe von 228 DM/Ew immerhin ein Betrag von 99 DM/Ew. Allerdings ist die Schwankungsbreite von Stadt zu Stadt beträchtlich; sie liegt - ohne den Sonderfall Geesthacht - zwischen ./ 64 DM/Ew (Husum) und + 434 DM/Ew (Ahrensburg).

Noch deutlicher wird die kritische Situation der Kreise im Vergleich der Jahre 1995 und 1998, da sich deren allgemeine Deckungsmittel im Gegensatz zu den kreisfreien Städten und Mittelstädten sogar zurückentwickelt haben, während der Zuschußbedarf für die soziale Sicherung gleichwohl gestiegen ist.

**Zuwachs 1995 bis 1998**

	Allg. Deckungsmittel DM/Ew	Zuschußbedarf Epl. 4 DM/Ew
Kreisfreie Städte	+ 210 (= 10 %)	+ 47 (= 4 %)
Kreise	- 33 (= - 5 %)	+ 21 (= 6 %)
Mittelstädte	+ 57 (= 5 %)	+ 28 (= 9 %)

- 4.5 Seit Beginn der 90er Jahre bemühen sich die Kommunen verstärkt, die steigenden Aufwendungen des Epl. 4 zu begrenzen und **Maßnahmen zur Steuerung** zu ergreifen. Insbesondere der Verzicht auf freiwillige Angebote im sozialen Bereich sowie der Abbau von Standards, z. B. die Reduzierung finanzieller Zuwendungen an Vereine und Verbände der freien Wohlfahrtspflege, führen zu konträren Diskussionen in der Öffentlichkeit. Der damit verbundene Abwägungsprozeß stellt eine Gratwanderung zwischen finanzwirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftspolitischen Interessen dar, dessen Ergebnis nicht nur auf die künftigen Haushalte, sondern auch auf die Lebensqualität innerhalb der Kommune Einfluß nimmt.

Allerdings reicht allein die kritische Auseinandersetzung mit den selbstgewählten Aufgaben nicht zu einer merklichen Verbesserung des Sozialertrags aus. Daher sind die Kommunen aufgefordert, über die bereits landesrechtlich instrumentalisierte Jugendhilfeplanung und Kindertagesstättenbedarfsplanung hinaus Maßnahmen zu einer gezielten Steuerung der pflichtigen Aufgaben zu ergreifen. In diesem Zusammenhang sollten auch die **Ursachen der Hilfebedürftigkeit** und der hieraus abzuleitende reale örtliche Bedarf ermittelt werden. Damit wäre eine Grundlage geschaffen, um konkret auf die tatsächlichen Anforderungen abgestellte Maßnahmen initiieren zu können.

Jedoch räumen nicht alle Kommunen solchen Steuerungsinstrumenten die wünschenswerte Priorität ein, wie die in einigen Kreisen bzw. kreisfreien Städten trotz einschlägiger gesetzlicher Vorgabe noch immer ausstehende

Jugendhilfeplanung belegt. Auch die unterschiedliche Qualität der bereits bestehenden Planungen ist ein deutliches Indiz für die vor Ort erkennbaren Wertigkeiten, die diesen Planungsinstrumenten beigemessen werden.

Dagegen ist landesweit eine Intensivierung der 'Hilfe zur Arbeit' als ein gezieltes Mittel zur Begrenzung der Sozialhilfeabhängigkeit und damit zur Entlastung der Sozialhaushalte festzustellen. Arbeitslosigkeit, vor allem länger anhaltende Erwerbslosigkeit, führt unweigerlich zu einer Sozialhilfebedürftigkeit. Deren Finanzierung ist - wie vorstehend ausgeführt - eine Hauptursache für den steigenden Zuschußbedarf des Epl. 4 und damit der Belastung der kommunalen Haushalte. Daher verstehen die Kommunen ihre Bemühungen, dem Problem der Arbeitslosigkeit durch eine aktive ortsbezogene Arbeitsmarktpolitik gezielt entgegenzuwirken, auch als Chance zur Minderung der Sozialhilfeaufwendungen. Sie bedienen sich hierfür zunehmend **eigener kommunaler Beschäftigungsgesellschaften**, deren Angebote sich insbesondere an arbeitslose Sozialhilfeempfänger richten mit dem Ziel, diese wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren und damit sozialhilfeunabhängig zu machen. Dabei finden sie Unterstützung in verschiedenen Förderprogrammen des Landes und des Bundes. Das Ergebnis dieser gemeinsamen Bemühungen kann allerdings zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht quantifiziert werden, da Erfolgskontrollen nur partiell auf freiwilliger Basis stattfinden und unterschiedlich definierte Erfolgsmaßstäbe angewendet werden.

In diesem Zusammenhang wird das Ergebnis des vom Sozialministerium und den kommunalen Landesverbänden initiierten **Projekts „Steuerung der Sozialhilfe in Schleswig-Holstein“**, welches sich gegenwärtig in der Entwicklung befindet, von besonderem Interesse sein. Dieses zielt auf einen Leistungsvergleich der Kreise und kreisfreien Städte durch Aufbau eines (mittels Kennzahlen) systematisierten Informations- und Erfahrungsaustauschs ab, der zur Aufdeckung von Schwachstellen und Einsparungsmöglichkeiten in der Sozialhilfegewährung beitragen soll.

Mögliche Einsparungspotentiale bei der Sozialhilfe gehen durch die differierenden Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten zwischen Land, Kreisen und kreisangehörigen Kommunen verloren. Infolge der Aufgaben-delegation durch die Kreise in Schleswig-Holstein auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind diese verpflichtet, den mit der Aufgabewahrnehmung verbundenen Personal- und Sachbedarf vorzuhalten. Da der damit verbundene finanzielle Aufwand ausschließlich zu Lasten der kreisangehörigen Kommunen geht, verwundert es nicht, wenn diese an einer Minimierung dieser Belastung interessiert sind und insbesondere die kostenintensive Personalausstattung begrenzen. Dies führt angesichts der steigenden Zahl an Hilfeempfängern vielerorts zu einer quantitativen und

zum Teil auch qualitativen Überforderung der Sozialhilfesachbearbeitung. Hieraus resultiert u. a. der häufig beklagte Zustand des „Verwaltens“ von Hilfeempfängern: Sozialhilfe wird quasi rentenähnlich geleistet; für die gesetzlich vorgeschriebene (Ausweg-)Beratung bleibt ebensowenig Raum wie für die Sicherstellung des in der Sozialhilfe geltenden Nachrangigkeitsprinzips (Subsidiaritätsgrundsatz) oder die eingehende Prüfung der tatsächlichen Bedürftigkeit.

Eine **adäquate Personalausstattung** könnte zu einer Minderung der Sozialhilfeaufwendungen beitragen, die allen Kostenträgern zugute käme. Allerdings setzen die kreisangehörigen Kommunen angesichts der derzeitigen Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten die Mehraufwendungen, die durch zusätzliches Personal verursacht würden, nur in Relation zu ihrem eigenen Kostenanteil. Die Auswirkungen auf den örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe bleiben unberücksichtigt. Daher wird die Rentierlichkeit zusätzlichen Personals ungeachtet ihrer positiven Gesamtwirkung in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden häufig negativ beurteilt; denkbare Einsparungspotentiale gehen verloren.

Aufgrund der Erkenntnisse aus seinen überörtlichen Prüfungen kommt der LRH zusammenfassend zu dem Ergebnis, daß die Kommunen der für ihre Haushalte teilweise schon bedrohlichen Entwicklung des Epl. 4 nicht untätig gegenüberstehen. Durch individuell auf die Örtlichkeit bezogene Handlungsansätze wird der Versuch unternommen, den Zuschußbedarf des Epl. 4 im Rahmen ihrer - allerdings begrenzten - Möglichkeiten zu verringern. Eine erfolgreiche Entlastung im Sozialhilfebereich als der größten „Teilmenge“ des Epl. 4 ist letztlich nur durch eine dauerhafte deutliche Minderung der bestehenden hohen Arbeitslosigkeit zu erreichen. Darüber hinaus könnte eine nachhaltige Lösung der mit der sozialen Sicherung verbundenen finanzwirtschaftlichen Probleme für die Kommunen nur durch eine grundlegende Änderung der aktuellen Sozialgesetzgebung oder eine verbesserte Finanzausstattung erreicht werden.

**Anlage von 423 einfügen  
Seitenzahl im Text einfügen!!!**

**z. Z. S. 44**

## 5. Personalwirtschaft

Die angespannte Finanzlage der Kommunen sowie deren Bestrebungen zur Modernisierung ihrer Verwaltungen spiegeln sich in den letzten Jahren auch zunehmend sowohl in der Entwicklung des Personalbestands als auch der Personalausgaben der der Prüfung durch den LRH unterliegenden Kreise, kreisfreien Städte und Städte über 20.000 Ew wider, auf die sich die folgenden Aussagen auch beziehen.

Im Rahmen der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bildet die Verminderung der Personalausgaben zwangsläufig einen Schwerpunkt, da sie nach bzw. neben den Ausgaben für die soziale Sicherung den größten Ausgabenblock darstellen. Die Kommunen sind dabei im Zusammenhang mit einer wirksameren Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie einer intensiven Aufgabenkritik bestrebt, durch die systematische Überprüfung der Angemessenheit der Anzahl und der Dotierung der Stellen Rationalisierungspotentiale auszuschöpfen.

Wie bei den finanzwirtschaftlichen Kennzahlen ist auch bei der Personalwirtschaft vorab darauf hinzuweisen, daß die Unterschiede zwischen den Kommunalgruppen auf die unterschiedliche Aufgabenstruktur zurückzuführen sind und daß ein Vergleich innerhalb der Gruppen durch die bereits mehrfach erwähnten Auslagerungen und Ausgliederungen erschwert wird.

5.1 Im Zeitraum 1995 bis 1998 sind die **Personalausgaben** in den o. g. Kommunen insgesamt um 9,4 % von 1,863 Mrd. DM auf 1,687 Mrd. DM gesunken. Unter Berücksichtigung der tariflichen Steigerungen der Einkommen im öffentlichen Dienst im gleichen Zeitraum in Höhe von insgesamt 5,7 % konnten die Personalausgaben insofern durch entsprechende personalwirtschaftliche Maßnahmen um 15,1 % reduziert werden.

Differenziert nach Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten über 20.000 Ew ergibt sich folgender Überblick:

	1995		1996		1997		1998	
	Mio. DM	DM je Einw.	Mio. DM	DM je Einw.	Mio. DM	DM je Einw.	Mio. DM	DM je Einw.
Kreise	537	258	528	252	516	244	511	239
Kreisfreie Städte	953	1.505	878	1.392	885	1.413	815	1.311
Städte > 20.000 Ew	373	798	378	806	363	772	361	766
<b>insgesamt</b>	<b>1.863</b>		<b>1.784</b>		<b>1.764</b>		<b>1.687</b>	

Im Vergleich der Eckjahre haben sich demnach die Personalausgaben in den Kreisen um 4,8 %, in den kreisfreien Städten um 14,5 % und in den kreisangehörigen Städten über 20.000 Ew um 3,3 % reduziert.

Die Übersicht stellt auch die unterschiedliche finanzielle Belastung je Ew in den 3 kommunalen Gruppen dar. Diese personalwirtschaftliche Kennzahl liegt in den kreisfreien Städten deutlich über der gemeinsamen Kennzahl von Kreisen und Städten über 20.000 Ew.

Ursächlich für diese Unterschiede zwischen den einzelnen Körperschaftsgruppen ist vor allem der differierende Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben. Die kreisfreien Städte sind in ihrem Gebiet alleinige Träger der Aufgaben, die sich in den Kreisen auf diese, aber auch auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie Ämter verteilen. Darüber hinaus erbringen die kreisfreien Städte als Oberzentren auch Dienstleistungen für das Umland, wie z. B. im Kulturbereich, die über das diesbezügliche Angebot der Kreise und Städte hinausgehen. Letztlich sind sie auch von gesellschaftlichen und sozialen Entwicklungen, z. B. im Bereich der Sozial- sowie der Kinder- und Jugendhilfe, stärker betroffen (vgl. Tz. 4).

Aber auch innerhalb der Gruppen sind erhebliche Abweichungen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften festzustellen. So differierten bei den Städten über 20.000 Ew die Personalausgaben je Ew im Jahr 1998 in einer Bandbreite zwischen 500 DM und 1.031 DM, bei den Kreisen zwischen 191 DM und 310 DM und bei den kreisfreien Städten zwischen 1.173 DM und 1.464 DM.

Die Abweichungen innerhalb der jeweiligen Gruppe basieren zumeist auf örtlichen oder strukturellen Unterschieden bei der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Inhalt und Umfang kommunaler Einrichtungen, den unterschiedlichen Grad der Inanspruchnahme Privater bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben sowie den zunehmenden Trend der Aufgabenwahrnehmung in anderen Organisations- bzw. Rechtsformen, wie z. B. als Eigenbetrieb oder eigenbetriebsähnliche Einrichtung mit eigenem Wirtschaftsplan oder auch als GmbH. Im Sammelnachweis Personalausgaben des Kommunalhaushalts sind die Personalausgaben dieser Betriebsformen dann nicht mehr enthalten.

Um die Auswirkungen organisatorischer Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung weitgehend auszuschalten, bietet sich eine Beschränkung des Kennzahlenvergleichs auf die **Personalausgaben der Kernverwaltung** laut Haushaltsquerschnitt an. Diese haben sich in den Jahren 1995 bis 1998 wie folgt entwickelt:

Verwaltung	1995		1996		1997		1998	
	Mio. DM	DM/Ew	Mio. DM	DM/Ew	Mio. DM	DM/Ew	Mio. DM	DM/Ew
Kreise	348	167	353	168	356	168	360	168
Kreisfreie Städte	383	604	403	639	408	651	403	648
Städte > 20.000 Ew *	143	359	144	361	142	356	147	367
<b>insgesamt</b>	<b>874</b>		<b>900</b>		<b>906</b>		<b>910</b>	

\*Die Rechnungsergebnisse der Stadt Norderstedt blieben unberücksichtigt, da aufgrund organisatorischer Veränderungen in 1998 bisherige Personalausgaben aus dem Bereich Einrichtungen nunmehr im Verwaltungsbereich ausgewiesen werden und die Gesamtbetrachtung damit verzerrt würde.

Wie bei den Gesamtausgaben sind auch hier deutliche Abweichungen innerhalb der einzelnen Vergleichsgruppen erkennbar, wie die folgende Übersicht über das Haushaltsjahr 1998 zeigt:

1998	Personalausgaben davon Verwaltung				
	insges.				
	Mio. DM	Mio. DM	durchschnittl. DM/Ew	niedrigster DM/Ew	höchster DM/Ew
<b>Kreise</b>	511	360	168	133	204
<b>Kreisfreie Städte</b>	815	403	648	617	706
<b>Städte &gt; 20.000 Ew*</b>	361	147	367	335	413

\* ohne Rechnungsergebnisse Stadt Norderstedt, s. o.

Bei diesen Zahlenwerten ist allerdings darauf hinzuweisen, daß die im Haushaltsquerschnitt für den Bereich Verwaltung ausgewiesenen Personalausgaben auch die Ausgaben für ehrenamtliche Tätigkeiten (Sitzungsgelder, Aufwandsentschädigungen u. ä.) sowie die Personalausgaben für Maßnahmen am zweiten Arbeitsmarkt (ABM, Hilfe zur Arbeit u. ä.) beinhalten, die den Personaletat in den einzelnen Kommunen unterschiedlich belasten und so einen direkten Vergleich erschweren.

Der Kennzahlenvergleich im Bereich der Einrichtungen verdeutlicht noch einmal die durch die Unterschiede im Umfang der Aufgabenwahrnehmung bedingte erheblich stärkere finanzielle Belastung der kreisfreien Städte gegenüber den Kreisen sowie den Städten über 20.000 Ew. Unberücksichtigt bei diesem Vergleich bleibt jedoch der auch zwischen den kommunalen Körperschaftsgruppen bestehende unterschiedliche Grad der Inanspruchnahme Privater bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben und der Aufgabenwahrnehmung in anderen Organisations- und Rechtsformen.

Einrichtungen	1995		1996		1997		1998	
	Mio. DM	DM/Ew	Mio. DM	DM/Ew	Mio. DM	DM/Ew	Mio. DM	DM/Ew
<b>Kreise</b>	190	91	175	83	160	75	152	71
<b>Kreisfreie Städte</b>	570	900	475	753	477	762	412	663
<b>Städte &gt; 20.000 Ew*</b>	162	531	163	408	149	372	141	352
<b>insgesamt</b>	922		813		786		705	

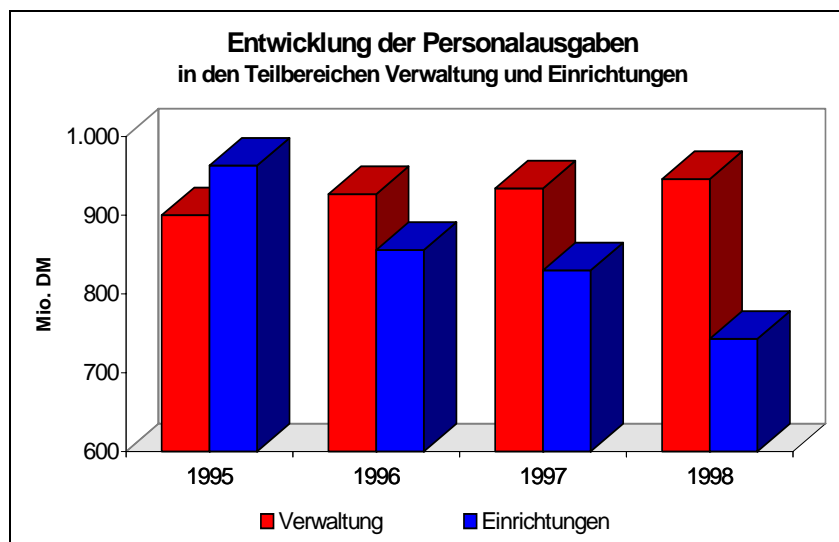
\*ohne Rechnungsergebnisse Stadt Norderstedt, s. o.

Personalausgaben aus dem Bereich Einrichtungen 1998 im Verwaltungsbereich ausgewiesen

Im Hinblick auf die Personalausgabenentwicklung der jeweils geprüften Körperschaft empfiehlt der LRH im Rahmen seiner überörtlichen Prüfungen den Kommunen, auch die Personalausgaben an den Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune zu orientieren und die Möglichkeiten der Personalausgabenreduzierung durch eine effektive Aufbau- und Ablauforganisation, eine fortlaufende Aufgabenkritik- und -analyse und eine maßvolle Personalbewirtschaftung in bezug auf Stellenneueinrichtungen und Stellenanhebungen/-neubewertungen auszunutzen.

Wie oben bereits erwähnt, sind die Personalausgaben in den vergangenen Jahren zwar rückläufig, innerhalb der beiden Bereiche Verwaltung und Einrichtungen vollzieht sich jedoch eine unterschiedliche Entwicklung.

Während sich die Personalausgaben im Bereich Einrichtungen nach einem leichten Anstieg 1995 (+ 1 %) 1996 bis 1998 zurückbildeten (- 11,8 % in 1996, - 3,3 % in 1997 und -10,3 % in 1998), ist für den Bereich Verwaltung in diesem Zeitraum ein kontinuierlicher Anstieg festzustellen (1995: + 4,4 %, 1996: + 3,1 %, 1997: + 0,8 % und 1998: + 0,3%). Die geringen Zuwachsraten in 1997 und 1998 bleiben dabei hinter der tariflichen Erhöhung zurück, was ein Indiz für eine Personalreduzierung auch in diesem Bereich ist.



5.2 Die Personalausgaben stehen in einem engen Zusammenhang sowohl mit der quantitativen als auch der qualitativen **Stellenausstattung** der jeweiligen Kommune.

Im Zeitraum zwischen 1995 und 1998 ist die Gesamtstellenzahl der der Prüfung durch den LRH unterliegenden Gebietskörperschaften von rd. 25.069 Stellen<sup>1</sup> um 14,9 % auf rd. 21.324 Stellen gesunken.

Die Entwicklung der Stellenzahlen in den Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 20.000 Ew stellt sich dabei wie folgt dar:

	1995	1996	1997	1998	Veränderung 1995/1998
<b>Kreise</b>	6.903,93	6.630,63	6.289,29	6.045,47	-12,4%
<b>Kreisfreie Städte</b>	13.004,46	12.305,36	11.068,11	10.708,53	-17,7%
<b>Städte &gt; 20.000 Ew</b>	5.160,54	5.075,64	4.912,70	4.570,24	-11,4%
<b>insgesamt</b>	25.068,93	24.011,63	22.270,10	21.324,24	-14,9%

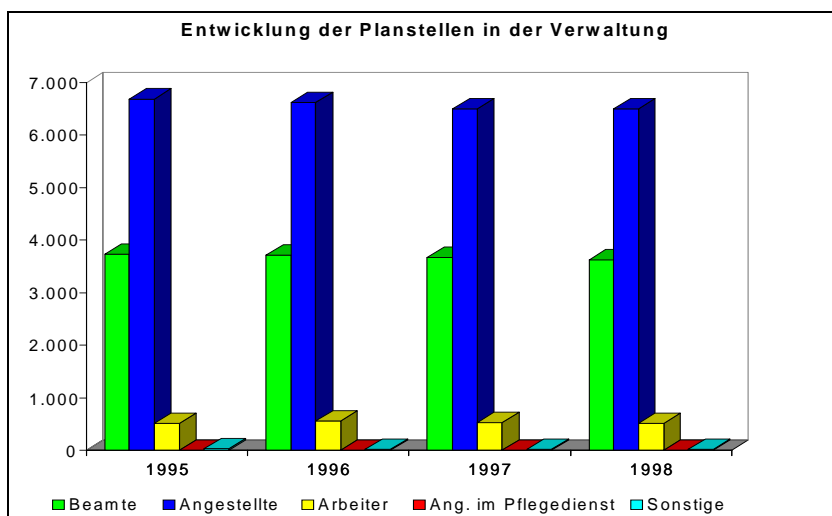
<sup>1</sup> Die zu den folgenden Ausführungen herangezogenen Stellenzahlen berücksichtigen Teilzeitstellen in den jeweiligen Dezimalwerten zu Vollzeitstellen, da hierdurch eine sachgerechtere Darstellung der tatsächlichen Arbeitskapazität ermöglicht wird.

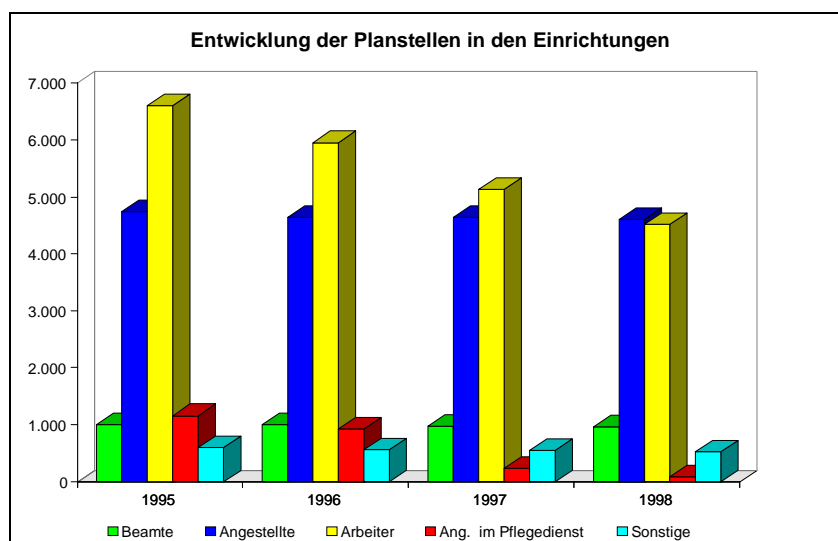


Korrespondierend zu den Personalausgaben zeigen sich auch bei der Stellenzahl unterschiedliche Entwicklungstendenzen zwischen den Bereichen Verwaltung und Einrichtungen. Während sich die Stellenzahl im Verwaltungsbereich von 1995 bis 1998 um 2,8 % reduzierte, ging die Anzahl der Stellen im gleichen Zeitraum im Bereich der Einrichtungen um 24,4 % zurück.

Eine genauere Betrachtung der Entwicklung in den einzelnen Beschäftigungsgruppen zeigt auf, daß sich in den Einrichtungen die größten Veränderungen im Arbeiterbereich und im Bereich des Pflegedienstes vollzogen haben. Im Vergleich zu 1995 ging die Anzahl der Stellen im Pflegedienst um insgesamt 93,3 % zurück; im Arbeiterbereich reduzierte sich die Stellenzahl um 31,6 %.

Der erhebliche Rückgang der Stellen im Pflegedienst ist darauf zurückzuführen, daß die bislang kommunalen Pflegeeinrichtungen in vielen Fällen in andere Trägerschaft oder auch andere Betriebsformen überführt wurden. Diese Entwicklung dürfte im wesentlichen durch das Inkrafttreten der Pflegebuchführungsverordnung zum 1.1.1996 angestoßen worden sein, mit der für die Pflegeheime u. a. die Einführung der doppelten Buchführung verbunden war. In diesem Zusammenhang entfiel auch eine größere Anzahl von Arbeiterstellen, die zuvor im Bereich der Alten- und Pflegeheime angesiedelt waren.





Auf die Anzahl der Arbeiterstellen wirken sich aber auch die Bestrebungen vieler Kommunen aus, im Zuge der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung die bisherigen klassischen Regiebetriebe 'Bau- und Betriebshof' als eigenbetriebsähnliche Einrichtungen zu führen. Die dort vorhandenen Stellen werden dann nicht mehr im Stellenquerschnitt geführt, sondern sind in entsprechenden Stellenübersichten als Anlage zum Wirtschaftsplan des „Eigenbetriebs“ enthalten.

Der Anteil der Angestelltenstellen an der Gesamtstellenzahl betrug im Jahr 1998 rd. 52 %, der Anteil der Beamtenstellen lag bei 21,5 %. Bei einer getrennten Betrachtung der Bereiche Verwaltung und Einrichtungen stellt sich der Angestelltenanteil im Verwaltungsbereich mit rd. 61 % und der Anteil der Beamtenstellen mit rd. 34 % dar. Im Bereich der Einrichtungen beträgt der Anteil der Beamtenstellen demgegenüber nur noch rd. 9 %, während rd. 43 % der Stellen hier mit Angestellten besetzt sind.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfungen wird die Anzahl der Stellen pro 1.000 Ew als weitere personalwirtschaftliche Kennzahl für einen interkommunalen Vergleich herangezogen. Ähnlich wie bei den Personalausgaben bietet sich eine Beschränkung des Kennzahlenvergleichs auf die Stellenausstattung der Kernverwaltung an, da im Bereich der Einrichtungen der differierende Umfang und die teilweise doch erheblichen organisatorischen Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung die Möglichkeit eines direkten Vergleichs zu sehr differenzieren. Im Vergleich zwischen Kreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten über 20.000 Ew ergibt sich für die einwohnerbezogene Stellenausstattung folgender Überblick:

	Anzahl der Stellen in der Verwaltung							
	1995		1996		1997		1998	
	insges.	je 1.000 Ew	insges.	je 1.000 Ew	insges.	je 1.000 Ew	insges.	je 1.000 Ew
<b>Kreise</b>	4.425,85	2,13	4.395,37	2,10	4.344,15	2,05	4.271,87	2,00
<b>Kreisfreie Städte</b>	4.505,49	7,11	4.520,33	7,17	4.410,55	7,04	4.376,96	7,04
<b>Städte &gt; 20.000 Ew</b>	2.036,09	4,36	2.010,97	4,29	1.984,61	4,22	2.017,54	4,28

Ähnlich wie bei den Personalausgaben fällt auf, daß auch diese personalwirtschaftliche Kennzahl in den kreisfreien Städten deutlich über der gemeinsamen Kennzahl von Kreisen und Städten über 20.000 Ew liegt. Auch im Bereich der Kernverwaltung ist vor allem der unterschiedliche Umfang der Aufgabenwahrnehmung Hauptursache.

Bei einem Vergleich der einzelnen Gebietskörperschaften innerhalb der jeweiligen Gruppe sind ebenfalls zum Teil erhebliche Abweichungen festzustellen. Während die Stellenzahl pro 1.000 Ew bei den Kreisen im Jahr 1998 bei Werten zwischen 1,71 und 2,24 lag, differierten die entsprechenden Stellenzahlen bei den kreisfreien Städten zwischen 6,55 und 8,32 und bei den kreisangehörigen Städten über 20.000 Ew zwischen 3,41 und 5,10.

Auch bei dieser Kennzahl ist ein direkter Vergleich nur unter der Berücksichtigung örtlicher oder struktureller Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung der Kommunen möglich. So ist bei einer Bewertung der Kennzahlen z. B. zu berücksichtigen, daß der unterschiedliche Grad der Inanspruchnahme Privater bei der Aufgabenerfüllung, wie z. B. im Bereich der Gebäudereinigung, als auch unterschiedliche Standards in der IT-Ausstattung Auswirkungen auf das Stellenzahlniveau einer Kommune haben und sich dementsprechend auch in der Kennzahl widerspiegeln.

Neben der Stellenanzahl unterliegt auch das Stellenniveau der zu prüfenden Kommunen der kritischen Betrachtung durch den LRH.

Das Verhältnis der einzelnen Laufbahngruppen zueinander weist sowohl im Gesamtvergleich als auch bei einer differenzierten Betrachtung zwischen Einrichtungen und Verwaltung eine Tendenz zum gehobenen und höheren Dienst auf. Während 1995 das Verhältnis mittlerer Dienst zum gehobenen/höheren Dienst in der Gesamtbetrachtung noch 1 : 0,85 betrug, hat sich in 1998 das Verhältnis zugunsten des gehobenen und höheren Dienstes auf 1 : 0,92 verändert. Im Bereich der Verwaltung entwickelte sich das Verhältnis im gleichen Zeitraum von 1 : 1,22 auf 1 : 1,34; im Bereich der Einrichtungen trat eine Verhältnisveränderung von 1 : 0,42 auf 1 : 0,44 ein.

Dieser Trend zu höher bewerteten Stellen wird mit den steigenden Anforderungen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und der damit erforderlichen höheren Qualifizierung der Beschäftigten begründet. Auch die Auslagerungen und Ausgliederungen, von denen tendenziell niedriger be-

wertete Stellen häufiger betroffen sind, wirken sich bei diesen Verhältnisangaben aus. Im Hinblick auf die Personalausgaben ist eine solche Entwicklung eher kritisch zu sehen, da höher bewertete Dienstposten auch mehr Personalausgaben verursachen. Der Veränderung des Stellenniveaus muß deshalb besonderes Augenmerk geschenkt werden. Der LRH rät im Rahmen der überörtlichen Prüfung den Kommunen deshalb, auch die qualitative Angemessenheit der Personalausstattung stets sorgfältig zu überwachen und insbesondere bei Stellenanhebungen oder tariflich bedingten Neubewertungen von Stelleninhalten strenge Maßstäbe anzulegen.

## 6. Kostenrechnende Einrichtungen

Nach den im Gemeindehaushaltsrecht festgelegten allgemeinen Grundsätzen zur Einnahmebeschaffung (§ 76 GO) sind die Kommunen verpflichtet, die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Mittel vorrangig aus speziellen Entgelten für ihre Leistungen, im übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Das Haushaltsrecht schafft damit eine Rangfolge der einzelnen Einnahmearten und betont die vorrangige Verpflichtung, von den gesetzlichen Möglichkeiten zur Erhebung von Gebühren und speziellen Entgelten Gebrauch zu machen. Quantitativ stellen allerdings die Steuereinnahmen die größte Einnahmeposition dar.

Gesetzliche Grundlage für die Erhebung und Bemessung der Benutzungsgebühren ist das Kommunalabgabengesetz (KAG)<sup>1</sup>, dessen Grundzüge auch für privatrechtliche Entgelte der Kommunen Gültigkeit besitzen. Nach dem KAG sollen Benutzungsgebühren grundsätzlich so kalkuliert sein, daß weder Überschüsse noch Defizite erwirtschaftet werden. Die Gebührenkalkulation hat sich an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auszurichten und insofern insbesondere auch kalkulatorische Abschreibungen, die nach der mutmaßlichen Nutzungsdauer oder Leistungsmenge der Vermögensgegenstände gleichmäßig zu bemessen sind, und eine kalkulatorische Verzinsung des aufgewandten Kapitals zu berücksichtigen. Letztlich stellt die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)<sup>2</sup> die Verbindung zwischen dem Haushalts- und dem Abgabenrecht her. Danach sind im kommunalen Haushalt alle Bereiche, die nicht nur in geringem Umfang aus Gebühren oder Entgelten finanziert werden, als sog. kostenrechnende Einrichtungen zu führen. Darüber hinaus ist es den Kommunen freigestellt, auch andere Einrichtungen entsprechend zu behandeln. Zu den finanziell wichtigsten kostenrechnenden Einrichtungen gehören z. B. die Bereiche Abwasserbeseitigung, Abfallwirtschaft und Straßenreinigung sowie der Rettungsdienst.

Die Basis für die Kalkulation von Gebühren und Entgelten bildet die **Kostenrechnung**. Sie liefert notwendige Informationen über die Kosten, die für das Erstellen kommunaler Leistungen entstehen. Aufgabe der Kostenrechnung ist es, mit verlässlichen und auf der Grundlage betriebswirtschaftlich ermittelter Daten Erkenntnisse über das Betriebs- und Verwaltungsgeschehen in den Einrichtungen zu erlangen. Daher kommt diesem betriebswirtschaftlichen Instrument der Planung, Steuerung und Kontrolle ei-

---

<sup>1</sup> Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein i. d. F. der Bekanntmachung vom 22.7.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 564, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Regelung abgabenrechtlicher Vorschriften vom 24.11.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 345.

<sup>2</sup> Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO) vom 7.2.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 68.

ne besondere Bedeutung zu, und zwar - über den Bereich der kostenrechnenden Einrichtungen hinaus - auch für die verwaltungsinterne Kosten- und Leistungsrechnung im Rahmen der Verwaltungsreform.

6.1 Im Hinblick auf die tatsächliche **Finanzierung der kostenrechnenden Einrichtungen** ist zu differenzieren zwischen den für einen festen Benutzerkreis geschaffenen und solchen, deren Inanspruchnahme einem wechselnden Kreis von Benutzern freisteht. Insbesondere Einrichtungen mit einem festen Benutzerkreis, der in aller Regel im Wege des Anschluß- und Benutzungszwangs zur Inanspruchnahme verpflichtet ist, sind auf eine volle Selbstfinanzierung auszurichten. Dies gilt z. B. für die Abwasserbeseitigung oder die Abfallbeseitigung. Bei anderen Einrichtungen wie Büchereien, Bädern oder Kindergärten wird, zum Teil mit gesetzlicher Vorgabe, unter sozial-, gesellschafts- oder kulturpolitischen Erwägungen nur eine Teilfinanzierung aus Gebühren bzw. Entgelten vertretbar sein. Die Beschlußfassung über den durch Gebühreneinnahmen höchstmöglichen Kostendeckungsgrad ist durch die Kommunalpolitik festzulegen. Allerdings müssen dazu die Kosten in voller Höhe bekannt sein und ausgewiesen werden. Nur in Kenntnis der tatsächlichen Kostensituation werden die verantwortlichen Entscheidungsträger in die Lage versetzt, sachgerechte Entscheidungen über die Aufteilung der Finanzierungsanteile herbeizuführen; anderenfalls könnte eine Beschlußfassung zur Nichtigkeit der Gebührensatzungen führen. Diese Situation ist für die einzelnen Aufgabenträger schwierig, weil bisher im wesentlichen nur die größeren Kommunen über betriebswirtschaftlich ausgebildetes Personal verfügen. Daher müssen die Kommunen zwischen der Kostenerfassung einerseits, durch welche die gesamten mit dem Betrieb der Einrichtung tatsächlich verbundenen Kosten aufgezeigt werden können, und der Gebührenkalkulation andererseits, die auf der Grundlage des KAG in Verbindung mit den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen erfolgen muß, unterscheiden.

6.2 Im Laufe der letzten Jahre ist es - nicht zuletzt wegen des hohen Investitionsbedarfs, der steigenden Personalkosten und den damit zwangsläufigen Gebührenanpassungen - zu einer zunehmend kritischen Haltung der Gebührenzahler gekommen, die sich auch in der **Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte (VG)** widerspiegelt. Problematisch ist in diesem Zusammenhang häufig die Frage, wie die Gebühren dem KAG entsprechend zu ermitteln sind. Die festzustellende Änderung der Rechtsprechung zu wesentlichen Punkten der Bemessung von Gebühren erschwert dabei eine verlässliche Gebührenkalkulation durch die Kommunen.

In letzter Zeit ist ein neues Phänomen hinzugekommen: Die kurzfristige Reaktion des Gesetzgebers auf Entscheidungen der VG. Im Bereich der Abfallwirtschaft haben beispielsweise 2 Urteile des Oberverwaltungsge-

richts (OVG) Schleswig innerhalb eines Jahres zu 2 Gesetzesänderungen mit jeweils weitreichenden Folgen für die Abfallgebühren geführt.

Nach einem Urteil aus dem Jahr 1997<sup>1</sup> dürfen bei einer im Betrieb befindlichen und teilweise verfüllten Abfallbeseitigungsanlage die **Kosten für nachträglich erforderliche Sanierungsmaßnahmen** nur periodenbezogen in die Gebührenkalkulation einbezogen werden. Zur Begründung führte das Gericht u. a. aus, daß die Nachsorgekosten für die früher eingebrachten Abfallmengen in keinem gebührenrechtlich zurechenbaren Zusammenhang mit der Leistungserbringung für den heutigen Gebührenzahler stünden. Folglich hätten Nachsorgekosten, für die keine Rücklagen vorhanden waren, aus allgemeinen Haushaltsmitteln getragen werden müssen. Rücklagen für Nachsorgekosten durften die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Abfallentsorgung jedoch erst seit dem Inkrafttreten des Landesabfallwirtschaftsgesetzes (LAbfWG)<sup>2</sup> von 1991 bilden, so daß durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im gesamten Land Millionenbeträge aus allgemeinen Haushaltsmitteln hätten aufgebracht werden müssen. Die Entscheidung des OVG wurde im Rahmen der bereits zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung im Verfahren befindlichen Änderung des LAbfWG<sup>3</sup> berücksichtigt und damit gegenstandslos. Nach dem nunmehr geltenden Recht können bei der Gebührenbemessung vorhersehbare Kosten für spätere Nachsorgemaßnahmen an noch in Betrieb befindlichen Abfallentsorgungsanlagen ebenso berücksichtigt werden wie Aufwendungen an stillgelegten Anlagen, dort allerdings nur, solange diese Teil der öffentlichen Entsorgungseinrichtung sind und der Nachsorge bedürfen.

Im Juni 1998 hat das OVG Schleswig<sup>4</sup> eine grundlegende Entscheidung zur **Gebührenfähigkeit der Kosten** getroffen, die **bei Beauftragung Dritter** im Bereich der Abfallwirtschaft entstehen. Einen wesentlichen Gegenstand bildete die Frage der freihändigen Vergabe eines Auftrags an die für eine spezielle Aufgabendurchführung gegründete gemischtwirtschaftliche Gesellschaft unter Mehrheitsbeteiligung der kommunalen Körperschaft. Das Gericht hat in der unterlassenen Ausschreibung des Entsorgungsvertrags einen Verstoß gegen Vergaberechtsvorschriften erkannt. Im Ergebnis führt nach diesem Urteil die Verletzung von Ausschreibungspflichten im Zusammenhang mit der Beauftragung einer gemischtwirtschaftlichen

---

<sup>1</sup> Urteil OVG Schleswig vom 25.11.1997 - 2 L 304/95 - Die Gemeinde 1998, S. 310.

<sup>2</sup> Abfallwirtschaftsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 6.12.1991, GVObI. Schl.-H. S. 640.

<sup>3</sup> Gesetz zur Änderung des Landesabfallwirtschaftsgesetzes vom 27.10.1998, GVObI. Schl.-H. S. 304.

<sup>4</sup> Urteil OVG Schleswig vom 24.6.1998 - 2 L 113/97 (NordÖR 1998, S. 314; Die Gemeinde 1998, S. 304; Der Gemeindehaushalt 1998, S. 283). Die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision ist durch Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 23.11.1998 - BVerwG 8 B 173.98 - zurückgewiesen worden (NordÖR 1999, S. 156).

Gesellschaft bzw. genauer der damit möglicherweise eingetretene Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zur Unwirksamkeit der Gebührensatzung. Da das OVG Schleswig selbst betont hatte, daß die unterlassene Ausschreibung nicht nachgeholt werden könne, stand der betroffene Kreis - und aufgrund der in etwa gleichgelagerten Fälle auch mehrere andere Kommunen - vor dem kaum lösbaren Problem, kurzfristig u. a. erhebliche Organisationsänderungen vornehmen zu müssen, um letztlich die nach der Rechtsprechung nicht gebührenfähigen Kosten nicht aus dem allgemeinen Haushalt tragen zu müssen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Entscheidung des OVG nicht unumstritten ist.

Im Wege einer kurzfristig herbeigeführten Änderung des KAG<sup>1</sup> hat der Landesgesetzgeber eine Übergangslösung geschaffen, nach der die Kosten einer Drittbeauftragung ohne vorangegangene öffentliche Ausschreibung als erforderliche Kosten im Sinne des KAG gelten, soweit dabei die Bestimmungen des Preisrechts beachtet wurden bzw. werden. Damit wurde den Trägern der Abfallentsorgung die Fortführung der Aufgabenerfüllung in der bisherigen Organisationsform ermöglicht, womit auch die fehlerhaften Gebührenerhebungen geheilt sein sollen. Darüber hinaus sieht das KAG für die Zukunft vor, daß die Kosten für die Beauftragung Dritter nur dann gebührenfähig sind, wenn die Vorschriften des Vergaberechts eingehalten werden.

Es bleibt letztlich abzuwarten, wie die Gerichte die Tätigkeit des Gesetzgebers „beurteilen“ werden. Ein erstes Urteil des VG Schleswig, das sich im wesentlichen mit der (gewollten) Rückwirkung der Gesetzesänderung auseinandersetzt und diese bejaht hat, liegt mittlerweile vor.<sup>2</sup>

- 6.3 Hinsichtlich der im Rahmen der **überörtlichen Prüfungen** am häufigsten aufgetretenen Probleme im Bereich der kostenrechnenden Einrichtungen ist folgendes zu erwähnen.
- 6.3.1 Die Kommunalverwaltungen verfügen häufig nicht in dem gebotenen Umfang über Regelungen in Dienstanweisungen, die eine **sachgerechte Führung** der kostenrechnenden Einrichtungen auf betriebswirtschaftlicher Grundlage gewährleisten. Häufig werden umfangreiche Kosten- und Leistungsrechnungen aufgebaut, ohne vorher zu hinterfragen, welche Kennzahlen zur Steuerung des Betriebsablaufs bzw. zur Gebührenkalkulation erforderlich sind. Die Folge sind dann häufig unübersehbare und nicht ausgewertete „Datenfriedhöfe“. Aber auch eine unzureichende technikerunterstützte Informationsverarbeitung und für Fragen der Kostenrechnung nicht hinreichend aus- bzw. fortgebildetes Personal erschweren die sach-

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Regelung abgabenrechtlicher Vorschriften vom 24.11.1998, GVBl. Schl.-H. S. 345.

<sup>2</sup> Urteil vom 7.6.1999 (4 A 768/96) - noch nicht rechtskräftig.



gerechte Betriebsführung der kostenrechnenden Einrichtungen. Hinzu kommt auch das nicht immer genügend ausgeprägte Verständnis der zuständigen Mitarbeiter und Verwaltungsorgane für Fragen der Betriebswirtschaft. Als Folge daraus ergeben sich immer wieder Fehler im Bereich der Anlagenbuchführung, der Ermittlung kalkulatorischer Kosten, der Erstellung und Auswertung der Betriebsergebnisse und der Gebührenkalkulation. Vielfach werden aber auch Entscheidungen zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit ohne hinreichende Nutzung vorhandener betriebswirtschaftlicher Informationen getroffen.

Der LRH hat den Kommunen im Einzelfall empfohlen, verbindliche Regelungen über die Betriebsführung der kostenrechnenden Einrichtungen zu schaffen. Dazu gehört auch die Festlegung der Verantwortung für die wirtschaftliche Steuerung der Einrichtungen.

- 6.3.2 In vielen Fällen haben die kommunalen Einrichtungen für noch nicht betriebsfertige Anlagen - wie z. B. den noch nicht in Betrieb genommenen Erweiterungsbau eines Klärwerks - **kalkulatorische Zinsen** berechnet und bereits in die Gebührenkalkulation einbezogen. Diese Handhabung wird von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung jedoch nicht akzeptiert. Hiernach dürfen die vor Inbetriebnahme anfallenden Zinsen lediglich als Teil der Herstellungskosten über die Abschreibungen auf die Anlagegüter in die Gebührenkalkulation einfließen, für die sie aufgewendet worden sind, und zwar beginnend mit der Rechnungsperiode, in der diese Güter jeweils erstmals im Leistungsprozeß genutzt werden.<sup>1</sup>
- 6.3.3 Im Rahmen der Berechnung von kalkulatorischen Zinsen sind Probleme im Umgang mit **Beiträgen und Zuschüssen** aufgetreten, die der jeweiligen Kommune zur dauerhaften Aufgabenerfüllung zur Verfügung gestellt wurden. Das KAG sieht vor, daß der aus Beiträgen und Zuschüssen aufgebrauchte Kapitalanteil bei der Berechnung der kalkulatorischen Zinsen unberücksichtigt bleibt (sog. Abzugskapital). Dennoch haben einzelne Kommunen diesen feststehenden Kapitalanteil im Rahmen der Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Berechnung der kalkulatorischen Zinsen rechnerisch vermindert und fiktiv durch Eigenmittel ersetzt. Der Grund für die gesetzliche Regelung eines festen Abzugskapitals liegt darin, daß der Kommune für das Beitragsvolumen und die gewährten Zuschüsse kein Zinsaufwand entsteht, den sie sich vom Gebührenzahler im Rahmen des Ansatzes kalkulatorischer Zinsen erstatten lassen könnte.
- 6.3.4 In vielen Fällen ist aufgefallen, daß in den Kommunen Schwierigkeiten mit dem Nachweis der Einhaltung der **Vorschriften des Vergaberechts** auf-

---

<sup>1</sup> Zur haushaltsmäßigen Abwicklung wird auf Ziff. 15.5 (zu § 13) der Ausführungsanweisung zur GemHVO, Amtsbl. Schl.-H. 1998 S. 425 (431), verwiesen.

treten. Häufig wurden die Begründungen für die im jeweiligen Einzelfall getroffene Vergabeentscheidung nicht hinlänglich aktenkundig und damit nachvollziehbar gemacht. Festzustellen waren auch beschränkte und regional begrenzte Ausschreibungen, wo öffentliche Ausschreibungen geboten gewesen wären. Der LRH hat immer wieder darauf hingewiesen, daß die Kommunen bei der Vergabe von Aufträgen gehalten sind, dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ebenso gerecht zu werden wie dem Grundsatz eines geordneten Wettbewerbs. Da nach der letzten Änderung des KAG die Kosten für die Beauftragung Dritter nur dann gebührenfähig sind, wenn die Vorschriften des Vergaberechts eingehalten werden, kommt diesem Bereich künftig eine noch größere Bedeutung zu. Diese wird im übrigen noch verstärkt durch die mit Wirkung vom 1.1.1999 erfolgte Einbeziehung des Vergaberechts in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)<sup>1</sup>.

- 6.3.5 Von zunehmender Bedeutung ist in den Kommunen auch die Frage, ob bei der **Aufgabenwahrnehmung in Form einer privatrechtlichen Gesellschaft** die gebührenrechtlichen Regelungen des KAG weiterhin anzuwenden sind. Ein aktueller „Streitgegenstand“ ist u. a. die Auflösung von Beiträgen und Zuschüssen Dritter im Rahmen des Kooperationsmodells. Nach dem KAG dürfen Beiträge Nutzungsberechtigter und Zuschüsse Dritter nicht aufgelöst werden. Insofern handelt eine Gemeinde rechtswidrig, wenn sie im Rahmen der Erfüllung der ihr zugewiesenen Pflichtaufgabe Abwasserbeseitigung Verträge schließt, die zu einer Auflösung der von ihr weitergeleiteten Beiträge und Zuschüsse führen, wie dies bei dem Kooperationsmodell gehandhabt wird. Vereinfacht kann man dieses Ergebnis wie folgt ausdrücken: Eine Kalkulationsform, die der Gemeinde nach dem KAG selbst verwehrt ist, kann nicht plötzlich bei Einschaltung einer gemeindlichen (Mehrheits-)Gesellschaft zulässig sein. Dies ergibt sich auch aus den im Urteil des OVG Schleswig vom 24.6.1998<sup>2</sup> dargestellten Grundsätzen. Danach kann sich die öffentliche Hand den Regelungen des materiellen Haushaltsrechts und des KAG weder dadurch entziehen, daß sie das Nutzungsverhältnis privatrechtlich ausgestaltet, noch durch Organisationsprivatisierung der öffentlichen Aufgabe, noch durch Beauftragung Dritter mit der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe.

---

<sup>1</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i. d. F. der Bekanntmachung vom 26.8.1998, BGBl. I S. 2546.

<sup>2</sup> Vgl. Fußnote 4 zu Tz. 6.2.

## 7. Haushaltsausgabereste

Die Kommunen haben grundsätzlich für jedes Haushaltsjahr (Prinzip der Jährlichkeit) eine Haushaltssatzung zu erlassen, mit der u. a. der Haushaltsplan festgesetzt wird (§ 77 GO). Dieser hat alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben voraussichtlich eingehenden Einnahmen und zu leistenden Ausgaben zu enthalten, und zwar im Hinblick auf ihre Kassenwirksamkeit (Kassenwirksamkeitsprinzip). Die Einnahmen und Ausgaben sind sorgfältig zu schätzen, soweit sie nicht errechenbar sind (Prinzip der Haushaltswahrheit). Zur vollständigen Finanzierung mehrjähriger Investitionsmaßnahmen können Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt werden, die eine Art Vorgriff auf die ausgabenwirksame Bereitstellung finanzieller Mittel in zukünftigen Haushaltsjahren darstellen.

Erst mit den Festsetzungen im Haushaltsplan wird die Verwaltung ermächtigt, Ausgaben zu leisten bzw. Verpflichtungen einzugehen. Da die Haushaltssatzung und damit der Haushaltsplan nur für das Haushaltsjahr bzw. das Kalenderjahr gilt, erlöschen die Ermächtigungen zur Leistung von Ausgaben grundsätzlich mit Ablauf des Jahres.

- 7.1 Eine **Ausnahme** von dieser zeitlichen Bindungswirkung stellt die **Übertragbarkeit** dar. Während die Ansätze im Vermögenshaushalt kraft Rechtsvorschrift übertragbar sind und für ihren Zweck grundsätzlich bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung verfügbar bleiben, können die Ansätze im Verwaltungshaushalt - mit Ausnahme der generell übertragbaren Ausgaben für die Bauunterhaltung - nur unter Berücksichtigung der Zulässigkeitsvoraussetzungen des Haushaltsrechts durch ausdrücklichen Haushaltsvermerk für übertragbar erklärt werden.<sup>1</sup> Mit der Übertragung, die durch Bildung von Haushaltsresten im Rahmen der Jahresrechnung realisiert wird, werden vor allem die Ausgabeansätze von der Bindung an das Haushaltsjahr ihrer Veranschlagung befreit und sind damit auch im folgenden Jahr verfügbar, ohne daß es einer erneuten Veranschlagung bedarf. Die gebildeten Haushaltsreste erscheinen daher auch nicht mehr in zukünftigen Haushaltsplänen.

Einer der häufigsten Gründe für die Inanspruchnahme der Übertragbarkeit liegt in der Sicherstellung einer reibungslosen Abwicklung von größeren Investitionsmaßnahmen. Übertragungen bzw. Haushaltsreste sind daher auch überwiegend im Vermögenshaushalt anzutreffen, wenn z. B. Bauvorhaben und/oder ihre Abrechnung nicht in dem ursprünglich erwarteten Zeitrahmen zur Durchführung gelangen. Mit der Ausnahme von der zeitli-

---

<sup>1</sup> Im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung, namentlich der zunehmenden Einführung der Budgetierung, nehmen Übertragungen und damit die Haushaltsausgabereste auch in den Verwaltungshaushalten der Kommunen kontinuierlich zu; diese Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen. Deren Auswirkungen wird der LRH im Auge behalten. In diesem Beitrag werden die Haushaltsausgabereste im Verwaltungshaushalt nicht weiter betrachtet.

chen Bindung soll insofern ein praktikabler Haushaltsvollzug ermöglicht werden. Die Bildung von Haushaltsausgaberesten (HAR) ist deshalb dem Grunde nach nicht kritisch zu bewerten. Da die HAR allerdings neben dem eigentlichen Haushalt bewirtschaftet werden, ist gleichwohl der Grundsatz der Haushaltswahrheit berührt und mit ihm letztlich das Budgetrecht der Gemeindevertretung.

- 7.2 Vor dem skizzierten Hintergrund wird der Bildung und Bewirtschaftung von HAR im Rahmen der überörtlichen Prüfungen des LRH besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Ziel ist es festzustellen, ob die geprüfte kommunale Körperschaft die haushaltsrechtlichen Vorgaben hinreichend beachtet hat oder ob durch ungenaue Planung bzw. einen schleppenden Haushaltsvollzug neben dem aktuellen Haushalt ein sog. „**Schattenhaushalt**“ entstanden ist, der den Einflußnahmemöglichkeiten der Vertretung weitgehend entzogen ist.

Der LRH untersucht die Restewirtschaft der jeweils zu prüfenden Kommune im wesentlichen anhand von 2 Kennzahlen. Zum einen werden die in der Jahresrechnung zu Lasten des abgelaufenen Haushaltsjahres gebildeten HAR (sog. **neue HAR**) zu den entsprechenden bereinigten Soll-Ausgaben dieses Haushaltsjahres für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ins Verhältnis gesetzt. Hieraus wird ersichtlich, wie genau - im Hinblick auf das Kassenwirksamkeitsprinzip - die Haushaltsplanung war. Darüber hinaus wird untersucht, in welchem Umfang bereits in Vorjahren gebildete HAR (sog. **alte HAR**) auch im Betrachtungsjahr wiederum nicht kassenwirksam geworden und ein weiteres Jahr übertragen worden sind. Die entsprechenden Mittel sind dann weder im Jahr der Veranschlagung noch im Folgejahr verbraucht worden, woraus in der Regel die Schlußfolgerung gezogen werden kann, daß sie im Hinblick auf das Kassenwirksamkeitsprinzip zu früh - in Einzelfällen vielleicht nur rein vorsorglich - veranschlagt wurden.

In der Praxis wurden bei den der Prüfung durch den LRH unterliegenden Städten bei den **neuen** HAR durchschnittliche Quoten in Höhe von 40-50 % bzw. bei den Kreisen von rd. 30 % vorgefunden, was immerhin bedeutet, daß in dieser Größenordnung veranschlagte Investitionsmittel nicht kassenwirksam verausgabt wurden. Es gibt jedoch auch Kommunen, die bei der Bildung von neuen HAR sowohl im Durchschnitt mehrerer Jahre als erst recht in einzelnen Jahren deutlich über der o. g. Bandbreite liegen. In Einzelfällen hat es bei der Bildung von neuen HAR Größenordnungen von über 80 % gegeben, was ein entsprechend schlechtes Licht auf die Haushaltsplanung der jeweils betroffenen Kommune wirft.

Der LRH vertritt die Auffassung, daß bei den neuen HAR Quoten, die die 40 %-Marke bei den Städten bzw. die 25 %-Marke bei den Kreisen auf

Dauer überschreiten, mit einiger Sicherheit auf eine mangelbehaftete Haushaltsplanung schließen lassen, womit der Grundsatz der Haushaltswahrheit verletzt sein dürfte. Mit diesen nicht kleinlich bemessenen Prozentsätzen dürfte die kommunale Praxis durchaus zurechtkommen.

Problematischer als die Bildung neuer HAR ist die nochmalige (Weiter-) Übertragung bereits gebildeter, d. h. **alter** HAR in das zweite und ggf. noch weitere auf das Veranschlagungsjahr folgende Haushaltsjahr(e). Zwar ist auch hier das Erfordernis einer Weiterübertragung grundsätzlich nicht ausgeschlossen - die der Prüfung durch den LRH unterliegenden Kommunen weisen entsprechende durchschnittliche Quoten in Höhe von 20-30 % an den in das entsprechende Jahr übernommenen HAR aus -, als Alternative ist in diesen Fällen bei sorgfältiger Beobachtung des Haushaltsvollzugs allerdings eine rechtzeitige Neuveranschlagung der erforderlichen Mittel im nächsten Haushaltsplan möglich, wodurch die gebildeten HAR in der Jahresrechnung für das laufende Haushaltsjahr in Abgang gestellt werden könnten und nicht noch einmal weiterübertragen werden müßten. Daß diese Vorgehensweise verwaltungsaufwendiger ist als eine einfache Weiterübertragung bereits gebildeter HAR, sieht der LRH durchaus; andererseits können aber nur auf diesem Wege die Grundsätze der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit hinreichend beachtet werden. Eine Neuveranschlagung ist nach Auffassung des LRH zumindest dann zwingend erforderlich, wenn die entsprechende Investitionsmaßnahme bis zu diesem Zeitpunkt, d. h. 2 Jahre nach der erstmaligen Veranschlagung, noch gar nicht begonnen worden ist.

Auch bei dieser Kennzahl gibt es Kommunen, die weit über dem o. a. Rahmen von 20-30 % weiter übertragener alter HAR liegen, was sowohl Rückschlüsse auf die Haushaltsplanung als auch auf den Haushaltsvollzug der betroffenen Kommune zuläßt und in der Regel zu entsprechenden Prüfungsfeststellungen des LRH führt.

Wie eine z. Z. noch laufende Querschnittsprüfung<sup>1</sup> bereits gezeigt hat, treten im übrigen bei der nochmaligen Übertragung alter HAR im Vermögenshaushalt häufig Schwierigkeiten mit der Sicherstellung der Finanzierung dieser zukünftigen Ausgaben auf. Denn die Bildung von neuen HAR in der Jahresrechnung wird häufig durch die gleichzeitige Bildung von **Haushaltseinnahmeresten aus Kreditermächtigungen** finanziert. Da die Kreditermächtigung gem. § 85 Abs. 3 GO jedoch nur eine Gültigkeit von 2 Jahren hat, entfällt quasi automatisch die Finanzierung von nochmals weiterübertragenen HAR. Gleichwohl ist es in der Praxis in solchen Fällen auch zur nochmaligen Übertragung von Haushaltseinnahmeresten aus Kreditermächtigungen gekommen; oder aber Kommunen haben Dar-

---

<sup>1</sup> Querschnittsprüfung „Kommunale Praxis bei der Bildung von Haushaltsresten“.

lehen kassenwirksam aufgenommen, obwohl die Mittel unter Liquiditätsgesichtspunkten gar nicht benötigt wurden.

Letztlich kann die Summe aus neuen HAR und weiter übertragenen (alten) HAR und in Einzelfällen durchaus das Volumen eines „normalen“ Vermögenshaushalts erreichen, was die Bezeichnung der Reste als „Schattenhaushalt“ erklärlich macht. Das Problematische hieran ist, daß die entsprechenden Mittel nicht mehr im Haushalt veranschlagt, sondern parallel bewirtschaftet werden. Damit ist zwar vordergründig „lediglich“ der Grundsatz der Haushaltswahrheit tangiert, tatsächlich ist allerdings das Budgetrecht der Gemeindevertretung betroffen, das bei Bildung überhöhter Reste mißachtet wird.

- 7.3 Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Bildung von HAR im Vermögenshaushalt auf der einen Seite ein erforderliches Instrument im Rahmen der Haushaltswirtschaft darstellt, mit dem im Hinblick auf das Auseinanderfallen von Planung und Realität sowie das Jährlichkeitsprinzip ein praktikabler rechnungstechnischer Jahreswechsel erst ermöglicht wird. Andererseits darf dieses (Ausnahme-)Instrumentarium von der Verwaltung nur in dem erforderlichen Umfange genutzt werden, da ansonsten das Budgetrecht der Gemeindevertretung in unangemessener Weise eingeschränkt wird.

## 8. Zweijahreshaushalte

Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften der GO haben die Kommunen grundsätzlich für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen; allerdings kann die Haushaltssatzung auch Festsetzungen für 2 Jahre enthalten (§ 77 GO). Auf Basis dieser Regelung verabschiedet die Stadt Neumünster - als einzige Kommune in Schleswig-Holstein - seit 1993 Zweijahreshaushalte. Der LRH beobachtet aber auch ein wachsendes Interesse bei den übrigen kreisfreien Städten im Lande, ihre Haushaltswirtschaft ebenfalls über einen Zeitraum von 2 Jahren verbindlich zu gestalten.

- 8.1 Die Überlegungen zur **Aufstellung von Zweijahreshaushalten** sind u. a. im Kontext mit den Ansätzen zur Verwaltungsmodernisierung zu sehen. Als Vorteil eines Doppelhaushalts wird u. a. angeführt, daß die zeit- und arbeitsaufwendige Erstellung des Haushaltsplans für das jeweils zweite Jahr eines Zweijahreshaushalts vermieden werden kann. Damit verbunden finden auch nur alle 2 Jahre die Beratungen zur Haushaltsaufstellung innerhalb der Verwaltung und in den Selbstverwaltungsgremien statt. Zudem verspricht man sich von einem Doppelhaushalt eine längerfristige Disponierbarkeit der Haushaltsmittel.

Die genannten Vorteile sind allerdings oftmals nicht so groß, wie auf den ersten Blick zu vermuten wäre. Darüber hinaus stehen den Vorteilen auch gravierende Nachteile gegenüber.

So liegt mit einem Doppelhaushalt zwar nur eine Haushaltssatzung und ein Haushaltsplan vor, inhaltlich muß der Haushaltsplan **jedoch nach Jahren getrennte Festsetzungen** enthalten, so daß im Hinblick auf die notwendige Berechnung bzw. Schätzung der einzelnen Einnahme- und Ausgabepositionen faktisch doch 2 Haushaltspläne aufzustellen sind, die ihre rechtliche Bindungswirkung auch separat für das jeweilige Haushaltsjahr entfalten. Des weiteren gehen die o. g. verfahrensökonomischen Vorteile in der Regel zu Lasten der Planungsgenauigkeit und damit der Haushaltswahrheit. So können etwa erst im zweiten Jahr eines Doppelhaushalts beginnende größere Investitionsmaßnahmen nur unter Schwierigkeiten im voraus veranschlagt werden, da der zeitliche Ablauf und die zu erwartenden Ausgaben zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung in den meisten Fällen nur sehr ungenau abzuschätzen sind. Insofern werden allenfalls Anfinanzierungsbeträge mit einem Sperrvermerk in den Haushalt eingestellt werden können, bis die erforderlichen Kosten- und Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie die Bauzeitenpläne vorliegen.

Darüber hinaus lassen sich auch andere Ausgabepositionen sowie ebenfalls das Aufkommen aus wesentlichen Einnahmequellen vor allem für das zweite Jahr eines Doppelhaushalts nur schwer abschätzen. Beispielswei-

se verursachte der zum Teil dramatische wirtschaftliche Einbruch Mitte der 90er Jahre zuvor nicht in diesem Umfang prognostizierte rückläufige Steuereinnahmen und verstärkt ansteigende Sozialaufwendungen. Aber nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung ist einem ständigen Wandel unterzogen, sondern auch das Recht mit seinen finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen. Zu nennen sind hier exemplarisch sowohl Änderungen im Steuerrecht, in den Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden als auch Änderungen bei den Sozialleistungsgesetzen, die gerade für das zweite Jahr eines Doppelhaushalts in den meisten Fällen nicht vorhersehbar sind und deshalb im Haushaltsplan nicht berücksichtigt werden können. Letztlich sei darauf hingewiesen, daß auch der jährliche Haushaltserlaß des Innenministeriums konkrete Zahlenangaben nur für das bevorstehende Haushaltsjahr macht, während für die übrigen Jahre der Finanzplanung lediglich voraussichtliche prozentuale Wachstumsraten veröffentlicht werden.

Aus den genannten Gründen macht die kommunale Praxis in allen Bundesländern von der Möglichkeit eines Zweijahreshaushalts auch nur ganz selten Gebrauch.

Daß die dargestellten Probleme nicht nur theoretischer, sondern eindeutig auch praktischer Natur sind, hat der LRH anläßlich einer überörtlichen Prüfung bei der Stadt Neumünster feststellen können. Jeweils im zweiten Jahr der Planung sah sich die Stadt mit größeren Veränderungen konfrontiert, die bei Planerstellung rd. 2 Jahre zuvor nicht vorausgesehen werden konnten. So nahm der Einbruch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in einem Jahr eine Größenordnung an, die zu einer negativen Abweichung von der ursprünglichen Planung in Höhe von 20 % führte. Auch die Erwartungen aus dem kommunalen Finanzausgleich konnten in Millionenhöhe nicht erfüllt werden. Die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage im Jahr 1994 um fast 20 Prozentpunkte, die Mittelzuflüsse aus gänzlich neuen Finanzbeziehungen, wie etwa dem Sonderausgleich nach § 31 a FAG (1996), oder auch die 1998 mit dem Wegfall der Gewerbekapitalsteuer einhergehende Gegenfinanzierung durch die gemeindliche Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen waren jeweils im Haushalt überhaupt nicht vorgesehen bzw. konnten nicht auf der Ausgabenseite gezeichnet werden. Auf der Ausgabenseite zeichnete sich ein ähnliches Bild ab. Hier kam es zu unvorhergesehenen Veränderungen, die zu einer verstärkten Zunahme an Überschreitungen einzelner Haushaltstitel vornehmlich im zweiten Jahr des jeweiligen Doppelhaushalts führten. Letztlich konnten die Finanzverflechtungen mit den Eigenbetrieben und Eigengesellschaften in Gestalt von Gewinnabführungen und Verlustausgleichen ebenfalls nur unzulänglich über 2 Jahre im voraus geplant werden, da die entsprechenden Wirtschaftspläne dieser Betriebe nur einjährig aufgestellt wurden.



- 8.2 Trotz der genannten Nachteile ist gegen ein Arbeiten mit einem Doppelhaushalt dann nichts einzuwenden, wenn sichergestellt ist, daß die Kommunen bei wesentlichen Änderungen der finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen Korrekturen an ihren Haushalten vornehmen. Das hierfür vorgesehene Instrument ist der **Nachtragshaushalt**, mit dem die Haushaltsplanung den Realitäten bzw. den neuesten Entwicklungen angepaßt werden kann (§ 80 GO). Ein Nachtragshaushalt sollte nicht nur bei Vorliegen der zwingenden gesetzlichen Voraussetzungen, sondern schon dann in Betracht gezogen werden, wenn sich starke Veränderungen an einzelnen bedeutsamen Haushaltspositionen abzeichnen, auch wenn sich das Gesamthaushaltsvolumen insgesamt nur geringfügig ändern sollte. Die o. g. verfahrensökonomischen Vorteile eines Zweijahreshaushalts relativieren sich allerdings sehr schnell, wenn Planungsungenauigkeiten später durch Nachträge korrigiert werden müssen.

Werden Nachtragshaushalte gar nicht - oder wie im Falle der Stadt Neumünster nur einmal in 6 Jahren - aufgestellt, ist der Grundsatz der Haushaltswahrheit betroffen. So kann es geschehen, daß auf Basis der Ermächtigungen eines Ursprungshaushaltsplans gearbeitet wird, der im zweiten Jahr des Doppelhaushalts aufgrund der inzwischen eingetretenen Entwicklungen und gewonnenen Erkenntnisse (z. B. aus den Jahresrechnungen des vergangenen sowie des vorvergangenen Jahres oder auch der neuesten Steuerschätzung) bereits in weiten Teilen Makulatur ist. Daß dies so ist, wissen dann ggf. nur einige „Insider“; die übrigen an der Haushaltsentwicklung von Amts wegen Interessierten sind hinsichtlich ihrer Aktivitäten und Entscheidungsprozesse dann häufig auf das sprichwörtliche „Hö-rensagen“ angewiesen.

Ausschlaggebend für die abschließende Bewertung einer solchen Situation ist letztlich, daß ohne eine Anpassung der überholten Haushaltsansätze nicht nur der Grundsatz der Haushaltswahrheit, sondern vor allem das Budgetrecht der Gemeindevertretung betroffen ist. Für die Beurteilung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit und damit des politischen Handlungsspielraums einer Kommune sind möglichst genaue Haushaltsplandaten unerlässlich. Die Gemeindevertretung benötigt für die Ausübung des nur ihr zustehenden Budgetrechts einen umfassenden Überblick über die aktuelle Finanzsituation und ihre voraussichtliche Entwicklung, um ihrer Entscheidungsverantwortung gerecht werden und ggf. steuernd eingreifen zu können.

- 8.3 Nach Auffassung des LRH stehen den Vorteilen eines Doppelhaushalts auch nicht zu vernachlässigende Nachteile gegenüber. Im Ergebnis empfiehlt der LRH den Kommunen, nicht von dem sowohl im kommunalen als auch im staatlichen Haushaltsrecht vorgesehenen **Regelfall eines Einjah-**

**reshaushalts** abzugehen. Sofern sich eine Kommune für Zweijahreshaushalte entscheidet, sollte sie zeitnah Nachtragshaushaltspläne aufstellen, sofern sich - was angesichts der sich ständig ändernden Rahmenbedingungen die Regel sein dürfte - deutliche Abweichungen bei den Planzahlen abzeichnen. Nur so kann die Gemeindevertretung das ihr zustehende Budgetrecht verantwortungsvoll ausüben.

In dieser Beurteilung stimmen der LRH und das Innenministerium als oberste Kommunalaufsichtsbehörde überein.

## 9. Technikunterstützte Informationsverarbeitung in den Kreisen

### 9.1 Ausgangslage

Die Kreise haben frühzeitig ihre Modernisierungsbestrebungen eingeleitet und sich dabei der zeitgemäßen Technik bedient. Kernaufgabenbereiche waren in der Vergangenheit die sog. „Wesen“ wie Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Einwohnerwesen, Kfz-Wesen u. a. m. Diese Aufgaben waren zentralistisch ausgelegt und wurden überwiegend in der automatisierten Durchführung von der Datenzentrale Schleswig-Holstein (DZ-SH) als dem Dienstleister für Land und Kommunen erledigt. Die technische Entwicklung ist fortgeschritten, und auch die Anforderungen an den öffentlichen Sektor sind in den letzten Jahren ständig gestiegen. Um den gesellschaftlichen Änderungen gerecht zu werden, sind neue, hohe Anforderungen an den Dienstleister für technikunterstützte Informationsverarbeitung (Tul), an die Organisation und an die Dienstleistungen nicht zuletzt wegen des stürmischen Veränderungsprozesses in der technischen Infrastruktur gestellt worden.

Der LRH hat bei den Kreisen anhand von ausgewählten Themen eine Erhebung durchgeführt, um den Ist-Zustand zu erfassen, ihn einer kritischen Würdigung zu unterziehen und darauf aufbauend Empfehlungen für eine verbesserte Organisation und wirtschaftlichere Aufgabenerledigung abgeben zu können.

### 9.2 Informationstechnische Strategie

Die Einführung technikunterstützter Informationsverarbeitung setzt eine planvolle Vorgehensweise mit entsprechender Projektorganisation voraus. Dies bedingt die Erstellung eines **Tul-Gesamtkonzepts**, um einen Überblick über

- die generellen Ziele und Trends der Informationstechnik,
  - die wichtigsten Tul-Projekte in den Kreisverwaltungen und
  - die finanziellen Auswirkungen
- zu erhalten.

Die Kreise haben in der Regel Tul-Konzepte erstellt. Sie weichen allerdings sowohl inhaltlich und als auch hinsichtlich des aktuellen Standes voneinander ab. In 8 Kreisen wurden die Tul-Konzepte zeitnah fortgeschrieben, während sich die Konzepte in den übrigen 3 Kreisen in der Überarbeitungs- bzw. Entwicklungsphase befanden. Der LRH hält es für dringend geboten, **umgehend diese Konzepte zu erstellen bzw. zu aktualisieren**, zumal sie kein Selbstzweck sind, sondern als Informations-

und Planungswerkzeug eine wertvolle Hilfe für die Entscheidungsträger sein können. Inhaltlich sollten sie Aussagen treffen über:

- Hardware,
- Standardsoftware,
- Bürokommunikation,
- Fachanwendungen,
- Netze,
- Tul-Personal,
- Finanzbedarfe.

Das Konzept sollte durch eine Bindungswirkung für die Fachbereiche eine homogene Tul-Entwicklung im Kreis sicherstellen.

### 9.3 **Informationstechnische Infrastruktur**

#### 9.3.1 **Netzwerke**

Die Kreise haben schrittweise moderne Techniken eingeführt und sich dabei der Client-Server-Architektur hingewendet. Diese informationstechnische Infrastruktur umfaßt:

- die Netzwerk-Infrastruktur,
- die Server-Infrastruktur,
- die Dienste-Infrastruktur.

Der Client-Server-Architektur liegt der Gedanke der verteilten Datenverarbeitung zugrunde. Sie ist nur durch eine Vernetzung der Rechner möglich. Dementsprechend wurde in den Kreisgebäuden ein Local Area Network (LAN) auf der Basis eines Ethernet installiert. Die Erhebungen des LRH haben ergeben, daß diese Technik angemessen ist. Ihr wird überwiegend ein gutes Last- und Leistungsverhalten von den Nutzern bescheinigt. Probleme wurden immer dann genannt, wenn die Zahl der aktiven Netzwerkteilnehmer stark zugenommen hatte oder durch umfangreiche Datenpakete eine starke Beanspruchung des Netzwerks erfolgte. In diesen Fällen empfiehlt der LRH eine physische Trennung der Netze durch Brücken. Lediglich in 2 Kreisen werden noch zu einem hohen Anteil unvernetzte PC eingesetzt. Um den vollen Nutzen der Tul zu erschließen, sollten auch diese PC in das Netz eingebunden werden.

Sofern die Kreise über Außenstellen verfügen, sind diese in der Regel nicht mit dem Hauptgebäude vernetzt. Gleichwohl besteht ein Bedarf an Kommunikation. Hier gilt es festzustellen, ob unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten mittels einer Kommunikationsanalyse eine Vernetzung über ein Wide Area Network vertretbar ist.

Mittelpunkt eines LAN bildet der LAN-Server, der die verschiedenen Dienste übernimmt. Die Server arbeiten mit den Betriebssystemen Novell, Unix oder Windows NT. Es sind in den Kreisen keine durchgängigen Systemplattformen vorhanden, sondern in unterschiedlicher Anzahl die verschiedenen Betriebssysteme. Dies bedingt naturgemäß einen höheren Netzwerkbetreuungsaufwand gegenüber nur einem Betriebssystem. Da einige Applikationen nur unter einem bestimmten Betriebssystem laufen, wird sich eine Vielfalt nicht vermeiden lassen. Gleichwohl sollte Wert darauf gelegt werden, die Anzahl der unterschiedlichen Betriebssysteme zu begrenzen.

### 9.3.2 Hardwareausstattungsgrad

Die meisten Arbeitsplätze in den Kreisen sind zwischenzeitlich mit der PC-Technik ausgestattet worden. Es wurde der aktuelle Stand per 31.12.1998 erhoben und in das Verhältnis zu den vorhandenen Mitarbeitern gesetzt. Dabei hat sich ergeben, daß in einigen Kreisen mehr Geräte als Beschäftigte vorhanden sind. Ursache hierfür sind Gerätepools oder mehrere Geräte an einem Arbeitsplatz. Folgender PC-Bestand wurde ermittelt:

PC - Bestand am 31.12.1998

	Dith.	Hzt. L	NF	OH	PI	Plön	RD-Eck	SL-FL	SE	Steinb.	Storm.
vernetzte PC	216	220	337	289	386	316	272	229	366	170	408
nicht vernetzte PC	2	56	23	4	11	2	9	61	36	11	3
Terminals	43	40	0	20	39	0	0	0	19	3	0
Endgeräte insg.	261	316	360	313	436	318	281	290	421	184	411
Mitarbeiter	291,3	349,0	358,3	408,9	479,0	258,1	427,4	414,5	424,8	272,7	401,3
Ausstattungsgrad in v. H.	90	91	100	77	91	123	66	70	99	67	102

Der PC-Ausstattungsgrad in den Kreisen Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde, Schleswig-Flensburg und Steinburg muß noch deutlich gesteigert werden, um ein zielgerichtetes, effektives und effizientes Verwaltungshandeln durch eine flächendeckende Ausstattung zu ermöglichen. Bei den Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Steinburg kommt erschwerend hinzu, daß sie noch über eine größere Anzahl von PC mit den Intelprozessoren der Baureihe 286 und 386 verfügen. Ein gleiches gilt für den Kreis Herzogtum Lauenburg. Bei diesen Geräten ist nicht auszuschließen, daß sie im Jahr 2000 Probleme in der Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen aufwerfen.

### 9.3.3 Büroautomation/-kommunikation

Bedingt durch die stürmische Entwicklung der Hard- und Softwareprodukte eröffnen sich im Nutzungsgrad der Informationstechnik neue Dimensionen. Informationsströme und Informationsinhalte werden immer komplexer. Um sie unter arbeitsökonomischen Gesichtspunkten rationell bearbeiten und bereitstellen zu können, bedarf es neben der Veränderung ablauforientierter Strukturen insbesondere auch eines leistungsfähigen Bürokommunikationssystems, in das auch die zahlreichen Fachanwendungen eingebunden werden können.

Die Planung und Einführung neuer Bürosysteme war und ist immer noch bestimmt durch die hohe Geschwindigkeit in der Entwicklung neuer Techniken. Während die traditionelle Bürokommunikation überwiegend geprägt ist durch Textverarbeitung in Verbindung mit Kommunikation, basieren innovative Bürosysteme auf der Gestaltung von Büroprozessen. Sie bauen auf einer Client-Server-Architektur auf, die bei allen Kreisen vorgefunden wurde. Gleichwohl werden die Möglichkeiten, die diese Technik in Verbindung mit leistungsfähigen Softwareprodukten bietet, kaum genutzt.

Alle Kreise setzen für die Schriftguterledigung die von Microsoft entwickelte Textverarbeitung Word in unterschiedlichen Versionen ein. Daneben setzen 3 Kreise noch das Produkt Texass sowie ein Kreis die Produkte HIT und F&A ein. Das Nebeneinander unterschiedlicher und nicht zueinander kompatibler Softwareprodukte erschwert den Datenaustausch oder macht ihn gar unmöglich.

Moderne Produkte, die Workgrouping und Workflow ermöglichen, befinden sich bei den Kreisen Nordfriesland, Segeberg und Stormarn im Einsatz. Es handelt sich um das Mikrosoftprodukt Exchange. Es bietet spezielle Funktionen für Arbeitsgruppen wie E-Mail, gemeinsame Terminkalender und elektronische Foren. Zusätzlich ist Exchange als offenes System ausgebildet und verfügt beispielsweise über Schnittstellen zu anderen Applikationen, Datenformaten, Rechnern. Die Möglichkeiten, die Exchange bietet, werden nur in geringem Umfang genutzt. Sie sollten jedoch genutzt werden, um die Verwaltungsarbeit effizienter zu gestalten, Termine besser aufeinander abzustimmen und das ehrenamtliche Element in moderne Strukturen einzubinden. Hierzu bedarf es allerdings einer umfassenden Einführungs- und Schulungsstrategie.

### 9.3.4 Anwendungssoftware

Bei den Kreisen werden insgesamt 93 Fachaufgaben automatisiert unterstützt erledigt. Trotz dieser hohen Zahl ist die Tul eher als bescheiden zu bezeichnen, denn allein 30 Anwendungen - von verschiedenen Firmen und auch Eigenentwicklungen - befinden sich jeweils nur in einem Kreis im

Einsatz. In 52 Aufgabengebieten wird Software in 2 bis zu 10 Kreisen eingesetzt. Flächendeckend werden jedoch die Aufgaben wie Personalabrechnung, Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Ordnungswidrigkeiten, Ausländerwesen, Fahrerlaubnisse, Kfz-Zulassung, Lebensmittelüberwachung, Tierseuchenbekämpfung, Sozialhilfe und Mündelgeld unterstützt.

Die Software stammt überwiegend von der DZ-SH, im gesundheitlichen und im Veterinärbereich jedoch ausschließlich von Fremdanbietern.

Vergegenwärtigt man sich, daß in 82 Aufgabenfeldern noch keine umfassende Tul stattfindet, verdeutlicht dies, welche umfangreichen Rationalisierungspotentiale noch erschlossen werden können. Dies erfordert allerdings eine **enge interkommunale Zusammenarbeit**, um unter technischen, wirtschaftlichen und arbeitsökonomischen Gesichtspunkten die richtige Produktauswahl und Einführung zu realisieren.

### 9.3.5 Internet

Das Internet wird zunehmend auch für die öffentliche Verwaltung zu einem wichtigen Kommunikationsinstrument. Einerseits besteht die Möglichkeit, als Nutzer die benötigten Informationen abzurufen und andererseits als Anbieter von Informationen aufzutreten. Bisher verfügen 9 Kreise über einen Internetanschluß. Der Zugang wird restriktiv gehandhabt. Er schwankt zwischen einem und bis zu 11 Arbeitsplätzen.

Ein Konzept zur Internetstrategie ist in 3 Kreisen vorhanden. Sie bieten auf der Homepage (Eingangsseite) neben Informationen über den Kreis auch Aktuelles an, wie beispielsweise Veranstaltungskalender, Termine, Pressemitteilungen. Um die damit verbundene hohe Aktualisierung zu gewährleisten, muß Personal bereitgestellt werden, das einen nicht zu unterschätzenden Kostenfaktor bildet. Die gegenwärtige Einstiegshürde liegt bei den meisten Kreisen im fehlenden Know-how. Sobald dies aufgebaut ist, werden sich um diese multimediale Technik schnell neue, für den Bürger interessante Lösungen im Verwaltungshandeln bilden. Bei der Realisierung solcher Angebote dürften langfristig neben einer bürgerfreundlichen Aufgabenerledigung auch Effizienzsteigerungen erreichbar sein. In diesem Zusammenhang wären auch die Möglichkeiten des Einsatzes eines Bürgerinformationssystems näher zu untersuchen.

Neben Wirtschaftlichkeitsaspekten muß bei Internetangeboten auch die Sicherheit besonders beleuchtet werden. Gegenwärtig sind die überwiegende Anzahl der eingesetzten Internet-PC nicht im Netzwerk eingebunden. Sofern eine Netzanbindung erfolgen soll, muß eine Abschottung der Netze bei gleichzeitiger Öffnung zum Internet gewährleistet sein. Sofern kein Anschluß an ein Landesnetz erfolgt, muß die Sicherheit durch eigene Maßnahmen (z. B. Firewall) gewährleistet werden.

## 9.4 Organisationsmanagement

### 9.4.1 Zentrale Organisationseinheiten

Zur Wahrnehmung der Tul-Aufgaben sind in allen Kreisen zentrale Organisationseinrichtungen geschaffen worden, die in der Regel dem Hauptamt oder einer entsprechenden Einrichtung zugeordnet sind. Ihnen obliegen im wesentlichen die strategische Planung der Tul, die Beschaffung von Hard- und Software, die Netzwerkinstallationen und deren Betreuung, die Datensicherheit und der Datenschutz, die Organisation des laufenden Betriebs, die Durchführung von Schulungen sowie die Marktbeobachtung. Diese zentrale Struktur wird seitens des LRH für sinnvoll erachtet, um die Grundsätze für eine einheitliche Tul-Infrastruktur zu gewährleisten sowie die Beachtung von Normen und Standards sicherzustellen. Allerdings werden nicht alle Aufgaben zentral wahrgenommen werden können, insbesondere dann nicht, wenn Fachanwendungen ein spezielles Wissen erfordern. Deshalb werden in den meisten Kreisen zunehmend Tul-Ansprechpartner bestellt. Bei der Aufgabenwahrnehmung wurden deutliche Leistungsunterschiede festgestellt. Ursache hierfür ist, daß sie zum Teil nicht angemessen ausgewählt und ausgebildet wurden und keine klaren Regelungen im Zusammenwirken zwischen zentraler und dezentraler Verantwortung bestehen.

### 9.4.2 Projektarbeit

Bei einigen der eingesetzten Tul-Verfahren sind organisatorische Schwächen bei der Auswahl und Einführung festgestellt worden. Sie sind auf eine nicht immer fachlich kompetent zusammengesetzte Projektgruppe sowie auf eine nicht zielgerichtete Projektarbeit zurückzuführen. Ressourcen- und Kompetenzzuordnungen verschwimmen häufig in den Projekten oder basieren nur auf mündlichen Absprachen.

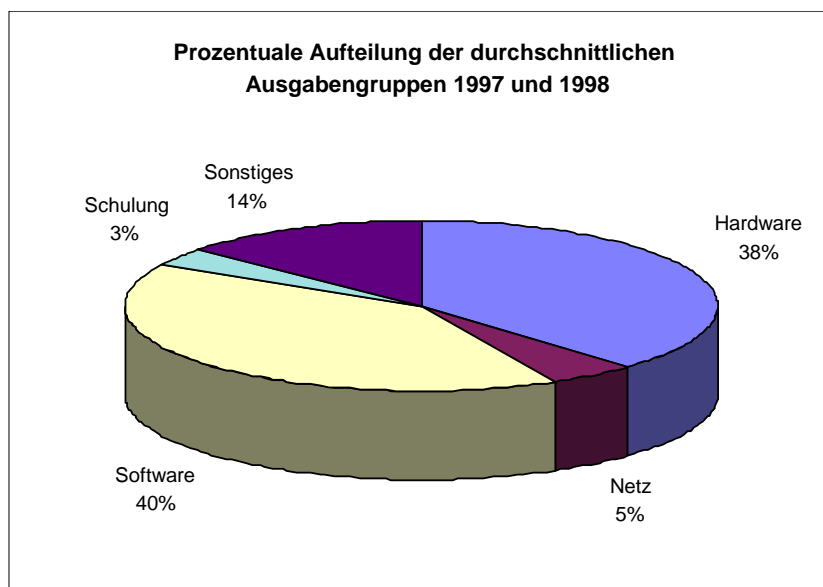
Um künftig Fehlentwicklungen und damit verbunden Investitionsruinen zu vermeiden, bedarf es u. a.

- der Erstellung eines Projektablaufplans,
- der Einbindung eines Projekts in die vorhandene technische Infrastruktur,
- einer detaillierten Aufwandsschätzung für Entwicklung und Pflege von Fachanwendungen,
- eines Einführungszeit- und Schulungsplans und
- eines Projektcontrollings.



## 9.5 Tul-Ausgaben

In den Jahren 1997 und 1998 haben die Kreise für Tul Mittel in Höhe von rd. 10 Mio. DM pro Jahr aufgewendet. Aus diesen Summen wird deutlich, welche Wirtschaftskraft in den einzelnen Regionen von den Tul-Investitionen ausgeht. Deshalb erfordert der Einsatz der Mittel ein nach sparsamen und wirtschaftlichen Grundsätzen planvolles Vorgehen. Hierzu gehört im Vorfeld der Entscheidungsfindung für eine Tul-Investition von erheblicher finanzieller Bedeutung, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen anzustellen sowie bei umfangreicheren Tul-Ausgaben in Hard- und Softwarebeschaffungen oder Anwendungsentwicklungen, die Vergabevorschriften zu beachten. Hierzu haben alle Kreise eigene Vergaberichtlinien erlassen. Gleichwohl sind sie nicht immer beachtet worden. Auch die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen spiegeln - soweit sie überhaupt erstellt wurden - nicht die notwendige Aussagekraft für die Wirtschaftlichkeit eines Tul-Vorhabens wider. Für derartige Vorhaben wird die Anwendung der Kapitalwertmethode empfohlen. Vergewenärtigt man sich die großen Ausgabeblöcke der Tul-Investitionen, so machen allein die Kosten für Hard- und Software rd. 78 % aller Tul-Ausgaben aus. Nachfolgendes Schaubild verdeutlicht die Tul-Ausgaben der Jahre 1997 und 1998.



Während sich bei den Hardwarekosten kaum Einsparungsmöglichkeiten eröffnen, sieht die Situation bei den Softwarekosten - insbesondere bei der Anwendungssoftware - anders aus. Ihre Entwicklung stellt einen bedeutsamen Kostenfaktor dar. Durch eine intensivere interkommunale Zusammenarbeit ließen sich die Kosten auf mehrere Schultern verteilen.

## 9.6 Informationstechnische Sicherheit und Datenschutz

### 9.6.1 Sicherheitskonzept

Die Abhängigkeit von einem gut funktionierenden Tul-System ist im Laufe der Jahre ständig gewachsen. Störungen und Ausfälle in der Technik und im gesamten Umfeld können zu einem totalen Ausfall der Verwaltung führen. Darüber hinaus besteht die Gefahr unberechtigter Zugriffe, Manipulationen personenbezogener Daten, Diebstahl sensibler Daten sowie Einschleusung von Viren. Zur Abwendung aller Schadensmöglichkeiten empfiehlt sich ein stufenweises Vorgehen, um

- die Schutzbedürftigkeit der Informationen festzustellen,
- die Bedrohungen, denen die Informationen ausgesetzt sind, zu ermitteln,
- die Auswirkungen der Bedrohungen zu analysieren und die Risiken zu bewerten und
- geeignete Maßnahmen für den Schutz der Tul zu ergreifen.

Die Risiken sind auf ein akzeptables Maß zu reduzieren, und die Maßnahmen zur Risikobegrenzung müssen auch unter dem Gesichtspunkt von Kosten und Nutzen gerechtfertigt sein.

Die Verantwortung für das reibungslose Funktionieren der Tul liegt sowohl bei der zentralen Organisationseinheit als auch bei den Fachämtern, zumal Datensicherheit und Datenschutz integraler Bestandteil der originären Aufgabe sind.

Um die Aufgaben der Datensicherheit und des Datenschutzes in dem erforderlichen Umfang wahrnehmen zu können, empfiehlt es sich - sofern noch nicht geschehen - in Dienstanweisungen entsprechende Regelungen zu treffen. 10 Kreise haben bereits Datenschutzrichtlinien erlassen, die allerdings nicht mehr aktuell sind. In 3 Kreisen sind Datenschutzbeauftragte bestellt worden.

Der LRH vermißt in den meisten Kreisen ein Sicherheitskonzept, das den Anforderungen des Datenschutzes gerecht wird. Hier werden die Kreise noch erhebliche Arbeit investieren müssen.

### 9.6.2 Dokumentation, Test und Freigabe

In keinem der untersuchten Kreise werden die Regelungen des Landesdatenschutzgesetzes zur Dokumentation und zum Test- und Freigabeverfahren hinreichend beachtet. Dies gilt insbesondere auch bei der Dokumentation von eigenentwickelten Fachverfahren.

Der LRH hat den Kreisen empfohlen, umfassende Verfahrensakten anzulegen und für bestehende Fachanwendungen das notwendige Test- und Freigabeverfahren durchzuführen.

## 9.7 Die Datenzentrale als informationstechnischer Dienstleister

### 9.7.1 Veränderte Marktsituation

Als wichtiger informationstechnischer Dienstleister für die Kommunen ist die DZ-SH gebildet worden. Träger der DZ-SH sind das Land und die Kommunen. Für beide hat sie Software entwickelt und informationstechnische Dienstleistungen angeboten. Über viele Jahre war sie insbesondere für die kommunalen Großrechnerverfahren Marktführer in Schleswig-Holstein.

Die Einführung der Client-Server-Technologie und das zunehmende Angebot kommunaler Softwareanwendungen durch private Hersteller haben die Nachfrage der Kreise und vieler anderer Kommunen in Schleswig-Holstein nach DZ-SH-Produkten verringert. Hierdurch hat sich die kommunale Softwareausstattung bei den Kreisen auseinanderentwickelt. Um den veränderten Marktgegebenheiten Rechnung zu tragen, ist die DZ-SH Anfang 1999 eine Kooperation mit der Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern (AKDB) eingegangen. Um auch wieder für die schleswig-holsteini-schen Kommunen attraktiv zu werden, sollen gemeinsame Produkte entwickelt und über eine gemeinsame Tochtergesellschaft, die „kommIT-GmbH“, bundesweit vertrieben werden. In diesem Zusammenhang laufen u. a. die jetzigen DZ-Verfahren Schulentwicklungsplanung (SEP), Sozialhilfe Kreise (SHK) und insbesondere auch das Finanzinformationssystem (FIS c/s) aus. Sie werden nicht durch DZ-Entwicklungen ersetzt.

### 9.7.2 Finanzinformationssystem

In 8 von 11 Kreisen wird das FIS c/s eingesetzt. Bei einigen von ihnen fiel die Entscheidung, sich diesem Verfahren zuzuwenden, erst in den Jahren 1997 und 1998. Wie die DZ-SH nunmehr den Kommunen mit Schreiben vom 4.3.1999 mitgeteilt hat, wird das FIS-Verfahren weder eurofähig gemacht noch fortentwickelt. Der Pfad der Investitionssicherheit ist damit sehr schnell verlassen worden. Als Nachfolgeprodukt bietet die DZ-SH nunmehr das von der AKDB entwickelte OK.FIS-Verfahren an. Die Umstellung auf das neue Verfahren soll weitestgehend kostenneutral im Rahmen der vertraglich vereinbarten Programmpflege erfolgen. Dies beinhaltet:

- Die bisher genutzten Funktionen werden ohne erneute Lizenzentgelte zur Verfügung gestellt,
- der Migrationsprozeß wird von der Datenzentrale projektmäßig begleitet,
- die Installation der Software erfolgt unentgeltlich,

- die Datenüberleitung erfolgt unentgeltlich,
- die Umstiegsschulungen werden unentgeltlich angeboten.

Gleichwohl geht der Einführungs- und Schulungsaufwand (Personalaufwand) zu Lasten der Kreise.

Die DZ-SH will bei allen Kunden auf das neue System bis zur Einführung des Euro am 1.1.2002 migrieren und hat eine Zeitschiene von 2 bis maximal 3 Jahren gesetzt. Dabei ist zu beachten, daß die Planaufstellung für das Jahr 2002 bereits zu Beginn des Jahres 2001 läuft und bis dahin die Umstellung auf Euro erfolgt sein muß.

## 9.8 Aktuelle Entwicklung

### 9.8.1 Kommunales Forum für Informationstechnik - KomFIT

Vorläufer des ab Januar 1999 geschaffenen KomFIT war die Automationskommission der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände. Letztere wurde im Laufe der Jahre den an sie gestellten Ansprüchen nicht mehr gerecht. Um der veränderten Situation im Tul-Bereich Rechnung zu tragen, wurden die Strukturen verändert und eine hauptamtliche, auf 2 Jahre befristete und aus FAG-Mitteln finanzierte Stelle eingerichtet. Das

KomFIT erfüllt insbesondere folgende Aufgabenbereiche:

- Erarbeitung und Empfehlung von Standards,
- Abschluß von Rahmenverträgen über Tul-Produkte und Dienstleistungen,
- Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit im Tul-Bereich,
- Beratung für einzelne Verwaltungen/Produkte und Know-how-Transfer.

Nach Ablauf von 2 Jahren ist eine Erfolgskontrolle durchzuführen.

### 9.8.2 Investitionsfonds für Informationstechnik in Kommunen

Zur Förderung einer einheitlichen kommunalen, bisher heterogenen Tul-Infrastruktur unterstützen das Land Schleswig-Holstein und die Kommunalen Landesverbände die kommunalen Verwaltungen. Hierzu ist ein Investitionsfonds mit einem Volumen von 50 Mio. DM gebildet worden. Aus ihm werden über einen Zeitraum von 5 Jahren nach besonderen Förderrichtlinien<sup>1</sup> zinsgünstige Darlehen vergeben. Mit der Durchführung und finanziellen Abwicklung ist die Investitionsbank Schleswig-Holstein beauftragt.

---

<sup>1</sup> Richtlinien des Innenministeriums vom 20.7.1999, Amtsbl. Schl.-H. S. 415.

## 10. **Verwaltungsmodernisierung**

In den Kommunen Schleswig-Holsteins sind die Überlegungen zu einer umfassenden Modernisierung der Verwaltungen bereits frühzeitig aufgegriffen worden. Eine gewisse Initialzündung kann dabei dem gemeinsam vom Städtetag Schleswig-Holstein, von der Denkfabrik Schleswig-Holstein sowie der Stadt Neumünster ausgerichteten Workshop „Die Stadt - Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“ beigemessen werden, auf dem am 11.6.1992 die Notwendigkeit einer Reform der öffentlichen Verwaltungen erstmals auch in Schleswig-Holstein einem größeren Kreis von Verwaltungspraktikern sowie der interessierten Öffentlichkeit dargestellt wurde. Den Hauptvortrag auf dieser Veranstaltung hielt der damalige Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Prof. Banner, der die wesentlichen Strukturen eines „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM) für die Kommunalverwaltung vorstellte. Mit der Einführung des NSM ist beabsichtigt, durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente zu einer verbesserten Steuerung der Kommunalverwaltung zu gelangen, dabei die Bürger- bzw. Kundenorientierung zu verstärken und die Motivation der Beschäftigten zu erhöhen und damit letztlich die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) und die Wirksamkeit (Effektivität) des kommunalen Verwaltungshandelns zu verbessern.

10.1 Die sich anschließende landesweite Diskussion über das Für und Wider einer Verwaltungsreform sowie zu den Möglichkeiten einer Umsetzung der im NSM skizzierten Handlungsinstrumente, wie etwa die weitgehende Delegation von Verantwortung, die Budgetierung, das Berichtswesen, das Verwaltungscontrolling etc., führte im Ergebnis u. a. zu folgenden **ersten Maßnahmen des Innenministeriums**, mit denen die Bemühungen der Kommunen um eine Modernisierung ihrer Verwaltungen unterstützt wurden:

- Änderung der Richtlinien zum Kommunalen Bedarfsfonds mit der Zielsetzung, auch die modellhafte Erprobung neuer Formen der Verwaltungsorganisation finanziell fördern zu können (Anfang 1993).
- Auswahl von zunächst 9 Modellkommunen, die bei ihren Reformprojekten ideell und finanziell unterstützt werden sollten (Anfang 1993).
- Einrichtung einer Lenkungsgruppe „Kommunale Verwaltungsreform“ zur Begleitung und Koordinierung von Reformmaßnahmen, bestehend aus den Geschäftsführern der 4 kommunalen Landesverbände, Vertretern der Kommunalabteilung des Innenministeriums und des LRH sowie einem Vertreter der Arbeitsgruppe der Modellkommunen (Anfang 1993).

- Änderung der GemHVO zum 1.1.1994, mit der u. a. eine Ausweitung der Möglichkeiten zur gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Haushaltsstellen bewirkt wurde, um so die Budgetierung zu unterstützen. Darüber hinaus wurde eine Experimentierklausel eingeführt, über die Ausnahmen von Vorschriften der GemHVO durch das Innenministerium genehmigt werden konnten, um abweichende, den Modernisierungsprozeß unterstützende Regelungen zu erproben.

Die zeitlich in etwa parallel verlaufende Verbreiterung des Grundlagenwissens zum NSM (u. a. KGSt-Bericht 5/1993 „Das Neue Steuerungsmodell“ sowie zahlreiche weitere KGSt-Berichte zu einzelnen Elementen bzw. Instrumenten des NSM) sowie nicht zuletzt auch praktische Erfahrungen aus den Pilotprojekten der Modellkommunen führten in der Folge noch zu **weiteren Schritten**, durch die die Ideen und Inhalte des NSM auch die Änderung von Rechtsvorschriften in Schleswig-Holstein beeinflusst haben. Zu nennen sind hier vor allem die 3. Stufe der Kommunalverfassungsreform 1995<sup>1</sup> sowie eine mit Wirkung zum 1.1.1996 in Kraft getretene Neufassung der GemHVO<sup>2</sup>.

Mit der Änderung der gemeindeverfassungsrechtlichen Vorschriften wurde hinsichtlich der Verwaltungsmodernisierung vor allem eine deutlichere Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen der hauptamtlichen Verwaltung und der Vertretung bzw. den Selbstverwaltungsgremien eingeführt. So wurde in den Städten der Oberbürgermeister bzw. Bürgermeister sowie in den Kreisen der Landrat unter Wegfall des Magistrats bzw. Kreis Ausschusses zum verwaltungsleitenden Organ bestimmt. Darüber hinaus wurde den Hauptverwaltungsbeamten ausdrücklich die Verantwortung und damit die Entscheidungskompetenz für die Organisation und die Geschäftsführung der Verwaltung übertragen. Nicht zuletzt wurde auch in der GO eine Experimentierklausel zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung eingeführt, über die im Einzelfall zeitlich befristete Ausnahmen von organisations- und gemeindefirtschaftsrechtlichen Vorschriften des Gesetzes bzw. von Verordnungen ausdrücklich auch zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle zugelassen werden können.

Die abermalige Änderung der haushaltsrechtlichen Vorschriften betraf vor allem weitere Maßnahmen, mit denen ein flexiblerer Haushaltsvollzug ermöglicht wurde. U. a. wurden dabei eine ganze Reihe von Änderungen in das Haushaltsrecht übernommen, die sich zuvor aufgrund genehmigter „Experimente“ in der kommunalen Praxis bewährt hatten. Auch nach dem

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts 1995 vom 22.12.1995, GVOBl. Schl.-H. 1996 S. 33.

<sup>2</sup> Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO) vom 7.2.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 68.

1.1.1996 sind noch weitere zahlreiche Ausnahmen aufgrund der haushaltsrechtlichen Experimentierklausel vom Innenministerium zugelassen worden.

Insgesamt sind bis Mitte 1999 25 Kommunen mit ihren unterschiedlichsten Modernisierungsprojekten - zum Teil mehrfach - finanziell gefördert worden. Dabei ist der Schwerpunkt der Förderung zuletzt auf eine Reihe interkommunaler bzw. übergreifender Projekte verlagert worden, bei denen unter Federführung einer Kommune mehrere weitere Kommunen beteiligt sind. Hierbei handelt es sich in der Mehrzahl um den Aufbau von Vergleichsringen bzw. die Durchführung von interkommunalen Vergleichen. Einen aktuellen Sonderfall stellt die Bereitstellung von Fördermitteln zur Zinsverbilligung von Darlehensmitteln aus dem IT-Investitionsfonds dar.

Das aus dem kommunalen Finanzausgleich bereitgestellte Fördervolumen betrug seit 1993 mehr als 8 Mio. DM. Im Rahmen etwa jährlich stattfindender Veranstaltungen, die in Zusammenarbeit von Innenministerium und kommunalen Landesverbänden organisiert werden, berichten vor allem die geförderten Kommunen über ihre Projekte und die gesammelten Erfahrungen. Zu nennen sind hier die Workshops zur Produktbildung, zur Kosten- und Leistungsrechnung und zum Verhältnis Ehrenamt/Hauptamt sowie zuletzt im Juli 1999 zum Projekt „Kommunale Innovation in Schleswig-Holstein“. Darüber hinaus gibt es einen regen Erfahrungsaustausch in der Arbeitsgemeinschaft der Modellkommunen.

Nach Auffassung des LRH hat die bereits 1993 aufgenommene Förderung von Modellvorhaben ihr Ziel, die Gesamtheit der schleswig-holsteinischen Kommunen bei ihrem Einstieg in die Verwaltungsreform zu unterstützen und einen landesweiten Veränderungsprozeß in Gang zu setzen, erreicht. Es dürfte nur noch wenige hauptamtlich verwaltete Kommunen geben, die sich nicht damit auseinandersetzen, die für sie geeigneten Modernisierungsmaßnahmen zu ermitteln und ggf. zu übernehmen. Da somit der Nutzen von Veränderungen erkannt worden ist, stellt sich mittlerweile allerdings die Frage nach der Notwendigkeit einer Fortsetzung der finanziellen Förderung, zumal der Nachweis des „Modellhaften“ durch die die Fördermittel beantragenden Kommunen zunehmend schwerer zu führen sein dürfte. Insofern sollte geprüft werden, ob weitere als erforderlich bzw. als aussichtsreich eingeschätzte Veränderungen zukünftig im Rahmen der „normalen“ Organisationsarbeit der Kommunen ohne finanzielle Förderung erfolgen sollten. Die jährlich zur Förderung von Modernisierungsprojekten bereitgestellten bis zu 2 Mio. DM aus dem Bedarfsfonds stünden dann wieder für Bedarfs- und Sonderbedarfszuweisungen zur Verfügung, was angesichts der sich verschlechternden finanziellen Rahmenbedingungen zu begrüßen wäre.

10.2 In den Kommunen ist verständlicherweise zunächst mit denjenigen **Modernisierungsmaßnahmen** begonnen worden, die sich ohne allzu großen Aufwand, zum Teil durch einfache Beschlußfassung, realisieren ließen. So ist es im Rahmen der Zielsetzungen des NSM 'Trennung der Verantwortlichkeiten von hauptamtlicher Verwaltung und Vertretung' und 'Delegation von Verantwortung' in vielen Fällen zu einer **Neuabgrenzung von Kompetenzen** gekommen, die sich vor allem in geänderten Regelungen der jeweiligen Hauptsatzung widerspiegeln. Entscheidungen, die zuvor von der Vertretungskörperschaft auf den - damals noch existierenden - Magistrat bzw. Kreisausschuß als die jeweils verwaltungsleitenden Organe übertragen worden waren, sind in dieser Phase häufig weiter auf den Hauptverwaltungsbeamten und damit auf die hauptamtliche Verwaltung delegiert worden. Zu nennen sind hier u. a. personalwirtschaftliche Maßnahmen wie Ernennungen und Beförderungen bis zu bestimmten Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppen oder auch Entscheidungen im Vergabebereich sowie beim Erwerb und der Veräußerung von Vermögen, bei denen die vorher geltenden Wertgrenzen erhöht wurden. Auch im haushaltswirtschaftlichen Bereich wurden Entscheidungsbefugnisse delegiert. So findet sich heute in vielen Haushaltssatzungen eine „Vorabgenehmigung“ der Vertretungskörperschaft für den Hauptverwaltungsbeamten zur Leistung geringfügiger über- und außerplanmäßiger Ausgaben sowie zur Eingehung entsprechender Verpflichtungsermächtigungen, wobei dieser nach der letzten Änderung der GO wiederum in der Hauptsatzung ermächtigt werden kann und häufig auch wird, die Befugnis zur Erteilung der Zustimmung zu solchen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen bis zu einer bestimmten Höchstgrenze weiter zu übertragen (§§ 82 Abs. 1 Satz 4 und 84 Abs. 1 Satz 3 GO); die ursprüngliche Grundlage bildete ein entsprechender Beratungserlaß des Innenministeriums zur flexiblen Haushaltsführung schon aus dem Jahr 1994<sup>1</sup>. Letztlich ist es in vielen Kommunen durch eine entsprechende Überarbeitung der allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisungen bzw. gesonderter Dienstanweisungen zu bestimmten Aufgabenbereichen zu weitgehenden Delegationen von Zeichnungsbefugnissen und Entscheidungskompetenzen bis auf die Sachbearbeiterebene gekommen.

Einen weiteren Schwerpunkt der Reformbestrebungen der ersten Jahre stellen die Maßnahmen zur Einführung der **Budgetierung** dar. Zusammen mit der Delegation von Verantwortlichkeiten nicht nur für die Erfüllung der fachlichen Aufgaben, sondern auch für die finanzielle Umsetzung stellt sich hier ein Kernstück des NSM dar, nämlich die Zusammenfassung der Fach- und Ressourcenverantwortung. Durch Auflösung von Sammelnachweisen und Zuordnung der Mittel zu den die Aufgaben erfüllenden

---

<sup>1</sup> Runderlaß des Innenministeriums vom 25.3.1994, Amtsbl. Schl.-H. S. 157; aufgehoben durch Ziff. 38.2 der Ausführungsanweisung zur GemHVO für Schleswig-Holstein vom 23.6.1998, Amtsbl. Schl.-H. S. 425, (439) mit Wirkung vom 1.1.1999; inhaltlich übernommen in das Muster der Haushaltssatzung.



Fachämtern, durch eine zum Teil erhebliche Ausweitung der Deckungsfähigkeit von Ausgabetiteln innerhalb von Haushaltsabschnitten sowie durch eine „neue“ Sicht bei der Zulassung der Übertragung von Haushaltsmitteln des Verwaltungshaushalts auf Folgejahre (Förderung der wirtschaftlichen Abwicklung) sollte eine ganzheitliche Betrachtung der kommunalen Aufgabenerfüllung erreicht und die Verantwortung nicht nur für die reine Aufgabenerledigung, sondern auch für den damit verbundenen Verbrauch an finanziellen Ressourcen spürbar gemacht werden. In vielen Haushaltsplänen finden sich heute 'Budgetrichtlinien', die den Rahmen für den dezentralisierten Haushaltsvollzug in der jeweiligen Kommune bilden. Im Hinblick auf die bereits angesprochene Trennung der Verantwortlichkeiten von hauptamtlicher Verwaltung und Vertretung ist häufig auch ein neues Haushaltsaufstellungsverfahren eingeführt worden, bei dem bereits Mitte des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres ein sog. Budgetbeschluss gefasst wird, der den Rahmen für den anschließend von der Verwaltung ggf. in Zusammenarbeit mit den Fachausschüssen zu erarbeitenden eigentlichen Haushaltsplan vorab absteckt.

Die von den Kommunen ergriffenen Maßnahmen zur Verantwortungsdelegation und zur Einführung der Budgetierung werden vom LRH im Grundsatz positiv beurteilt. Denn sie dienen von ihrer Zielsetzung her im ersten Fall einer schnelleren Entscheidungsfindung und im zweiten einem verantwortungsvolleren Umgang mit den knappen öffentlichen (Steuer-)Mitteln und bewirken somit letztlich ein effektiveres und effizienteres kommunales Handeln. Auch von den Beschäftigten vor Ort werden die Wirkungen dieser beiden Instrumente begrüßt. Die im Zusammenhang mit der Einführung der Budgetierung teilweise erstmals vermittelte Kostentransparenz hat vor Ort zu den unterschiedlichsten Maßnahmen geführt, mit denen Ausgaben eingespart wurden.

Zum Teil ist es jedoch auch zu gewissen Übertreibungen gekommen, und zwar vor allem bei der Verlagerung von Kompetenzen, die zuvor - aus durchaus guten Gründen - zentral in den Querschnittsämtern oder auch einem Fachamt wahrgenommen wurden. Ein Beispiel hierfür sind die u. a. ergriffenen Dezentralisierungsmaßnahmen im Bereich der Bauunterhaltungsmittel (vgl. Tz. 15.4.2). Die zentrale Bewirtschaftung von Bauunterhaltungsmitteln dient dem Ziel, zum einen den für die Beurteilung von Bauunterhaltungsmaßnahmen erforderlichen bautechnischen Sachverständigen zentral, d. h. nur einmal, vorhalten zu müssen und zum anderen, die regelmäßig relativ pauschal berechneten jährlichen Bauunterhaltungsmittel (vgl. Tz. 15.1) an die jeweiligen - zum Teil absehbaren, zum Teil allerdings auch unvorhersehbaren - Erfordernisse eines größeren gemischten „Pools“ von Gebäuden unterschiedlicher Größe, Ausstattung und Alters anpassen zu können. Bei einer Zuteilung der Bauunterhaltungsmittel auf die Fachämter ist - mit Ausnahme ggf. des Schulbereichs - eine verein-

fachte Schätzung der erforderlichen Mittel nicht mehr möglich, da Alter und Ausstattung der- dann wenigen zu betreuenden - Gebäude durchschlagen.

Auch bei der Darstellung der internen Leistungsbeziehungen zwischen z. B. den Querschnittsämtern bzw. den Serviceeinheiten und den Fachämtern in Form von inneren Verrechnungen ist eine verstärkte Abwägung zwischen - vermeintlichen - Transparenzgewinnen und den faktisch eintretenden höheren Buchungs- und Verwaltungskosten vorzunehmen, zumal die inneren Verrechnungen als rein buchungstechnische und nicht zahlungswirksam werdende Vorgänge nicht im Rahmen der Deckungsfähigkeit mit in die Budgets einbezogen werden können.

- 10.3 Im Anschluß an die Maßnahmen zur Verantwortungsdelegation sowie zu einer Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft, mit denen im wesentlichen „lediglich“ eine Modifikation bisheriger Entscheidungs- bzw. Ablaufstrukturen verbunden gewesen ist, haben sich die Kommunen in einer zweiten Phase verstärkt auch mit den spezifischen Bestandteilen bzw. Instrumenten des NSM befaßt. Einen Schwerpunkt bildete hierbei die **Definition und Beschreibung von Produkten**, da die Produkte das Schlüsselement des NSM darstellen. Ziel ist es, von der sog. inputorientierten Steuerung der Kommunalverwaltungen durch Bereitstellung finanzieller Ressourcen zu einer outputorientierten Steuerung über die Produkte zu gelangen und zwar dergestalt, daß die Vertretung Vereinbarungen (Kontrakte) mit der hauptamtlichen Verwaltung über Umfang und Qualität der im jeweiligen Haushaltsjahr zu erzeugenden Produkte bzw. zu erbringenden Dienstleistungen trifft und auf Basis durchschnittlicher Produktkosten die für die Erstellung erforderlichen finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellt.

Der LRH findet bei seinen überörtlichen Prüfungen mehr und mehr umfangreiche Produktkataloge vor, die häufig im Rahmen von Workshops von den Beschäftigten selbst entwickelt wurden und mit denen die kommunale Aufgabenerfüllung abgebildet werden soll. Die „dezentrale“ Arbeit bei der Produktdefinition hat trotz gewisser Rahmenvorgaben durch die KGSt allerdings zur Folge, daß die Produktkataloge gleichartiger Kommunen nicht deckungsgleich sind, sie vielmehr zum Teil deutlich voneinander abweichen. Damit wird jedoch ein Ziel des NSM, die **Einführung von interkommunalen Leistungsvergleichen**, erschwert, wenn nicht sogar letztlich unmöglich gemacht. Denn bei unterschiedlichen Produktdefinitionen bzw. verschiedenartiger Zusammenfassung von Tätigkeiten/Leistungen zu Produkten wird auch die anschließend jeweils auf die definierten Produkte als Kostenträger abgestimmte Kosten- und Leistungsrechnung die Ausgaben bzw. Kosten unterschiedlich zusammenführen, so daß die Produktkosten nicht mehr vergleichbar sind. Nach Informationen

des LRH haben einzelne Kommunen bereits Probleme, adäquate Partner zur Bildung von Vergleichsringen zu finden. Hier wäre es sicherlich hilfreich gewesen, wenn - wie in Baden-Württemberg geschehen - vor Beginn der Produktentwicklung in den Kommunen ein gewisser, auf die schleswig-holsteinischen Verhältnisse zugeschnittener Grund-Produktkatalog erarbeitet worden wäre, der erforderlichenfalls in den Kommunen vor Ort noch hätte ergänzt werden können. Die Modellkommunen haben sich seinerzeit allerdings für individuelle Lösungen ausgesprochen.

Zur zweiten Phase der inneren Verwaltungsmodernisierung können letztlich auch weitere weiche Faktoren wie die Erarbeitung von Leitbildern, von Führungsgrundsätzen und von Personalentwicklungskonzepten gezählt werden. Auch hier wurden in den Kommunen unter weitgehender Einschaltung der Beschäftigten erhebliche Anstrengungen unternommen.

- 10.4 Gewissermaßen im Rahmen einer dritten Phase, die häufig auch parallel zur zweiten Phase begonnen wurde, sind in vielen Kommunen auch **organisatorische Veränderungen** vorgenommen worden. Neben diversen Maßnahmen in jeweils vor Ort ausgewählten „Pilotämtern“ sind vor allem Organisationsänderungen in den Hilfsbetrieben der Kommunen, den Bau- und Betriebshöfen, festzustellen. Über die Schaffung verstärkt eigenverantwortlich handelnder Organisationseinheiten (optimierter Regiebetrieb, eigenbetriebsähnliche Einrichtung) hinaus ist es dabei häufig das Ziel gewesen, ein Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnis zwischen den ebenfalls mit mehr Eigenverantwortung ausgestatteten Fachämtern und den „internen Dienstleistern“ einzuführen. Haushaltstechnisch wurden in diesem Zusammenhang verstärkt innere Verrechnungen in die Haushalte aufgenommen. Ziel der Darstellung solcher interner Dienstleistungsbeziehungen ist es zum einen, für die Fachämter Kostentransparenz zu schaffen. Hiermit soll bewirkt werden, daß hinterfragt wird, ob bestimmte bisher unreflektiert in Anspruch genommene interne Dienstleistungen auch zukünftig für die eigene Aufgabenerfüllung bzw. Produkterstellung benötigt werden oder nicht. Darüber hinaus soll bei den als erforderlich angesehenen Leistungen über den „Marktmechanismus“ der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Geltung gebracht werden, und zwar indem die internen „Preise“ mit den für gleichartige Dienstleistungen zu zahlenden Entgelten auf dem freien Markt verglichen und ggf. Teilleistungen kostengünstiger vergeben werden.

Neben organisatorischen Einzelmaßnahmen steht in denjenigen Kommunen, die sich verstärkt der Verwaltungsreform widmen, häufig auch die gesamte Aufbauorganisation zur Disposition. Im Rahmen des NSM hat dabei die Zielsetzung einer weitestgehenden Delegation der Fach- und Res-

sourcesverantwortung zu dem Vorschlag geführt, weitgehend eigenständig handelnde Großorganisationseinheiten zu bilden, denen auch in den bisher zentral in den Querschnittsämtern wahrgenommenen - internen - Aufgabenbereichen wie etwa Haushalt, Personal und Organisation umfangreiche Kompetenzen eingeräumt werden. Diese neuen Organisationseinheiten werden üblicherweise als **Fachbereiche** bezeichnet. Eine Fachbereichsstruktur als grober organisatorischer Aufbaurahmen findet sich bereits in vielen größeren Kommunen. Aufbauend auf den definierten Produkten werden im Rahmen der weiteren Organisationsentwicklung derzeit vielerorts die neuen aufbau- und ablauforganisatorischen Einheiten erarbeitet, wobei alte Strukturen aufgelöst und neue teamorientierte Strukturen mit flacheren Hierarchien entwickelt werden (sollen).

Letztlich zeigt die aktuelle Entwicklung des Verwaltungsreformprozesses, daß sich die Kommunen zunehmend dem großen Bereich der verstärkten **Bürgerorientierung** zuwenden und damit ihre Modernisierungsaktivitäten auch auf ihre Außenaktivitäten ausdehnen.

- 10.5 Als ein besonders schwieriges und aktuell sich noch in der Diskussion befindendes Problem stellt sich der **Aufbau eines Berichtswesens** dar. Das Berichtswesen ist zentraler Bestandteil der outputorientierten Steuerung nach dem NSM. Hiermit soll dem Hauptausschuß ermöglicht werden, die Umsetzung der von der Gemeindevertretung festgelegten Ziele und Grundsätze durch die hauptamtliche Verwaltung zu kontrollieren. In diesem Zusammenhang ist es zunächst eine der Hauptaufgaben des mit der dritten Stufe der Kommunalverfassungsreform neu eingeführten Hauptausschusses, das von der Gemeindevertretung letztlich zu beschließende Berichtswesen zu entwickeln (§ 45 b Abs. 1 Nr. 2 GO). Nach den Erkenntnissen des LRH kommen die Hauptausschüsse der Kommunen dieser Aufgabe nur zögernd nach. Dies liegt zum einen darin begründet, daß sie ihre (Aufgaben-)Stellung im neuen kommunalverfassungsrechtlichen System
- das mit Ausnahme der kreisfreien Städte allerdings erst am 1.4.1998 eingeführt wurde - noch nicht gefunden haben<sup>1</sup>, zum anderen aber auch daran, daß für die NSM Produkte als Kernelement des NSM häufig noch keine bzw. nur unsichere Informationen vorliegen. An einer auf die Produkte als Kostenträger abstellenden Kostenrechnung wird in vielen Kommunen gearbeitet; über die Leistungsseite, d. h. die Anzahl und Qualität der Produkte, ist vielfach nur wenig bekannt. Hier sind in den Kommunen als erster Schritt zunächst zeitintensive Erfassungen erforderlich, bevor die Kosten- und die Leistungsseite in Beziehung gesetzt und schließlich Produktkosten ausgewiesen werden können.

---

<sup>1</sup> Daß dies offenbar nicht so einfach ist, zeigt z. B. der Umfang eines Beratungserlasses des Innenministeriums vom 31.5.1999 (39 Seiten).

Eine gute Unterstützung für die Kommunen zum Inhalt eines Berichtswesens stellt in diesem Zusammenhang nach Auffassung des LRH eine Arbeitshilfe des Städteverbandes Schleswig-Holstein dar, die dieser im ersten Halbjahr 1999 vorgelegt hat.

- 10.6 Die „Stunde der Wahrheit“ für das Neue Steuerungsmodell schlägt allerdings erst in der Zukunft. Und zwar dann, wenn nach Vorliegen gesicherter Produktinformationen Vereinbarungen, die sog. **Kontrakte**, über Art, Umfang und Qualität der zu erstellenden Produkte bzw. Dienstleistungen zwischen der Vertretung und der ausführenden hauptamtlichen Verwaltung abgeschlossen werden sollen und über die Kontrolle des Verlaufs der Zielerreichung die Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung gesteuert werden soll. Bis auf ganz wenige pilothafte Einzelfälle sind dem LRH solche Kontraktvereinbarungen noch nicht bekannt. Auch ist er nach wie vor skeptisch, ob über Kontrakte zu den umfangreichen und vielschichtigen Aufgabenstellungen/Produkten einer Kommune tatsächlich gesteuert werden kann.

Erst nach dem umfassenden Abschluß von Kontrakten über die kommunale Leistungserstellung wird auch ein weiteres betriebswirtschaftliches Instrument des NSM, das **(Verwaltungs-)Controlling** seinen eigentlichen Aufgabenbereich, die Planung, Steuerung und Kontrolle der kommunalen Leistungserstellung in Form der definierten Produkte, voll entfalten können. Denn erst dann sind die Ziele bzw. Vorgaben (hoffentlich) meßbar vereinbart und ein laufender Abgleich mit der „Produktion“ der kommunalen Dienstleistungen und daraus ggf. abgeleiteter Handlungserfordernisse möglich. Derzeit sind die „Controllingtätigkeiten“ in den Kommunen eher den Managementaufgaben zuzurechnen, mit denen die Einführung des NSM bzw. seiner Instrumente im Rahmen des laufenden Betriebs einer Kommunalverwaltung bewerkstelligt werden soll.

- 10.7 **Zusammenfassend** ist festzustellen, daß sich die schleswig-holsteinischen Kommunen - wenn auch in unterschiedlicher Intensität - eingehend mit der Verwaltungsreform auseinandersetzen, wobei sie eine Reihe von erfolgreichen Veränderungen vorweisen können. Zum Teil werden allerdings vorgekommene „Übertreibungen“ bereits wieder zurückgenommen und vielerorts ist durchaus eine gewisse Skepsis spürbar. Dies ist eine natürliche Erscheinung, die jedem Reformprozeß immanent ist. Der LRH empfiehlt den Kommunen, bei ihren Reformbemühungen möglichst in überschaubaren Schritten vorzugehen und hinsichtlich der im wesentlichen von der KGSt geleisteten Grundlagenarbeit nicht aus den Augen zu verlieren, daß die KGSt vornehmlich die nordrhein-westfälischen Kommunen im Blick hat, deren Problemlagen - auch von der Größe der

Kommunen her - kaum mit denen der schleswig-holsteinischen Mittelstädte zu vergleichen sind.

Letztlich steht die Bewährungsprobe für das NSM in seiner Gesamtheit z. Z. noch aus. Der LRH - der im übrigen sehr wohl zwischen dem Modell einerseits und den Anwendern andererseits zu unterscheiden weiß - wird daher den weiteren Prozeß im kommunalen Bereich beobachten und soweit möglich darauf hinwirken, daß die Verwaltungsreform aufgeschlossen und engagiert, aber auch mit Augenmaß vorangetrieben wird.

## 11. Die Rolle der örtlichen Rechnungsprüfung im Neuen Steuerungsmodell

### 11.1 Ausgangspunkt

Im Zusammenhang mit der von der KGSt bundesweit initiierten Einführung des NSM und des betriebswirtschaftlichen Instrumentariums in den Kommunalverwaltungen wurde auch eine Diskussion um die künftige Stellung und Rolle der Rechnungsprüfung innerhalb einer veränderten Verwaltung in Gang gesetzt. Im Rahmen der Einführung von Controlling-Bereichen wurde dabei insbesondere im kommunalpolitischen Raum auch die grundsätzliche Frage der weiteren Notwendigkeit einer eigenständigen kommunalen Rechnungsprüfung aufgeworfen; Rufe nach einer Zusammenlegung mit dem beabsichtigten Controlling, zumindest aber eine deutliche personelle Reduzierung der Rechnungsprüfung wurden laut. Der Nährboden für derartige Argumente ergab sich vor allem aus der Finanzkrise der kommunalen Haushalte und der daraus resultierenden grundsätzlichen Forderung nach Personalkosteneinsparungen. Sicherlich hat in der Anfangsphase dieser Diskussion aber auch eine zunächst noch verbreitete Fehlinterpretation des Begriffs „Controlling“ zu diesen Überlegungen beigetragen.

Der LRH hat sich von Anfang an gegen diese Auffassungen gewandt und nachhaltig für den Bestand einer unabhängigen kommunalen Rechnungsprüfung plädiert. Gleichzeitig hat er sich für einen Wandel dieses Aufgabenbereiches und ein neues Selbstverständnis der RPÄ eingesetzt, damit sie den zukünftigen Anforderungen innerhalb einer modernisierten Kommunalverwaltung gerecht werden können.

Auch die KGSt hatte sich der Rolle der Rechnungsprüfung im NSM angenommen und dazu im Jahr 1995 einen Bericht angekündigt. Die Erstellung dieses Berichts hat aufgrund unterschiedlicher Auffassungen im Gutachterausschuß der KGSt, aber auch divergierender Meinungen außerhalb dieses Gremiums, länger gedauert als ursprünglich geplant. Anlässlich einer Diskussion im Rahmen eines KGSt-Seminars zu diesem Thema hat sich auch die kommunale Prüfungsabteilung des LRH in den weiteren Entstehungsprozeß des Berichts eingeschaltet und ihre o. a. Auffassung wirkungsvoll eingebracht. Der KGSt-Bericht „Rechnungsprüfung und Neues Steuerungsmodell“ ist 1997 unter der Berichts-Nr. 2/1997 veröffentlicht worden.

Daneben hat sich auch der Innovationsring „Kreisverwaltung der Zukunft“ des Themas angenommen, da den Mitgliedern des Innovationsrings die scheinbar ausschließlich am Gesetzesauftrag orientierte Vorgehensweise der Rechnungsprüfung nicht ausreichend auf die zukünftigen Anforde-

rungsprofile abgestellt erschien. Vor diesem Hintergrund haben die RPÄ der Mitgliedskreise Ideen und Konzepte entwickelt, damit die Arbeit der Rechnungsprüfung auch künftigen Anforderungen besser gerecht werden kann. Der „Standort“ und die Aufgaben der Zukunft sind in einem Beitrag in der Zeitschrift „Der Landkreis“, Nr. 10/1998, dargestellt worden.

## 11.2 **Gesetzliche Grundlagen**

Stellung und Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung sind in den §§ 94 und 114 bis 116 GO geregelt. Diese Bestimmungen gelten nicht nur für die Gemeinden, sondern in Verbindung mit den Verweisungen der §§ 57 Kreisordnung, 18 Amtsordnung und 14 Gesetz über kommunale Zusammenarbeit entsprechend ebenso für die Kreise, Ämter und Zweckverbände. Neben diesen engeren, ausdrücklich auf den kommunalen Bereich ausgerichteten Vorschriften wirken auch übergreifende Normen, wie z. B. HGrG, LV oder KPG, auf die gemeindliche Prüfung ein; so ist bei den Kreisen der Landrat als allgemeine untere Landesbehörde für die überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften zuständig, die seiner Kommunalaufsicht unterliegen (§ 3 KPG i. V. m. § 3 des Gesetzes über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden). Insgesamt gesehen erweist sich die Rechnungsprüfung im kommunalen Bereich damit als wichtiger Bestandteil einer umfassenden öffentlichen Finanzkontrolle.

## 11.3 **Die Stellung der kommunalen Rechnungsprüfung**

Das RPA als institutioneller Träger des gemeindlichen Prüfungswesens ist nach dem kommunalen Verfassungsrecht selbständige Organisationseinheit der Gemeindeverwaltung und dem willensbildenden Organ unmittelbar verantwortlich. Der Gesetzgeber hat damit - unbeschadet des allgemeinen Organisationsrechts des verwaltungsleitenden Organs auch für die Rechnungsprüfung - die fachliche Unabhängigkeit und den Sonderstatus des RPA dokumentiert. Diese besondere Stellung wird auch durch sein Recht unterstrichen, sich in bedeutsamen Angelegenheiten über das verwaltungsleitende Organ unmittelbar an die Vertretungskörperschaft wenden zu können.

## 11.4 **Die Aufgaben der kommunalen Rechnungsprüfung**

Der Aufgabenkatalog der örtlichen Rechnungsprüfung umfaßt zunächst die Pflichtaufgaben nach § 116 Abs. 1 GO; hierzu gehören insbesondere

- die Prüfung der Jahresrechnung gem. § 94 GO,
- die dauernde Überwachung der kommunalen Kassen einschl. der Kassen der Eigenbetriebe und anderer Sondervermögen sowie die Durchführung regelmäßiger und unvermuteter Kassenprüfungen,



- die Prüfung des Handelns der Verwaltung, der Eigenbetriebe und anderer Sondervermögen auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.

Über die gesetzlichen Pflichtaufgaben hinaus kann das willensbildende Organ dem RPA jederzeit weitere Aufgaben übertragen; diese Aufgabenübertragung kann entweder generell oder im Einzelfall erfolgen und insbesondere folgende Bereiche umfassen (§ 116 Abs. 2 GO):

- Prüfung der Vorräte und Vermögensgegenstände,
- Prüfung der Vergaben,
- laufende Prüfung der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe,
- Prüfung der Betätigung der Kommune als Gesellschafterin oder Aktionärin,
- Kassen-, Buch- und Betriebsprüfungen, die sich die Kommune, z. B. bei einer Beteiligung oder bei der Hingabe eines Darlehens, vorbehalten hat.

Ein weiterer Aufgabenbereich kann sich für das RPA nach § 116 Abs. 3 GO dadurch ergeben, daß entweder die Vertretungskörperschaft, das verwaltungsleitende Organ oder der Hauptausschuß in Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 45 b GO die gutachterliche Äußerung zu einer Planung oder Maßnahme verlangt.

Damit ist der örtlichen Rechnungsprüfung insgesamt ein breiter gesetzlicher Wirkungskreis zugewiesen. Bei der Ausgestaltung der einzelnen Prüfungsmaßnahmen ist dem RPA ein fachlicher Ermessensspielraum eingeräumt, wobei dieses Ermessen aber so ausgeübt werden muß, daß die Wirksamkeit der Prüfung insgesamt nicht leidet.

#### 11.5 Die Aufgabenfelder einer „neuen“ Rechnungsprüfung

Der Funktionswandel der öffentlichen Verwaltung, der sich in der Kommunalverwaltung insbesondere an der Einführung der neuen Steuerungsinstrumente festmachen läßt, stellt auch die örtliche Rechnungsprüfung vor neue Herausforderungen. Diese werden noch durch das wachsende Bestreben verstärkt, kommunale Aufgaben aus der Verwaltung und damit der örtlichen Haushaltswirtschaft auszugliedern und in andere Rechts- und Organisationsformen zu verlagern. Hinzu kommt, daß die mit der neuen Verwaltungskultur verbundene Verantwortungsdelegation nach unten sowie die Instrumente des Controlling und des Berichtswesens zwangsläufig eine veränderte Sicht- und Arbeitsweise der Führungsebene mit sich bringen: Diese muß nicht mehr unbedingt über ein detailliertes Fachwissen verfügen, sondern insbesondere „Managerqualitäten“ besitzen. Und die bereits für die hauptamtliche Führungsebene schwer zu beherrschende

fachliche Komplexität der Vorgänge und Maßnahmen stellt die ehrenamtlich besetzten Selbstverwaltungsgremien und ihre kommunalpolitische Verantwortung vor noch größere Probleme.

Damit wird deutlich, daß der Beratungs- und Kontrollbedarf zunimmt, um das Risiko von Fehlentscheidungen zu minimieren. Für diese unterstützende Aufgabe bietet sich das RPA in seiner speziellen rechtlichen Ausgestaltung und mit seinen fachübergreifenden Detailkenntnissen der Verwaltungsabläufe geradezu an. Aufgabe der Rechnungsprüfung muß es daher künftig verstärkt sein, sowohl die hauptamtliche Führungsebene wie auch die politischen Gremien durch Analyse, Beratung und Empfehlung zu unterstützen und damit die Qualität des Verwaltungshandelns schon im Rahmen der Entscheidung zu sichern. Die nachgehende Finanzkontrolle ist allerdings im erforderlichen Umfang zu gewährleisten. Diese neuen Anforderungen machen ein modernes Leitbild der Rechnungsprüfung erforderlich: Der Prüfer als hausinterner „externer Berater“.

Diese externe Beraterrolle gilt in den Kreisen in besonderem Maße, da die dortige Rechnungsprüfung in ihrer Doppelfunktion neben der örtlichen Prüfung der eigenen Kreisverwaltung auch die überörtliche Gemeindeprüfung wahrnimmt und damit das Verwaltungshandeln der der Kommunalaufsicht des Landrats unterstehenden kreisangehörigen kommunalen Körperschaften begutachtet und beeinflusst.

#### 11.6 **Schnittstellen zum Controlling**

Das im Rahmen des NSM eingeführte Controlling besteht im Grundsatz aus den Elementen Planung, Steuerung und Kontrolle; es ist ein Instrument zur zukunftsorientierten Unterstützung der Verwaltungssteuerung sowohl durch die hauptamtliche Verwaltungsführung als auch die ehrenamtlichen Beschlußgremien; das Controlling ist damit Bestandteil der Organisation. Um Fehlentwicklungen rechtzeitig erkennen, analysieren und Entscheidungen über Gegensteuerungsmaßnahmen treffen zu können, ist eine laufende Überprüfung von Zielabweichungen im Rahmen der Steuerungsmaßnahmen unabdingbar. In diesem Sinne bedeutet Controlling Gestalten und Steuern, oder bildlich gesprochen: Controlling ist Lotse bzw. Steuermann des Schiffs, der dafür Sorge tragen muß, daß der durch ihn geplante und dann vom Kapitän festgelegte und damit vorgegebene Kurs eingehalten und der Zielhafen zeitgerecht erreicht wird.<sup>1</sup> Voraussetzung für ein effektives Controlling ist ein kontinuierlicher „Datenstrom“ aus dem möglichst mit Unterstützung einer Kosten- und Leistungsrechnung aufgebauten Berichtswesen; denn mit einem Informationsdefizit läßt sich die Lotsenfunktion des Controlling nicht wahrnehmen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Peter Preißler „Controlling“, 4. Auflage, München/Wien 1992.

Diese Aufgabenstellung des den Arbeitsprozeß ständig begleitenden Controlling ist von den Aufgaben der zunächst einmal grundsätzlich arbeitsprozeßunabhängigen Rechnungsprüfung zu unterscheiden. Während die Controllingstelle mit ihrer Steuerungsfunktion in erster Linie einer möglichst wirksamen und wirtschaftlichen Leistungserstellung dient, ist die Rechnungsprüfung mit ihrem gesetzlichen Prüfungsauftrag nicht unmittelbarer Teil der Leistungserstellung der Verwaltung. Die seitens der Rechnungsprüfung zu erbringende Leistung umfaßt nicht nur die Kontrolle der Plausibilität, sondern erstreckt sich auch auf alle den Daten zugrundeliegenden Organisations-, Finanz-, Personal- und sonstigen Faktoren. Außerdem ist sie der Gemeindevertretung unmittelbar verantwortlich, bei ihrer Tätigkeit unabhängig und nicht an Weisungen gebunden (§ 115 GO).

Obwohl Controlling nicht mit Kontrolle gleichzusetzen ist, spielen - wie bei allen Steuerungsprozessen - Elemente der Kontrolle zwangsläufig eine gewichtige Rolle. Damit ergeben sich auch gewisse „Schnittmengen“ zur Rechnungsprüfung, die aber unschädlich sind. Denn auch das RPA liefert mit seinen im Rahmen der Prüftätigkeit gewonnenen Erkenntnissen wichtige Informationen insbesondere für die Vertretung aber auch die Verwaltungsführung und trägt damit zur Steuerungsunterstützung bei.

Selbstverständlich ist aber auch, daß nicht nur das Handeln der Führungsebene, sondern auch das Handeln dieser Ebene organisatorisch zugeordneten Controlling der wiederkehrenden Kontrolle durch die Rechnungsprüfung unterliegt. Denn es ist unabdingbar, in gewissen Zeitabständen den konkreten Ergebnisbeitrag dieser Steuerungseinheit, d. h. den Erfolg des Controlling, kritisch zu hinterfragen und auf den Prüfstand zu stellen. Auch für das Controlling gilt das Prinzip der schlanken öffentlichen Verwaltung, des vertretbaren Verhältnisses zwischen Aufwand und erzielbarem Nutzen und einer Überprüfung der Leistungsziele. Für dieses Prüfungsspektrum kommt nur die Rechnungsprüfung in Betracht; die Ergebnisse sind der Verwaltungsführung und der Vertretung - wie alle Prüfungsberichte - zur Kenntnis zu geben, damit bei den Informationsadressaten auch das Bewußtsein für Fragen der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Controlling entwickelt und geschärft wird.

#### 11.7 **Erkenntnisse des LRH**

Der LRH hat im Rahmen seiner überörtlichen Kommunalprüfungen der letzten Jahre die Erkenntnis gewonnen, daß sich zahlreiche RPÄ bereits den neuen Aufgaben stellen und die aktuellen Entwicklungen konstruktiv und motiviert begleiten. Sie lösen sich von der einmal vorgegebenen starren Prüfungspraxis der vornehmlich nachgehenden Kontrolle und entwickeln zunehmend ein dynamisches, flexibel reagierendes und zukunftsorientiertes Prüfungswesen. Innerhalb ihres Ermessensrahmens haben sie

dabei auch Verschiebungen in der Aufgabengewichtung und bei den Prüfungsabläufen vorgenommen. Wurden früher noch die Schwerpunkte einer Prüfung eher unter den Aspekten Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit gesehen, so steigerte sich im Laufe der Jahre die Bedeutung der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit, die vom Prüfungsumfang her immer mehr in den Vordergrund gerückt ist, ohne die anderen Aspekte aufzugeben. Hierbei haben zukunftsgerichtete Empfehlungen an Bedeutung gewonnen.

Dieses neue Rollenverständnis der kommunalen Rechnungsprüfung läßt sich auch an einigen interessanten Beispielen aus der Praxis festmachen:

- Auf Initiative und unter Federführung des RPA eines Kreises ist ein umfassendes Vergabehandbuch entstanden, das neben den vergaberechtlichen Grundlagen auch einen gezielten Leitfaden für die praktische Handhabung umfaßt und allen Kommunen im Kreisgebiet sowie anderen externen Interessenten angeboten worden ist.
- Viele RPÄ haben sich im Sinne einer „begleitenden“ Prüfung in Vergabevorgänge ihrer Verwaltungen eingeschaltet, um neben der Vermeidung von Fehlern auch eine einheitliche Vergabepaxis sicherzustellen.
- Die aktive Mitwirkung von Mitarbeitern der RPÄ in Projektteams, Steuerungsgruppen etc. im Rahmen der Einführung neuer Steuerungsinstrumente trägt bereits im Vorwege zur Vermeidung evtl. Fehlentwicklungen bei.

Um die neue Rolle der kommunalen Rechnungsprüfung wirkungsvoll wahrnehmen zu können, sind speziell und zielgerichtet aus- bzw. fortgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erforderlich, die sich den komplexen Anforderungen an eine moderne Rechnungsprüfung motiviert stellen und ihnen auch gewachsen sind. Hier sieht der LRH eine wichtige Aufgabe für die Personalplanung der Kommunen.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß nach vielen Jahren der „stillen“ Wirksamkeit der RPÄ in letzter Zeit Bewegung in das Thema 'Rechnungsprüfung' gekommen und nunmehr sogar ein wissenschaftliches Interesse festzustellen ist, wie mehrere aktuelle Abhandlungen und Veröffentlichungen belegen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> • Helmut Fiebig: Kommunale Rechnungsprüfung - Grundlagen - Aufgaben - Organisation, Erich Schmidt Verlag, 2. Auflage 1998.  
 • Klaus Gohlke: Die örtliche Rechnungsprüfung - Funktion, Effektivität und Effizienz in kritischer Analyse, Erlangen/Berlin 1997.  
 • Martin Richter: Die kommunale Rechnungsprüfung als interne Revision? - Diskussionsbeitrag 1997 - Lehrstuhl für Rechnungswesen und Wirtschaftsprüfung, Universität Potsdam.

## 12. **Ausgliederung kommunaler Aufgabenerfüllung in Unternehmen in Privatrechtsform**

In seinen Bemerkungen 1997 hat sich der LRH mit dem Thema „Kommunale Aufgabenerfüllung in Organisationsformen des Privatrechts“ ausführlich befaßt.<sup>1</sup> Dieser Beitrag gibt einen Überblick über diverse Problemfelder und enthält etliche kritische Anmerkungen, die aufgrund des ungebrochenen Trends zur Ausgliederung, insbesondere in die Rechtsform der GmbH, nach wie vor aktuell sind.

Zur Zeit ist aber weniger die Organisationsform, d. h. das „Wie“, sondern vielmehr die Kommunalwirtschaft selbst, d. h. das „Ob“ bzw. dessen Ausmaß, eines der zentralen - und heiß diskutierten - Themen. Insbesondere geht es um die Ausweitung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen durch die sog. Erschließung neuer Geschäftsfelder, und zwar nicht zuletzt als Reaktion auf gesetzliche Änderungen, durch die bisherige angestammte Geschäftsfelder der kommunalen Unternehmen für den Wettbewerb geöffnet worden sind. Darüber hinaus bewegen sich auch die Organisationsverhältnisse in eine Richtung, die die Kommunen „ins Abseits“ geraten läßt.

Die nachfolgenden Ausführungen befassen sich mit einigen bei Prüfungen aufgetauchten klärungsbedürftigen Fragen und sind insofern als Ergänzung des Bemerkungsbeitrags aus dem Jahr 1997 zu betrachten.

- 12.1 Bundesweit betätigen sich mittlerweile kommunale Unternehmen in sog. **neuen Geschäftsfeldern**, d. h. in Bereichen, die nicht gerade zum klassischen Aufgabenbestand kommunaler Daseinsvorsorge zu rechnen sind und zu deren Wahrnehmung in der Regel neue Kapazitäten mit hohem finanziellen Aufwand aufgebaut werden müssen.<sup>2</sup> Hierzu gehört u. a. die kommunale Betätigung im Bereich der Telekommunikation. Ohne sich jetzt hinsichtlich dieser Tätigkeit mit allen in §§ 101 und 102 GO aufgeführten Zulässigkeitsvoraussetzungen im einzelnen auseinanderzusetzen, soll auf ein besonderes Problem hingewiesen werden, das es bei den bisherigen wirtschaftlichen Tätigkeiten der Kommunen nicht gegeben hat. Es geht um das Erfordernis bzw. die **Beachtung der Leistungsfähigkeit** der Kommunen (§ 101 Abs. 1 Nr. 2 GO). Die Bindung an die Leistungsfähigkeit bezieht sich vorgelagert aber auch auf das kommunale Unternehmen; anderenfalls wäre der Regelungszweck, die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune vor Risiken und Folgelasten zu schützen, die mit dem wirtschaftlichen Unternehmen verbunden sind, eingeschränkt. Bei dem Ein-

---

<sup>1</sup> Bemerkungen 1997, Beitrag Nr. 33; der Beitrag kann beim LRH angefordert werden.

<sup>2</sup> Die andere Variante der Erschließung neuer Geschäftsfelder ist die Nutzung nicht mehr ausgelasteter Ressourcen bei bisherigen internen Leistungen, z. B. der Bau- und Betriebshöfe, für entsprechende Angebote auf dem Markt.

stieg in völlig neue Geschäftsfelder erweist sich dieser Punkt als besonders bedeutsam. Das mit der Aufnahme des neuen Geschäftszweiges vielfach zu beobachtende Expansionsstreben erweckt den Eindruck, als werde bewußt verdrängt, daß mit der Tätigkeit im Telekommunikationsbereich auch erhebliche wirtschaftliche Risiken verbunden sind. Nach Auffassung des LRH wird von den kommunalen Unternehmen und den Kommunen übersehen, daß es sich beim Telekommunikationsmarkt um einen auch in der Privatwirtschaft hart umkämpften Markt handelt, bei dem es auch Verlierer geben wird. Eine besondere Marktanalyse, in der vor dem Einstieg in das neue Geschäftsfeld die Chancen und Risiken kritisch, und zwar nicht nur gegenwartsbezogen, dargestellt sind, ist eher die Ausnahme als die Regel. Hinzu kommt, daß die kommunalen Unternehmen bisweilen vollendete Tatsachen schaffen, bevor das Anzeigeverfahren nach § 108 GO abgeschlossen ist. Ein solches Verhalten ist unzulässig.

- 12.2 In diesem Wettbewerbsgeschäft überschreiten die kommunalen Unternehmen häufig bewußt die Gemeindegrenzen. Die Gemeinden sind aber nicht berechtigt, über ihren örtlichen Wirkungskreis hinaus tätig zu werden; dies ergibt sich „immer noch“ aus Art. 28 Abs. 2 GG sowie aus Art. 46 Abs. 1 LV sowie nicht zuletzt aus § 2 Abs. 1 GO. Durch diese Vorschriften ist den Gemeinden ein Zuständigkeitsbereich zugewiesen, der einerseits eine Berechtigung zum eigenverantwortlichen Handeln im Rahmen der Gesetze schafft, dieses Handeln aber andererseits auch räumlich begrenzt, und zwar durch den **Örtlichkeitsgrundsatz** bzw. das **Territorialprinzip**. Insofern steht diese grundlegende Kompetenznorm auch vor der Klammer aller Vorschriften für das kommunale Handeln, d. h. die Gebietsbegrenzung gilt auch für die wirtschaftliche Tätigkeit einer Gemeinde. Die Wahl der privaten Rechts- und Organisationsform verschafft keine weiterreichenden Gestaltungsmöglichkeiten. Ein Tochterunternehmen - und wiederum auch deren Töchter - können nicht mehr Rechte haben, als die Muttergemeinde innehat und auch deshalb nur übertragen kann. Insofern ist der räumliche Wirkungskreis eingeschränkt, unbeschadet der Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit in geordneten rechtlichen Bahnen; hierzu dürfte aufgrund der gewachsenen Verhältnisse auch die Einbeziehung der sonst von einem kommunalen Unternehmen eines Ober- oder Mittelzentrums im näheren Umland versorgten Gemeinden gehören, es sei denn eine der (Umland-)Gemeinden widerspricht ausdrücklich. Dies ist eine praxisbezogene Auslegung der (zentralen) Örtlichkeit. Über diese besondere Örtlichkeit hinaus muß das Einverständnis der betroffenen Gemeinden vorliegen; eine „feindliche“ Gebietsüberschreitung, d. h. ein Agieren auf fremdem Gemeindegebiet gegen den Willen der betroffenen Kommune, kann und darf es nicht geben.

Für die interkommunale Zusammenarbeit können sich die Kommunen auch einer Rechtsform des Privatrechts bedienen, auch wenn dies in Schleswig-Holstein - im Gegensatz zu anderen Ländern - gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt bzw. zumindest klargestellt ist. Was die angestrebte Gebietserweiterung betrifft, gilt es allerdings mit einem Irrtum aufzuräumen: Die Einschaltung Privater als Gesellschafter (sog. Public Private Partnership) führt nicht dazu, die Gebietsbegrenzung zu sprengen; sie kann und darf sich nur auf die - meist angestrebte verbesserte - Aufgabenerfüllung im Zuständigkeitsbereich der Kommune, der vom Örtlichkeitsprinzip bestimmt wird, beziehen.

Die Geltung des Örtlichkeitsprinzips auch für kommunale Wirtschaftsunternehmen ist (bislang noch) herrschende Meinung.<sup>1</sup> Im übrigen ist es auch nicht konsequent, die Selbstverwaltungsgarantie zwar für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen in Anspruch zu nehmen, die mit dem Selbstverwaltungsrecht verbundene gebietliche Begrenzung dagegen aber in Abrede zu stellen.<sup>2</sup>

Es kann und darf aber nicht verschwiegen werden, daß auch Auffassungen vertreten werden, die die Bindungen der Kommunalwirtschaft - so auch die Beschränkung auf bestimmte Aufgabenbereiche und den Örtlichkeitsgrundsatz - weitgehend in Frage stellen.<sup>3</sup> Und dies nicht zuletzt, weil herkömmliche, originäre Geschäftsfelder der Kommunen für den Wettbewerb geöffnet und insofern zur Disposition gestellt worden sind. Insbesondere gilt dies für den Strombereich durch das neue Energiewirtschaftsrecht<sup>4</sup> mit negativen Auswirkungen auf die Ertragslage der Stadtwerke und entsprechenden Folgen für den häufig anzutreffenden Querverbund mit Verkehrsunternehmen. Insofern müsse es zulässig sein, sich in neuen Geschäftsfeldern und zudem auch außerhalb des Gemeindegebiets Ertragszinnahmen, d. h. Gewinne, zu beschaffen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Ehlers, Rechtsprobleme der Kommunalwirtschaft, DVBl. 1998, S. 497; Badura, Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde zur Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze, DÖV 1998, S. 818.

Einen guten Überblick über den derzeitigen Diskussionsstand geben Enkler, Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen in neuen Geschäftsfeldern, Zeitschrift für Gesetzgebung 1998, S. 328; Henneke, Einnahmeerzielung aus kommunalwirtschaftlicher Betätigung - Eine Alternative zum kommunalen Finanzausgleich?, Der Landkreis 1999, S. 226; Bericht des Unterausschusses „Kommunale Wirtschaft“ des AK III der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder „Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen in neuen Geschäftsfeldern“ vom 5./6.3.1998.

<sup>2</sup> So zutreffend Held, Änderungsnotwendigkeiten und Änderungsmöglichkeiten des Gemeindefinanzrechts in: Henneke, Organisation kommunaler Aufgabenerfüllung, 1997, S. 113 (124).

<sup>3</sup> Vgl. Wieland, Kommunalwirtschaftliche Betätigung unter veränderten Wettbewerbsbedingungen in: Henneke, Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet?, 1998, S. 193; Otting, Neues Steuerungsmodell und rechtliche Betätigungsspielräume der Kommunen, 1997, S. 90 ff.; Moraing, Kommunale Wirtschaft in einem wettbewerblichen Umfeld, Der Städtetag 1998, S. 523; Cronauge, Welchen rechtlichen Rahmen braucht die kommunale Wirtschaft von morgen?, Der Gemeindehaushalt 1998, S. 131.

<sup>4</sup> Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG) vom 24.4.1998, BGBl. I S. 730.

Diese Auffassung, durch die eine solche Gewinnerzielung quasi zu einem eigenständigen bzw. sogar primären kommunalen Ziel erklärt wird, vermag der LRH nicht zu teilen. Denn das staatliche Handeln, das insoweit auch die Kommunen als mittelbare Staatsverwaltung einschließt, bedürfte keiner Rechtfertigung mehr. Der Staat würde letztlich zum Privaten. Gerade dies steht mit dem Grundgesetz nicht in Einklang.<sup>1</sup>

Der Örtlichkeitsgrundsatz ist allerdings inzwischen „aufgeweicht“ worden, und zwar durch die Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen.

Nach dem Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften vom 24.7.1998 ist in Art. 87 Abs. 2 der bayerischen GO bestimmt worden<sup>2</sup>, daß die Gemeinde mit ihren Unternehmen außerhalb des Gemeindegebiets tätig werden darf, allerdings nur, wenn ein öffentlicher Zweck die Überschreitung erfordert und dabei die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind. Bei der Versorgung mit Strom und Gas gelten nur die Interessen als berechtigt, die nach den Vorschriften des Energiewirtschaftsgesetzes eine Einschränkung des Wettbewerbs zulassen.

Diese Vorschrift stellt eine Aufweichung bzw. Durchbrechung des Örtlichkeitsgrundsatzes dar. Die Praxis wird zeigen, wie sich diese Durchbrechung auswirken wird. Aufmerksamkeit ist geboten, zumal auch in Nordrhein-Westfalen Mitte 1999 ein Gesetz verabschiedet worden ist<sup>3</sup>, das die bayerische Lösung übernommen hat. Das ist aber noch nicht alles. Dieses Gesetz enthält zusätzlich noch eine Bestimmung, nach der für einige Bereiche auch die Aufnahme einer wirtschaftlichen Betätigung oder einer nichtwirtschaftlichen Betätigung auf ausländischen Märkten zulässig ist, allerdings nur als genehmigungspflichtige Betätigung.

- 12.3 Derzeit sind die **wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden** sowie die Durchführung nichtwirtschaftlicher Aufgaben durch für diesen Zweck gegründete privatrechtliche Organisationseinheiten, meist GmbHs, **im Umbruch**; ob zum Guten sei dahingestellt. Bislang gehen die Länder - jedes für sich - ihren eigenen Weg. Welchen Weg Schleswig-Holstein einschlagen wird, ist für den LRH noch nicht klar erkennbar.

Der LRH hält es für unbefriedigend, wenn jedes Land einen von seinen Interessen bestimmten Weg beschreitet. Die Länder sollten bestrebt sein, das Gemeindefirtschaftsrecht wieder stärker zu vereinheitlichen, damit in allen Ländern weitgehend gleiche Rahmenbedingungen gelten. Es sollte versucht werden, eine gesetzlich eindeutige Trennlinie zwischen einer zu-

<sup>1</sup> Ehlers, a. a. O., DVBl. 1998, S. 497 (499/500).

<sup>2</sup> Bay GVBl. 1998 S. 424; Neufassung der GO vom 22.8.1998, Bay GVBl. S. 796.

<sup>3</sup> Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (1. ModernG NRW) vom 15.6.1999 (GV. NRW. S. 386); hier: Art. 1 (Änderung der GO) Nr. 8 (§ 107 GO).



lässigen kommunalwirtschaftlichen Tätigkeit und der Privatwirtschaft zu finden und festzulegen; dies ist allerdings leichter gesagt als getan. Die jetzige Erschließung sog. neuer Geschäftsfelder stellt in den meisten Fällen eine „Kommunalisierung“ (in privatrechtlicher Organisationsform) von Tätigkeitsbereichen dar, die bereits von der Privatwirtschaft abgedeckt werden; hierbei geht es nicht nur um ordnungspolitische Grundsätze. Eindeutige öffentlich-rechtliche Regelungen sind auch deshalb erforderlich, damit nicht - wie es jetzt der Fall ist - den Zivilgerichten in Wettbewerbsstreitigkeiten die Auslegung der teilweise unscharfen und unbestimmten Rechtsbegriffe im Gemeindefirtschaftsrecht überlassen wird.

Nach Auffassung des LRH müssen für die Kommunalwirtschaft nach wie vor die für die kommunale Selbstverwaltung normierten Grundregeln gelten; hierzu gehört insbesondere das Territorialprinzip, wobei dieser Grundsatz einer interkommunalen Zusammenarbeit nicht entgegensteht. Eine Abkopplung bzw. einen Sonderweg für die Kommunalwirtschaft darf es nicht geben.

Hierzu noch eine nicht unwesentliche Anmerkung:

Die derzeitige Art von Dynamisierung in der Kommunalwirtschaft ist auch aus einem anderen Grund bedenklich. Inhalt der Verwaltungsreformdiskussionen ist auch die Verschlinkung der Verwaltung, die u. a. eine Beschränkung auf Kernaufgaben beinhaltet. Entsprechende positive Umsetzungsansätze sind für die Kernverwaltung bei vielen Kommunen festzustellen. Dieser richtungsweisenden Linie widerspricht es aber, wenn die wirtschaftlichen Unternehmen der Kommunen ihren angestammten Aufgabenbereich stetig - und zudem über die Gemeindegrenzen hinaus - erweitern, und zwar in Geschäftsfeldern, für die die Privatwirtschaft prädestiniert ist. Bildhaft gesprochen: Die Kommunen bzw. deren Kernverwaltungen verschlanken sich, die wirtschaftlichen Unternehmen der Kommunen nehmen dagegen bewußt in ihrem Aufgabenumfang zu, und zwar häufig zu Lasten der Privatwirtschaft. Die Gemeinden sollten aber nicht in einen aggressiven Wettbewerb zur Privatwirtschaft treten, von deren Steuereinnahmen sie letztendlich leben.

- 12.4 Mit der Schaffung gesellschaftsrechtlicher Stufengebilde und deren Problematik hatte sich der LRH bereits in dem o. a. Bemerkungsbeitrag befaßt. Der Frage, wie weit gestuft **mittelbare Beteiligungen** der Kommunen zulässig sind, soll aber noch einmal anhand der folgenden Ausgangssituation nachgegangen werden: Ein kommunales Unternehmen in der Rechtsform der GmbH gründet eine 100 %ige Tochtergesellschaft oder mit anderen zusammen eine mehrheitliche Tochtergesellschaft, die wiederum im Gesellschaftsvertrag das Recht erhält bzw. für sich das Recht in Anspruch nimmt, sich weiter unterzubeteiligen. Es entsteht dann - aus der Sicht der Kommune - ein „Urenkeltochter“-Unternehmen.

Nach der GO gelten für das gesellschaftsrechtliche Verhalten kommunaler Tochterunternehmen dieselben Vorschriften wie für die unmittelbare Eingehung einer Beteiligung oder die Gründung einer Gesellschaft durch die Gemeinde selbst; dies gilt auch für die Anzeige bei der Kommunalaufsichtsbehörde (§§ 102 Abs. 5 und 108 Abs. 2 GO). Durch die Einschaltung der Muttergemeinde bei der „Geburt der Enkelin“ soll insbesondere verhindert werden, daß sich an ihr vorbei eine mehrfach gegliederte Konzernbildung vollzieht, die von der Gemeinde nicht mehr beeinflußt werden kann und dann häufig eine besondere Eigendynamik entwickelt. Keine gesetzlichen Regelungen nach der GO bestehen, wenn das - aus der Sicht der Gemeinde - „Enkeltochter“-Unternehmen auch noch eine Beteiligung (Gründung einer Untergesellschaft oder Beteiligung an einer Gesellschaft) eingeht, die gesellschaftsrechtlich dem Einfluß der Gemeinde vollends entzogen ist. Hier besteht dringender Klärungsbedarf, ob dies kommunalrechtlich zulässig ist.

Solche weiteren (Unter-)Beteiligungen sind nach Auffassung des LRH - wenn überhaupt - ohne Zustimmung des Muttergemeinwesens nicht zulässig, wobei die pauschale Einräumung zu einer Beteiligung im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung des „Enkeltochter“-Unternehmens nicht ausreichend ist. Weiterhin darf ein solches Stufengebilde als Ausnahme allenfalls nur dann geschaffen werden, wenn sichergestellt ist, daß die Gemeinde unmittelbar einen angemessenen Einfluß insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan erhält und weiterhin die üblichen Prüfungsmöglichkeiten begründet werden. Es darf nicht so weit kommen, daß die kommunalen Wirtschaftsunternehmen außerhalb jeder Kompetenzordnung nach Belieben schalten und walten und die Anbindung an ihre Gemeinde nur noch als lästigen Erinnerungsposten mitschleppen.

- 12.5 In diesem Zusammenhang ist auch die für kommunale Unternehmen - im Gegensatz zur Kommune selbst - nicht vorgesehene überörtliche Prüfung kritisch zu sehen. Die Zuständigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle beschränkt sich bei Gesellschaften auf die Kontrolle der gemeindlichen Betätigung mit den in § 54 HGrG geregelten Rechten; diese Betätigungsprüfung aber ist keine Unternehmensprüfung, sondern nur eine Prüfung des Unternehmers Kommune. Die Veränderung der Prüfungssituation wird an dem Fall besonders deutlich, wenn eine zuvor im Rahmen des kommunalen Haushalts wahrgenommene Aufgabe (z. B. Abwasserbeseitigung, Abfallentsorgung) funktional privatisiert wird, d. h. lediglich die Aufgabendurchführung auf eine Eigengesellschaft oder ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen übertragen worden ist. Durch die Veränderung der Organisation entsteht insofern eine **Prüfungslücke**.

Diese Prüfungslücke hat das Land Rheinland-Pfalz im Jahr 1998 durch eine Änderung der GO geschlossen.<sup>1</sup> Nach dem neu gefaßten § 87 der rheinland-pfälzischen GO hat die Gemeinde bei denjenigen Unternehmen in Rechtsform des privaten Rechts, an denen sie allein oder zusammen mit anderen Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts mehrheitlich beteiligt ist, sicherzustellen, daß im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung den jeweils zuständigen Prüfungsbehörden - wie bei Regie- und Eigenbetrieben - **das Recht zur überörtlichen Prüfung** der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unternehmens eingeräumt wird.<sup>2</sup> Diese neu eingefügte Bestimmung trägt dem Anliegen Rechnung, daß das Ausmaß der gesetzlich normierten öffentlichen Finanzkontrolle bei der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben grundsätzlich nicht durch die Wahl der Rechtsform beeinflussbar sein sollte. Bei bereits bestehenden kommunalen Unternehmen sind die Kommunen verpflichtet, auf die Einräumung dieses Prüfungsrechts hinzuwirken (Art. 7 Abs. 3 des Änderungsgesetzes).

In Baden-Württemberg ist unlängst eine entsprechende Ergänzung der Gemeindeordnung (GemO) verabschiedet worden.<sup>3</sup> In dem neu gefaßten § 103 GemO ist hinsichtlich der kommunalen Unternehmen in Privatrechtsform, an denen Kommunen mehrheitlich beteiligt sind, als Zulässigkeitsvoraussetzung bestimmt worden, daß das Recht zur überörtlichen Prüfung eingeräumt wird; für Einrichtungen in Privatrechtsform gilt dies nach § 106 a GemO entsprechend. Mit dieser Neuregelung wird aber keine Prüfungspflicht, sondern ein Prüfungsrecht eingeführt, das bei Bedarf wahrzunehmen ist. Wie Rheinland-Pfalz hat auch Baden-Württemberg normiert, daß diese Neuregelung auch bei bestehenden Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform übernommen werden soll (Art. 8 § 1 des Änderungsgesetzes).

---

<sup>1</sup> Viertes Landesgesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 2.4.1998, GVBl. für das Land Rheinland-Pfalz S. 108.

<sup>2</sup> § 87 der rheinland-pfälzischen GO (Unternehmen in Privatrechtsform) ist insoweit wie folgt gefaßt worden:

„(1) Die Gemeinde kann wirtschaftliche Unternehmen sowie Einrichtungen im Sinne des § 85 Abs. 3 Satz 1 als Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts führen oder sich daran beteiligen, wenn

1.-6. ...

7. bei einer Beteiligung der Gemeinde allein oder zusammen mit anderen Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts mit einer Mehrheit der Anteile am Unternehmen im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung sichergestellt ist, daß

a) ...

b) ...

c) das Recht zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unternehmens nach Maßgabe des § 110 Abs. 4 eingeräumt wird und

8. ...

Für die Anwendung des Satzes 1 Nr. 7 gelten als Beteiligung der Gemeinde auch Anteile, die Unternehmen gehören, an denen die Gemeinde im Umfang des Satzes 1 Nr. 7 beteiligt ist ...“

<sup>3</sup> Gesetz zur Änderung gemeindegewirtschaftlicher Vorschriften und anderer Gesetze vom 19.7.1999, GBl. für Baden-Württemberg S. 292.

Der LRH regt an, den Beispielen der Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg zu folgen und die kommunalrechtlichen Vorschriften entsprechend zu ergänzen.

- 12.6 Viele der angesprochenen Punkte und der aufgeworfenen Fragen werden derzeit ebenso heftig wie kontrovers diskutiert. Insoweit betrachtet der LRH die vorstehenden Ausführungen als Diskussionsbeitrag. Was die Zukunft der Kommunalwirtschaft einerseits und die kommunale Aufgabenerfüllung in Rechtsformen des Privatrechts andererseits angeht, wird der LRH seine aktuellen Prüfungserfahrungen weiterhin in die Diskussion dieser gewichtigen Thematik einbringen.

### 13. **Beteiligungsverwaltung und Beteiligungscontrolling**

Der LRH befaßt sich seit längerem im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit im kommunalen Bereich u. a. auch mit der Frage, wie die Kommunen die Steuerung und Verwaltung ihrer Beteiligungen gestaltet haben bzw. gestalten wollen.

Im Vordergrund der Überlegungen steht das Interesse, praktische Erfahrungen einzelner Kommunen in den Aufgaben- und Betätigungsfeldern eines **Beteiligungsmanagements** - soweit vorhanden - auf Allgemeingültigkeit zu prüfen und als Gestaltungsüberlegungen einem größeren Kreis von Kommunen nutzbar zu machen.

13.1 Der Trend zur **Ausgliederung kommunaler Aufgaben** aus der Haushaltswirtschaft der Kommunen hält weiter an. Zunehmend entstehen in Form der öffentlich-rechtlichen Verselbständigung, der formalen wie auch der materiellen Privatisierung kaufmännisch geführte Einrichtungen als

- Regiebetriebe, die aufgrund spezieller Vorschriften zur kaufmännischen Buchführung verpflichtet sind (z. B. Krankenhäuser),
- Regiebetriebe, die das Eigenbetriebsrecht anwenden,
- Eigenbetriebe,
- Eigengesellschaften,
- Beteiligungsgesellschaften (mit Beteiligungen von Privaten) und
- Tochtergesellschaften von Eigen- und Beteiligungsgesellschaften.

Dabei ist zu beachten, daß nur die Aufgabenwahrnehmung aus der Verwaltung ausgegliedert wird, die Aufgaben selbst aber bei den Kommunen verbleiben. Aus der Verantwortung für die Aufgaben und damit auch für die Finanzierung ergibt sich die Pflicht zur Steuerung und Überwachung der ausgegliederten Einheiten.

Die sich als Folge der Ausgliederungen ergebende besondere Steuerungs-, Einfluß- und Kontrollbedürftigkeit solcher wirtschaftlicher Einheiten wird von den Kommunen im allgemeinen akzeptiert. Der Handlungsbedarf ergibt sich nicht zuletzt aus dem nicht unbedeutenden Gewicht dieser Wirtschaftseinheiten sowie vor allem auch aus der Tatsache, daß die Kommunen nicht nur Eigentümer dieser Einrichtungen sind, sondern auch für die Aufgabenerfüllung die Verantwortung tragen. Insbesondere geht es um die Sicherstellung der öffentlichen Zwecksetzung, da diese Bindung an einen öffentlichen Zweck im Kommunalrecht ausdrücklich festgelegt ist (§ 101 Abs. 1 Nr. 1 GO).

13.2 Die betroffenen Kommunen haben die **Bearbeitung der Beteiligungsangelegenheiten** organisatorisch unterschiedlich geregelt. Die Mehrzahl von ihnen bearbeitet die Vorgänge unter Hinzuziehung der jeweiligen Fachämter in vollem Umfang zentral entweder durch die bei der Verwaltungsspitze

(Bürgermeister, Landrat) angesiedelte Organisationseinheit/Stabsstelle oder durch die Kämmerereien. In den kreisfreien Städten werden die Beteiligungen zum Teil auch von der Fachverwaltung dezentral bearbeitet.

Im Rahmen der Prüfungen der Kommunen wurde deutlich, daß die sog. Betätigungsprüfung der RPÄ nach § 116 Abs. 2 Nr. 4 GO als Kontroll- und Führungsinstrument eines Beteiligungsmanagements nicht genutzt wird. In der Mehrzahl der geprüften Fälle haben zwar die Kommunalvertretungen ihrem RPA diese Prüfung übertragen; wegen fehlender adäquater Prüferkapazität führen diese jedoch keine derartigen Prüfungen durch. Eine kreisfreie Stadt hat aufgrund verwaltungsinterner Aufgabenkritik diese übertragene Prüfungsaufgabe in ihrer Rechnungsprüfungsordnung wieder ersatzlos gestrichen, um Personalkosten zu sparen.

- 13.3 Die wesentlichen **Aufgabenbereiche** lassen sich untergliedern in einen zentralen Bereich mit einer vorwiegend operationalen Beteiligungsverwaltung (Sammlung, Verarbeitung und Interpretation von Informationen und Daten, Berichtswesen, Dokumentation) und einer dispositiven Beteiligungssteuerung (inkl. der Kontrolle und Überwachung) sowie einem dezentralen Bereich, in dem die fachspezifischen Aspekte behandelt werden.

Darüber hinaus gehört es zu den Aufgaben eines Beteiligungsmanagements,

- die notwendigen Informationen über die Aufgabenerfüllung und die wirtschaftliche Entwicklung der Einrichtungen zu beschaffen und für die Zwecke der Steuerung und Überwachung auszuwerten,
- die Beschlüsse der Kommunalvertretung im Rahmen der Steuerung und Überwachung vorzubereiten und
- die Vertreter in den Organen der Einrichtungen und die von der Kommune entsandten oder auf ihre Veranlassung gewählten Mitglieder der Leitungs- und Aufsichtsorgane der Einrichtungen im Sinne der Interessen der Kommune zu unterstützen.

Für die hierarchische Zuordnung des Beteiligungsmanagements kann es keine allgemeingültige Lösung geben. Zu stark beeinflussen die kommunalindividuellen Faktoren wie beispielsweise Art und Umfang der wirtschaftlichen Einheiten, ihre Organisationsformen, die daraus resultierenden Einwirkungsmöglichkeiten, die Unternehmensgegenstände oder die Qualifikation des einzusetzenden Personals die Entscheidung.

Die verwaltungsinterne Einordnung des Beteiligungsmanagements sollte in der Linienorganisation möglichst weit oben oder als Stabsstelle erfolgen.

- 13.4 **Information** ist unabdingbare Voraussetzung für die Steuerung, die Überwachung und die Verwaltung. Die Steuerungsmöglichkeiten hängen



*machen, das Beteiligungscontrolling und die Beteiligungssteuerung durch die Hauptsatzung auf den **Hauptausschuß zu übertragen. Die Einzelheiten wären in einem solchen Fall in das vom Hauptamt zu entwickelnde Berichtswesen einzubeziehen.***“

Gesetzliche Auskunftsrechte sind in den §§ 51 a und 52 des Gesetzes betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) aufgeführt. § 51 a GmbHG regelt die Auskunftspflicht der Geschäftsführung einer GmbH gegenüber den Gesellschaftern. In § 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. § 90 Abs. 3, 4 u. 5 Aktiengesetz sind die Berichtspflichten der Gesellschaften gegenüber dem Aufsichtsrat geregelt.

Gehört schon ein internes standardisiertes **Berichtswesen** zu den tragenden Elementen der Grundausrüstung eines Managements, so trifft dies erst recht auf das eigene zu. Hinzuweisen ist hier auf den Vorbericht zum Haushalt der Kommune und ggf. einen Beteiligungsbericht, da hier der Informationsfluß zur Kommunalvertretung und der Öffentlichkeit durch den Beteiligungsbericht ist das Instrument für die verschiedenen Interessengruppen wie kommunale Verwaltung, politische Gremien, Überwachungsorgane, RPA und Öffentlichkeit. Da der Bericht u. a. unternehmensbezogene und -übergreifende Informationen und Daten beinhaltet, sollte darauf geachtet werden, daß die verschiedenen internen und externen Berichtsebenen untereinander kompatibel gestaltet werden. Doppelarbeiten, Übertragungsfehler oder aufwendige Analysen lassen sich dadurch vermeiden. Beteiligungsberichte werden bisher nur von wenigen Kommunen erstellt.

- 13.5 Ein nicht unbeachtliches Einwirkungsinstrument bei der Steuerung, Überwachung, Verwaltung und Koordinierung der kommunalen Beteiligungen stellt zweifelsohne die **Zusammensetzung der Organe**, insbesondere die des Aufsichtsrats dar. Der LRH hält es für nicht sachgerecht, die hauptamtlichen Vertreter einer Kommune grundsätzlich aus den Organen der Gesellschaften auszuschließen. Die Gesellschaften, an denen die Kommune beteiligt ist, nehmen durchweg öffentliche Aufgaben wahr; sonst dürfte die Stadt sich auch nicht an ihnen beteiligen. Die private Rechtsform stellt somit lediglich eine besondere Erscheinungsform dar, in der öffentliche Verwaltung ausgeübt und gestaltet wird. In der Regel sind diese Aufgaben zuvor - wobei dieses 'zuvor' länger zurückliegen kann - durch die Kommunalverwaltung im Rahmen des Haushalts selbst wahrgenommen worden. Nach der neuen Kommunalverfassung liegt die Verwaltungsleitung der Stadt in der Zuständigkeit des Hauptverwaltungsbeamten. Im Hinblick auf den Grundsatz der Einheit der Verwaltung sollte demzufolge die gesellschaftsrechtliche Verbindung zwischen der Kommune und den einzelnen, die öffentlichen Aufgaben wahrnehmenden Gesellschaften zweckmäßigerweise weitgehend durch den Hauptverwaltungsbeamten



hergestellt werden. Auf den Aufsichtsrat bezogen heißt dies, daß bei Mehrheitsbeteiligungen der Vorsitz in der Regel beim Hauptverwaltungsbeamten oder dessen Vertreter liegen sollte. Nur eine solche Regelung entspräche dem Geist der neuen Kommunalverfassung.

- 13.6 Bei der Besetzung der Stellen des Beteiligungsmanagements spielt das **Anforderungsprofil** eine entscheidende Rolle. Die Aufgabenerfüllung solch einer Verwaltungseinheit besitzt vielfach Querschnittscharakter. Das bedingt einerseits Spezialkenntnisse auf unterschiedlichen Fachgebieten wie beispielsweise dem des kaufmännischen Rechnungswesens einschließlich der Jahresabschlußanalyse, der Kosten- und Leistungsrechnung einschließlich des Controlling, der Unternehmensplanung, der Finanzierung, der Unternehmensorganisation, des Gemeindefinanzrechts, des Gemeindefinanzrechts, des Haushaltsrechts, des Gesellschafts-, Handels- und insbesondere auch des Steuerrechts. Andererseits sollten Fähigkeiten vorhanden sein, die Aufgabenstellungen ziel- und ergebnisorientiert mit den entsprechenden Instrumenten und Methoden lösen zu können. Diese Anforderungen dürften bei der Einrichtung bzw. der Neuordnung der Verwaltungseinheit nur von wenigen Personen unmittelbar erfüllbar sein. Insofern wird eine Stellenbesetzung davon abhängen, inwieweit es gelingt, Personen zu gewinnen, die die Fähigkeit erkennen lassen, diese Materie nach einer Einarbeitungsphase beherrschen zu können. Für den LRH ist vorstellbar, daß auch Personen mit administrativer Qualifikation bei entsprechendem Fortbildungswillen einen nicht unbeachtlichen Teil der Aufgaben/Tätigkeiten erfüllen können, so daß externer Sachverstand nur problembezogen angeworben werden müßte.
- Die Auslastung der Stellen hängt von dem Aufgaben- und Tätigkeitskatalog ab, der letztlich durch das jeweilige Beteiligungsportefeuille geprägt sein wird, so daß die Zahl der Mitarbeiter bei einem Vergleich dementsprechend differieren wird. Generell muß bei der Personalbemessung berücksichtigt werden, daß die Phase der Einrichtung bzw. Neuordnung mehr Kapazitäten binden wird.

- 13.7 Als **Fazit** ist folgendes zu bemerken:
- Auch eine unter finanzwirtschaftlichen Sachzwängen stehende Verwaltung sollte vor dem Hintergrund eines individuell, aber ganzheitlich angelegten Konzeptes schrittweise kurzfristig
- den Aufbau zunächst einer Beteiligungsverwaltung als Bestandteil des Beteiligungsmanagements,
  - die Institutionalisierung als Organisationseinheit,
  - die Einrichtung und Ausformung eines Berichtswesens und
  - den Aufbau eines Informations- und Dokumentationssystems
- vorsehen. Parallel dazu sollte eine Beteiligungssteuerung aufgebaut werden. Das setzt die Einleitung eines "beteiligungspolitischen" Zielformulierungsprozesses voraus.

## 14. Kommunale Krankenhäuser

Der LRH hat 1996 bis 1998 eine Querschnittsprüfung „Kommunale Krankenhäuser“ durchgeführt. Die Erkenntnisse hieraus sollen im folgenden in verkürzter Form und teilweise aktualisiert wiedergegeben werden.

14.1 In Schleswig-Holstein werden die Krankenhäuser - § 2 Nr. 1 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG)<sup>1</sup> -, auf der Grundlage des jeweils gültigen **Krankenhausplans** in 4 Versorgungsstufen (begrenzte Regelversorgung, Regelversorgung, Schwerpunktversorgung und Zentralversorgung) oder als Fachkrankenhaus eingestuft. Die kommunalen Krankenhäuser - derzeit gibt es in Schleswig-Holstein 26<sup>2</sup> kommunale Krankenhäuser - sind Teil des Krankenhausversorgungssystems. Welche Aufgaben das kommunale Krankenhaus im einzelnen zu erfüllen hat, richtet sich nach dem jeweils vom Sozialministerium erlassenen Feststellungsbescheid. Abgesehen von ihrer Position im Gesundheitswesen stellen die kommunalen Krankenhäuser als wichtige Einrichtungen der Daseinsvorsorge einen wesentlichen Faktor auf dem Arbeitsmarkt dar und gehören an ihren Standorten in der Regel faktisch zu den größeren Wirtschaftsbetrieben, obwohl sie rechtlich nach der GO als nichtwirtschaftliche Betriebe gelten.

14.2 Die kommunalen Krankenhäuser werden in unterschiedlichen **Organisationsformen** als Regiebetriebe, Eigenbetriebe, Zweckverbände und GmbHs geführt. Der LRH kommt durch seine Querschnittsprüfung zu der Erkenntnis, daß sich - auch nicht aus steuerlichen Gründen - keine Organisations- bzw. Rechtsform als „die einzig richtige“ erweist. Unabhängig von der Rechtsform müssen die Krankenhäuser heute durch ein modernes Management geführt werden. Hierbei kommt es vorrangig auf die fachliche Kompetenz und das Engagement der handelnden Personen an.

Für eine wirtschaftliche **Betriebsführung** müssen die Führungs- und Steuerungsinstrumentarien optimiert werden. Der Errichtung eines umfassenden Krankenhausinformationssystems kommt eine besondere Bedeutung zu; zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen existierten jedoch lediglich Teillösungen.

Als Führungsinstrument wird - den Anforderungen moderner Betriebsführung entsprechend - in den kommunalen Krankenhäusern zunehmend das **Controlling** eingesetzt. Dagegen verfügen nur einige der großen kommunalen Krankenhäuser über eine eigenständige **Innenrevision**; diese Auf-

---

<sup>1</sup> Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG) in der Bekanntmachung vom 10.4.1991 -, BGBl. I S. 886.

<sup>2</sup> Die Frauen- und Kinderklinik in Flensburg wurde zum 1.1.1997 an die dortige Diakonissenanstalt abgegeben.

gabe wird allerdings teilweise von den RPÄ der Trägerkommune wahrgenommen.

Im Hinblick auf die angespannte wirtschaftliche Lage in den Einrichtungen sollten zunehmend einzelne Bereiche oder Funktionen ausgelagert werden. Für die Ausgliederung bieten sich besonders die Gebäude- und Wäschereinigung, der Küchenbetrieb, die Apotheke sowie die Bereiche der Hausverwaltungstechnik, Logistik, Archivierung, Datenverarbeitung, des Einkaufs und des Labors an. Zudem sollten insbesondere kleinere und mittlere Krankenhäuser noch stärker als bereits bisher Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Krankenhäusern, privaten Praxen und Therapieeinrichtungen suchen. Bei der Beschränkung auf die betriebsnotwendigen Funktionen sollten auch die Angebote anderer Einrichtungen in der Region berücksichtigt werden.

- 14.3 Als geeignete Maßnahme zur Konsolidierung ihrer Krankenhausbetriebe haben sich in 1993 die Kreise Nordfriesland und Rendsburg-Eckernförde unabhängig voneinander dazu entschlossen, für die Führung ihrer Krankenhäuser eine Krankenhaus-Management-Gesellschaft zu beauftragen und mit ihr **Betriebsführungsverträge**, sog. Managementverträge, abzuschließen.

Zu den von der Gesellschaft angebotenen Dienstleistungen zählen z. B. der Zentraleinkauf und der Einsatz von Fachkräften für komplexe Themenbereiche wie Krankenhausrecht, Organisation, Controlling und EDV. Schwerpunkte setzt diese Gesellschaft in der Mitarbeiterschulung und in den Erfahrungsaustausch.

Bei dem hier erfolgten Transfer der Managementdienstleistung handelt es sich um eine Art der Aufgabenausgliederung, so daß im weiteren Sinne eine funktionelle Teilprivatisierung vorliegt.

Die Einsetzung der Betriebsführungsgesellschaft hat sich aus Sicht des LRH wirtschaftlich bisher positiv dargestellt. Betriebsführungsverträge dürften in Einzelfällen durchaus geeignet sein, privaten wirtschaftlichen Sachverstand in die kommunalen Krankenhäuser einzubringen.

- 14.4 Prüfungspflichtig sind Krankenhäuser nicht nach krankenhausspezifischen Vorschriften, sondern nach dem HGB, wenn es sich um mittlere oder große Kapitalgesellschaften handelt, oder nach dem KPG bei kleinen Kapitalgesellschaften und Eigenbetrieben sowie bei Regiebetrieben und Zweckverbänden, die das Eigenbetriebsrecht anwenden. Soweit Krankenhäuser als Regiebetriebe von Kommunen oder Zweckverbänden das Eigenbetriebsrecht nicht anwenden, sind sie nicht prüfungspflichtig. Für die letzteren empfiehlt das Innenministerium in einem nicht veröffentlichten Erlaß vom 3.7.1978, sich freiwillig prüfen zu lassen. Die bisher nicht prüfungs-

pflichtigen Krankenhäuser entsprechen zwar dieser Empfehlung; die jeweiligen Berichte sind jedoch in Aufbau und Inhalt nicht immer vergleichbar. Bei einer Pflichtprüfung nach dem KPG würde ein einheitlicher (Mindest-)Standard festgelegt, so daß eine bessere Vergleichbarkeit der Prüfungsberichte geschaffen würde. Auch könnte damit die Aussagefähigkeit für die Trägerkommune, die Kommunalaufsicht und die Prüfungsbehörde erhöht werden (vgl. Tz. 16.4).

- 14.5 In den folgenden Ausführungen wird die Entwicklung der **wirtschaftlichen Verhältnisse** der kommunalen Krankenhäuser dargestellt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen - auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden soll - und ihre besonders raschen Änderungen in den letzten Jahren üben einen starken Einfluß auf die wirtschaftliche Situation der Krankenhäuser aus. Zudem stellen diese ständigen Änderungen die Krankenhäuser vor wachsende Probleme, z. B. hinsichtlich der Finanzierung und der Planungssicherheit. Dabei hat die Prüfung des LRH zu der Erkenntnis geführt, daß zwar globale gesetzliche Maßnahmen zu globalen Einsparungen führen, Wirtschaftlichkeitsreserven aber in erster Linie unter betriebsindividuellen Gegebenheiten nur beim einzelnen Krankenhaus zu erschließen sind.

Mit der Überarbeitung des Krankenhausplans<sup>1</sup> - Änderung der **planmäßigen Betten** im Soll ab 1.1.1996 -, der zum Abbau von Betten führen sollte, wurde der ursprüngliche Planungszeitraum des geltenden Krankenhausplans bis zum 31.12.1998 verlängert. Mit der Fortschreibung des Krankenhausplans<sup>2</sup> wurde das planmäßige Bettensoll ab 1.1.1998 aktualisiert und der Planungszeitraum bis zum 31.12.1999 verlängert.

Planmäßige Betten lt. Krankenhausplan für das Land Schleswig-Holstein				
	Ist 1.12.1989	Soll ab 1.1.1996	Ist 31.12.1997	Soll ab 1.1.1998
Gesamt	19.092	16.318	16.308	16.400
davon kommunale	7.694	7.568	7.222	7.417

Während in Schleswig-Holstein insgesamt in erheblichem Umfang Bettenkapazitäten abgebaut wurden, trifft diese Entwicklung auf die kommunalen Krankenhäuser nur eingeschränkt zu. Im Vergleich des Betten-Ist von 1989 zu 1997 wurde die Bettenzahl in Schleswig-Holstein insgesamt um 14,6 % (2.784 Betten) reduziert. Der Abbau in den kommunalen Krankenhäusern betrug dagegen nur 6,1 % (472 Betten), hierbei wurden allein 140 Betten durch den schon erwähnten Trägerwechsel in Flensburg verlagert.

<sup>1</sup> Änderungserlaß des Sozialministeriums vom 18.7.1996, Amtsbl. Schl.-H. S. 524.

<sup>2</sup> Erlaß des Sozialministeriums vom 6.3.1998, Amtsbl. Schl.-H. S. 215.

Die folgenden Zahlen sind kumuliert nach Versorgungsstufen dargestellt, so daß sich unter der begrenzten Regelversorgung (**bR**) 3 Krankenhäuser, unter der Regelversorgung (**R**) 16 Krankenhäuser und unter der Schwerpunktversorgung (**S**) 7 (8 bis 1996) Krankenhäuser befinden. Die Anzahl der **aufgestellten Betten** der kommunalen Krankenhäuser entwickelte sich wie folgt:

Ist-Betten der kommunalen Krankenhäuser						
Versorgungsstufe	1992	1993	1994	1995	1996	1997
bR	157	162	162	162	152	152
R	3.551	3.518	3.513	3.486	3.309	3.420
S	3.924	3.921	3.914	4.004	3.813	3.695
Gesamt	7.632	7.601	7.589	7.652	7.274	7.267

Den Reduzierungen bei einigen Krankenhäusern stehen allerdings Aufstockungen der Bettenzahl bei anderen gegenüber. Der Bettenabbau vollzog sich hauptsächlich in den Fachabteilungen Chirurgie, Frauenheilkunde und Geburtshilfe sowie innere Medizin. Die Aufstockungen erfolgten größtenteils durch die Einrichtung neuer bzw. Aufstockung bestehender Abteilungen, insbesondere in der Psychiatrie und Geriatrie.

- 14.6 Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurde die Städtische Frauen- und Kinderklinik, Flensburg (140 Betten), aus den folgenden Betrachtungen herausgenommen. Die **Fallzahlen** - d. h. die stationär behandelten Patienten als Maß der Nachfrage von medizinischen Leistungen im Krankenhaus - entwickelten sich im Betrachtungszeitraum folgendermaßen:

Fallzahlenentwicklung der kommunalen Krankenhäuser						
Versorgungsstufe	1992	1993	1994	1995	1996	1997
bR	5.214	5.071	5.165	5.291	5.654	5.390
R	109.581	109.786	112.170	117.849	118.191	119.644
S	126.124	127.266	131.589	140.368	137.935	140.365
Gesamt	240.919	242.123	248.924	263.508	261.780	265.399

In der Entwicklung der Leistungsnachfrage ist erkennbar, daß die Fallzahlen mit Ausnahme 1996 in ihrer Gesamtheit regelmäßig gestiegen sind. Während die Fallzahlen in Häusern der begrenzten Regelversorgung - bei gleicher Bettenzahl - im Betrachtungszeitraum relativ konstant waren, stieg diese Kennzahl in den Häusern der Regelversorgung stetig an. Die Zahlen der Schwerpunktthäuser stiegen bis einschließlich 1995 ebenfalls kontinuierlich, ehe es in 1996 zu einem leichten Rückgang kam, der in 1997 jedoch ausgeglichen wurde. Aufgrund bestehender wechselseitiger Beziehungen muß die Entwicklung der Fallzahlen jedoch im Zusammen-

hang mit den Entwicklungen der Pfl egetage und der Verweildauer betrachtet werden.

Die Anzahl der **Pfl egetage**, die der Summe von vollstationär untergebrachten Patienten um 24.00 Uhr (Mitternachtsbestände) entspricht, nahm folgende Entwicklung:

Entwicklung der Pfl egetage in den kommunalen Krankenhäusern						
Versorgungsstufe	1992	1993	1994	1995	1996	1997
bR	51.632	49.560	49.298	47.806	47.220	44.190
R	1.129.944	1.075.587	1.055.099	1.047.667	1.002.823	1.013.105
S	1.221.371	1.161.923	1.114.030	1.128.488	1.103.756	1.079.726
Gesamt	2.402.947	2.287.070	2.218.427	2.223.961	2.153.799	2.137.021

Bei den tendenziell rückläufigen Pfl egetagen ergeben sich leichte Unterschiede in den Versorgungsstufen. Während die Pfl egetage von 1992 zu 1997 in Häusern der begrenzten Regelversorgung um ca. 14,5 % zurückgingen, liegt diese Quote bei den Häusern der Regel- und der Schwerpunktversorgung bei 10,3 % bzw. 11,6 %.

Die **durchschnittliche Verweildauer** hat sich wie folgt entwickelt:

Durchschnittliche Verweildauer in kommunalen Krankenhäusern - Angabe in Tagen -						
Versorgungsstufe	1992	1993	1994	1995	1996	1997
bR	9,9	9,6	9,4	8,9	8,2	8,1
R	10,5	10,0	9,5	9,0	8,4	8,3
S	10,6	9,9	9,2	8,9	8,7	8,5
Gesamt	10,3	9,8	9,4	8,9	8,4	8,3

In der Gesamtbetrachtung konnte die Verweildauer kontinuierlich reduziert werden. Im Vergleich von 1997 zu 1992 ging die Verweildauer in allen Versorgungsstufen um ca. 2 Tage fast gleichmäßig zurück. Bezogen auf die einzelnen Krankenhäuser ergeben sich hierbei allerdings erhebliche Unterschiede. Lediglich 2 Häusern gelang es nicht, die durchschnittliche Verweildauer unter 10 Tage zu senken. Der Minimalwert für die durchschnittliche Verweildauer in 1997 betrug 5,9 Tage und der Maximalwert 10,6 Tage; beide Werte wurden durch Häuser der Regelversorgung erzielt. Dem rückläufigen Trend der Pfl egetage, der im Zusammenhang mit der

- positiv zu wertenden - sinkenden Verweildauer zu sehen ist, steht der Anstieg der Fallzahlen gegenüber. Die gestiegenen Fallzahlen haben den Rückgang der Pfl egetage nicht kompensiert, so daß die Auslastung der betrachteten Krankenhäuser insgesamt mit 81,2 % in 1997 den niedrigsten Stand im Betrachtungszeitraum erreichte.

Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Krankenhäuser spielt die **Ertragslage** eine maßgebliche Rolle. Hierbei muß bedacht werden, daß diese Dienstleistungsunternehmen durch von außen beeinflusste Strukturen geprägt und in die Dreiecksbeziehung „Kunde“ Patient, „Zahlstelle“ Krankenversicherung und „Leistungsanbieter“ Krankenhaus eingebunden sind. Die betrieblichen Erträge (diese entsprechen in etwa dem Umsatzbegriff) haben sich im Betrachtungszeitraum folgendermaßen entwickelt:

<b>Entwicklung der betrieblichen Erträge der kommunalen Krankenhäuser (in TDM)</b>						
Versorgungsstufe	1992	1993	1994	1995	1996	1997
bR	22.323	23.150	24.711	24.933	24.446	24.723
R	490.413	507.945	540.534	562.144	564.250	581.750
S	585.465	611.312	639.322	656.603	669.607	684.135
Gesamt	1.098.201	1.142.407	1.204.567	1.243.680	1.258.303	1.290.608

In der Gesamtbetrachtung aller Krankenhäuser ist eine stete Steigerung der betrieblichen Erträge zu verzeichnen, wobei die Ertragslage der Häuser der bR seit 1994 relativ konstant ist. Die Entwicklung der einzelnen Häuser weichen nur im sehr geringem Umfang von der Gesamtentwicklung ab.

Es ist unstrittig, daß die Hauptaufgabe der Krankenhäuser ausschließlich in der Bereitstellung von medizinischen Leistungen liegt und nicht in der Gewinnerzielung. Jedoch kann die Aufgabenerfüllung dauerhaft nur durch wirtschaftlich gesunde Krankenhausbetriebe sichergestellt werden. Die **Jahresergebnisse** entwickelten sich (bis auf wenige Ausnahmen) sowohl bezogen auf die einzelnen Krankenhäuser als auch kumuliert in die gleiche Richtung. Nachfolgend sind die Jahresergebnisse nach Versorgungsstufen zusammengefaßt dargestellt:

<b>Entwicklung der Jahresergebnisse der kommunalen Krankenhäuser (in TDM)</b>						
Versorgungsstufe	1992	1993	1994	1995	1996	1997
bR	- 408	- 325	+ 588	- 50	- 819	- 179
R	- 2.251	+ 3.409	+ 8.358	+ 2.784	+ 789	+ 8.750
S	+ 2.410	+ 3.741	+ 11.961	+ 2.840	- 1.740	+ 7.533
Gesamt	- 249	+ 6.825	+ 20.907	+ 5.574	- 1.770	+ 16.104

Die Bandbreite der Jahresergebnisse bewegte sich im Betrachtungszeitraum folgendermaßen:

- begrenzte Regelversorgung von - 888 TDM bis + 388 TDM,
- Regelversorgung von - 2.292 TDM bis + 2.586 TDM,
- Schwerpunktversorgung von - 3.971 TDM bis + 3.222 TDM.

Das beste Ergebnis (1994) als auch das schlechteste Ergebnis (1995) wurde somit durch Krankenhäuser der Schwerpunktversorgung erzielt. Mit dem Beginn der Deckelungsphase wurde die Entwicklung der Jahresergebnisse durch enorme Einsparungsmaßnahmen der Krankenhäuser geprägt, die ihren höchsten Wirkungsgrad 1994 hatten. In den Folgejahren waren diese im wesentlichen ausgeschöpft, so daß der Kostenanstieg wieder die Ertragssteigerungen übertraf. Erst 1997 konnten 80 % der kommunalen Krankenhäuser wieder positive Jahresergebnisse ausweisen.

Bei der Betrachtung der Gesamtergebnisse der kommunalen Krankenhäuser ist zu beachten, daß diese von insgesamt 26 Einrichtungen erwirtschaftet wurden. Gewinne, wie sie in 1997 in einer Phase der Konsolidierung von den 23 Krankenhäusern der Regel- und Schwerpunktversorgung erzielt wurden, werden nicht an die Krankenhausträger ausgeschüttet, sondern dienen vor allem der Finanzierung von nicht förderungsfähigen Investitionen bzw. werden für die Vorfinanzierung dringender Investitionen im Bau- bzw. Ausstattungsbereich benötigt. Die ausgewiesenen Gewinne sind fast ausschließlich im Wahlleistungsbereich (z. B. Zweibett- oder Einbett-Zimmer) entstanden, nicht aber im Pflegebereich, da hier nur Kostendeckung angestrebt wird und die Krankenkassen sich überdies sehr restriktiv verhalten.

Aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse ist 1998 und für die Folgejahre tendenziell wieder mit einer Verringerung der Jahresüberschüsse zu rechnen. Ursache hierfür sind u. a. das weiterhin restriktive Verhalten der Krankenkassen, der relativ hohe Tarifabschluß für 1999 im öffentlichen Dienst sowie Sondereinflüsse, wie Mehraufwendungen durch die Inanspruchnahme von Altersteilzeit und der Rückgang der Inanspruchnahme von Wahlleistungen wegen Einschränkungen im Beihilferecht des öffentlichen Dienstes.

- 14.7 Die kommunalen Krankenhäuser haben zum einen aufgrund ihres Sicherstellungsauftrags eine Leistungsverpflichtung, zum anderen sind sie verpflichtet, ihre Leistungen unter dem Gebot der Wirtschaftlichkeit zu erbringen. D. h. medizinisch notwendige und zweckmäßige Leistungen sollen mit möglichst geringen Kosten erbracht werden. Während allerdings die Kosten relativ einfach zu erfassen sind, besteht für die medizinische Leistung - zumindest für den LRH - kein nachprüfbarer objektiver Maßstab. Mit der Berechnung von Fallpauschalen oder Sonderentgelten erfolgt zwar bereits eine Bewertung von Einzelleistungen; die Entwicklung sollte jedoch weiter in dieser Richtung fortgeführt werden. Das Sozialministerium hat in diesem Zusammenhang den nach Ansicht des LRH richtigen Weg beschritten. Aufgrund der Landesverordnung über die Bemessung der pau-



schalen Förderung nach § 8 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung des KHG vom 24.12.1998 (GVOBl. Schl.-H. S. 513) werden nunmehr bei der Aufteilung der Fördermittel neben der Bettenzahl die Anzahl der Ausbildungsplätze und Intensivbetten sowie die Fallzahlen berücksichtigt.

Im Hinblick auf die geplante (weitere) Neugestaltung der Finanzierung im Gesundheitswesen muß zukünftig mit einer zunehmenden Verengung der finanziellen Spielräume gerechnet werden, zumal die Rationalisierungsreserven der kommunalen Krankenhäuser weitgehend ausgeschöpft sind. Eine solche Entwicklung könnte zu einer entsprechenden Belastung der Haushalte der Trägerkommunen führen.

## 15. **Unterhaltung von Hochbauten**

### 15.1 **Bemessung der Bauunterhaltungsmittel**

Der LRH prüft in der Regel die Durchführung der Bauunterhaltung in den Gebäuden, die sich im Eigentum der Kommunen befinden. Dabei hat er in der Vergangenheit wiederholt Defizite aufgezeigt und auf die Folgen unzureichender Mittelbereitstellung hingewiesen.

Bauunterhaltungsmaßnahmen (BU-Maßnahmen) dienen der Bewahrung und Wiederherstellung des Sollzustands von Gebäuden und dazugehöriger Anlagen unter Einbeziehung aktueller technischer, sicherheitstechnischer und funktionaler Standards.

Im KGSt-Bericht 9/1984<sup>1</sup> werden die BU-Maßnahmen nach Dringlichkeit und Planbarkeit unterschieden und folgendermaßen eingestuft:

- 1. Unabdingbare Maßnahmen
  - 1.1 Sofortmaßnahmen
    - Gefahrenabwehr
    - Erhaltung Betriebsfähigkeit
    - Schadensminderung
    - Wahrung Gebrauchsfähigkeit
  - 1.2 Wartungen
    - Sicherheitsüberprüfungen
    - Betriebsumstellungen
- 2. Einzelinstandsetzungen
  - 2.1 Weiterführung Sofortmaßnahmen
  - 2.2 Ersatz bei hoher Reparaturanfälligkeit
  - 2.3 Koppelmaßnahmen
- 3. Renovierungen
  - 3.1 Schutz- und Pflegemaßnahmen
  - 3.2 Verschönerungsmaßnahmen
- 4. Umfassende Instandsetzungen
  - 4.1 Erneuerung am Ende Lebensdauer
  - 4.2 Erneuerung mit Anpassung an heutige Standards
  - 4.3 Grundinstandsetzungen, sonstige Maßnahmenbündelungen

Zur Mittelbemessung für die BU sind unterschiedliche Ansätze bekannt:

- Die KGSt hat in einer geschlossenen Ausarbeitung "Richtwerte und Gestaltungsvorschläge zur Mittelbemessung, Maßnahmenplanung und Mittelbereitstellung" für die Hochbauunterhaltung entwickelt. Als Be-

---

<sup>1</sup> KGSt-Bericht 9/1984 vom 27.7.1984.

messungsgrundlage werden **Wiederbeschaffungswerte**<sup>1</sup> (WBW) empfohlen. Da dieser WBW häufig nicht vorliegt, wird auch der der (Feuer-)Versicherung zugrundegelegte WBW verwendet. Die KGSt empfiehlt für die Mittelbemessung "im vereinfachten Verfahren" als Durchschnittsrichtwert jährlich 1,2 % des WBW anzusetzen.<sup>2</sup>

Dieser Richtwert ist an verschiedene Voraussetzungen gebunden<sup>3</sup>, u. a. an einen durchschnittlichen "Technikanteil" von 25 % am WBW. Mit dem im vereinfachten Verfahren anzuwendenden Durchschnittsrichtwert verbindet die KGSt die Einschätzung, daß sich bei einer ausreichend großen Zahl von Gebäuden die gegenüber dem Durchschnitt mögliche individuelle Erhöhung oder Verminderung des BU-Aufwands einzelner Gebäude untereinander ausgleichen.

Die KGSt hat in ihrer Ausarbeitung allerdings auch begonnen, einzelne Einflußgrößen zu bewerten, mit denen aus dem für alle Gebäude einer Kommune anzusetzenden Durchschnittsrichtwert für ein bestimmtes Gebäude ein individueller Richtwert für die Mittelbemessung bestimmt werden kann. Dazu wurden für die 3 nach KGSt-Einschätzung wichtigsten Einflußgrößen "Technikanteil", "Gebäudealter" und "Renovierungs-turnus/nutzungsabhängiger Verschleiß" einfache Multiplikatoren erarbeitet, mit denen aus dem Durchschnittsrichtwert (1,2 %) ein individueller Richtwert<sup>4</sup> für jedes einzelne kommunale Gebäude bestimmt werden kann.

- Die **RLBau Schleswig-Holstein** macht für die Bemessung von BU-Mitteln folgenden Ansatz<sup>5</sup>:

2,5 % des Neubauwerts 1936, multipliziert mit 1 % des Baupreisindex<sup>6</sup> des der Veranschlagung vorangehenden Jahres (auf der Basis 1958 = 100). Dies sind vereinfacht 0,95 % des WBW.

Eine weitergehende individuelle Differenzierung je nach Gebäude ist nicht vorgesehen und auch nicht alternativ möglich, so daß unterschiedliche Eigenheiten, wie z. B. der Technikanteil, unberücksichtigt bleiben.

<sup>1</sup> Geldbetrag, der für die Wiederbeschaffung oder Wiederherstellung (Ersatz/Erneuerung) eines Objekts gleicher Leistungsfähigkeit **im Zeitpunkt der Bewertung** aufzuwenden wäre: Baukosten, die mit dem Baupreisindex auf diesen Zeitpunkt hochgerechnet sind.

<sup>2</sup> Die KGSt empfiehlt, diesen Richtwert auch für die notwendige Folgekostenberechnung bei der Planung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten anzusetzen.

<sup>3</sup> Vgl. Kapitel 4.3 des KGSt-Berichts 9/1984.

<sup>4</sup> Z. B. liegen die Multiplikatoren für ein weniger als 10 Jahre altes Gebäude mit einem 40 %igen Technikanteil bei 0,4 (Alter) bzw. 1,3 (Technik). Als individueller Richtwert für die Bemessung der BU-Mittel ergeben sich damit  $1,2 \times 0,4 \times 1,3 = 0,62$  % des aktuellen Wiederbeschaffungswertes.

Für ein gleichartiges, aber mehr als 30 Jahre altes Gebäude ergeben sich hingegen  $1,2 \times 1,2 \times 1,3 = 1,87$  % des WBW.

<sup>5</sup> Abschnitt C Nr. 3 der Ausgabe 1997, für die Kostenermittlung ist beim Neubauwert 1936 der aufgerundete Baupreisindex 38 auf der Grundlage der Basisreihe 1958 = 100 zugrunde zu legen.

<sup>6</sup> Anhang 1 der RLBau Schleswig-Holstein.

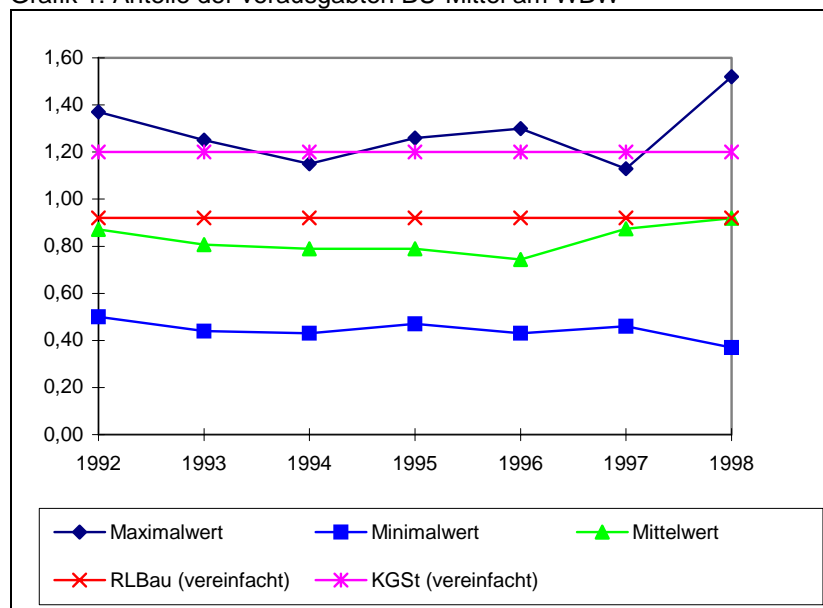
Der LRH hält es für zweckmäßig, zur Bemessung der jährlichen BU-Mittel einen mittleren, die Gesamtheit aller kommunalen Gebäude erfassenden Durchschnittsrichtwert anzusetzen, der 1 % des WBW nicht unterschreiten sollte. Die damit für die Summe der kommunalen Gebäude zu errechnenden Gesamtmittel erlauben es z. B., innerhalb dieses abgesteckten Finanzierungsrahmens für jüngere Gebäude anteilig weniger und für ältere Gebäude anteilig mehr BU-Mittel<sup>1</sup> zur Verfügung zu stellen. Dies gilt gleichermaßen für die unterschiedlichen "Technikanteile" einzelner Gebäude.

## 15.2 Tatsächlicher Mittelansatz

### 15.2.1 Darstellung der Ist-Ausgaben für BU

Der LRH ermittelte anlässlich von Kommunalprüfungen ab 1992 die Anteile der verausgabten BU-Mittel am WBW bei einer Reihe von Kreisen, kreisangehörigen und kreisfreien Städten. Diese Daten wurden mit den von der KGSt empfohlenen und den in der RLBau enthaltenen Richtwerten verglichen. Die Ergebnisse sind in den Grafiken 1 und 2 dargestellt.

Grafik 1: Anteile der verausgabten BU-Mittel am WBW

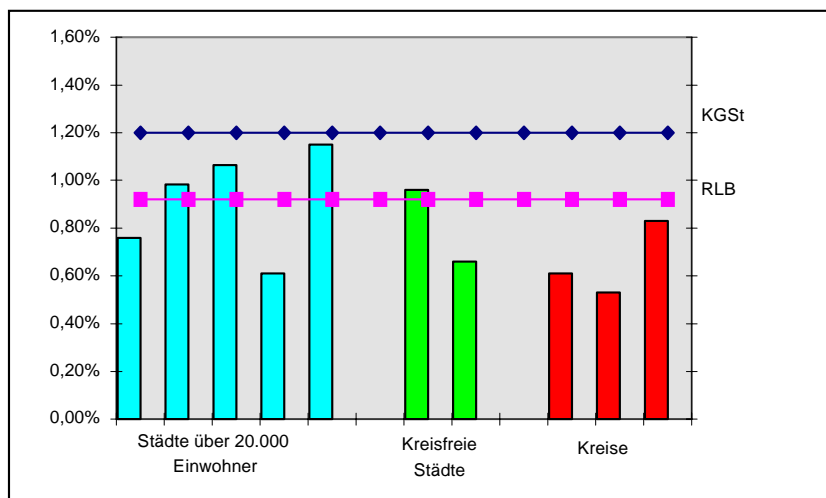


Ohne den Anspruch zu erheben, daß diese Daten für jede Kommune repräsentativ sind, ist doch folgendes festzustellen:

- Im Durchschnitt der Kreise und Städte liegt der Anteil der verausgabten BU-Mittel deutlich unter den Richtsätzen der KGSt und RLBau.
- Die Ausgaben für BU stabilisieren sich im Mittel um 0,8 % des WBW.

<sup>1</sup> Bezogen auf den Wiederbeschaffungswert.

Grafik 2: Über die Jahre 1992 bis 1998 gemittelte Ausgaben einiger Mittelstädte, kreisfreier Städte und Kreise



- Ob generell die Kreise für BU weniger Geld ausgaben als die Städte, kann bislang nicht beurteilt werden, weil nur die Ausgaben von 3 Kreisen ermittelt wurden. Auffällig ist jedoch, daß einer der Kreise nicht nur deutlich weniger BU-Mittel verausgabte als die Städte, sondern mit 0,44 % den niedrigsten BU-Anteil aller untersuchten Kommunen aufweist, vgl. Grafik 2.
- Die Größe der Städte beeinflusst die Ausgaben für BU offenbar nicht. Während die eine kreisfreie Stadt durchschnittlich über 1 % des WBW für BU aufwendete, betrug der Anteil der anderen kreisfreien Stadt lediglich 0,66 %, vgl. Grafik 2.

### 15.2.2 Bewertung

Die für BU bereitgestellten und eingesetzten Mittel sind insgesamt zu gering, um eine umfassende bauliche Werterhaltung der Gebäude sichern zu können. Mit BU-Mitteln von 0,8 % des WBW können nur notdürftig unabweisbare Reparaturen zur Aufrechterhaltung des Betriebs, nicht aber sachgerechte Bau- und Substanzerhaltungen durchgeführt werden.

Sparzwänge in den kommunalen Haushalten dürfen nicht über einen längerfristigen Zeitraum durch Kürzungen der BU-Mittel überbrückt werden. Die dadurch bedingten (mehrjährigen) Verschiebungen von Renovierungen und Instandhaltungen summieren sich zu einem Rückstau notwendiger Maßnahmen. Diese können im Rahmen einer normalen Haushaltsbewirtschaftung nicht mehr abgebaut werden und verursachen dadurch mittel- und langfristig höhere Kosten wegen umfangreicherer oder unaufschiebbarer Sanierungsmaßnahmen. Verzichten die Kommunen darauf, den mehrjährigen BU-Rückstau zu beheben, muß künftig erheblicher

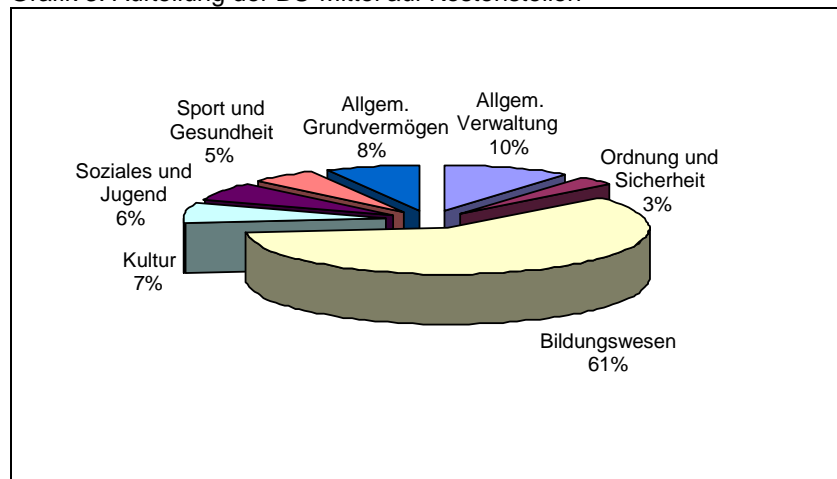
Vermögensverfall (Substanzverlust) befürchtet werden. Der LRH hat bereits in der Vergangenheit einen durch nicht unerheblichen Bauunterhaltungsrückstau entstandenen Sanierungsbedarf an zahlreichen Liegenschaften festgestellt.

Die Praxis einzelner Städte zeigt, daß es auch in Zeiten knapper Haushaltsmittel möglich ist, BU-Mittel in Höhe der in den RLBAu genannten Ansätze bereitzustellen. Ob allerdings diese BU-Mittel im konkreten Fall ausreichend waren, kann aufgrund der %-Sätze allein nicht beurteilt werden, weil u. a. auch die Gebäudestruktur (hoher Anteil alter, denkmalgeschützte Gebäude, Technikanteil, vgl. Tz. 15.1) den erforderlichen Aufwand maßgeblich beeinflußt.

Der LRH empfiehlt den Kreisen und Städten, ihren BU-Rückstau und den dadurch entstandenen Sanierungsbedarf zu ermitteln und ggf. - durch angemessene Steigerung der BU-Mittel - möglichst abzubauen.

### 15.3 Aufteilung der BU-Mittel

Grafik 3: Aufteilung der BU-Mittel auf Kostenstellen



Ein Blick auf die Grafik 3 macht deutlich, daß der Bereich Bildungswesen, und zwar in erster Linie aufgrund der Schulgebäude, mehr als die Hälfte der gesamten BU-Mittel beansprucht. Erst mit einem deutlichen Abstand folgen die Bereiche Allgemeine Verwaltung mit 10 %, Allgemeines Grundvermögen mit 8 % und Kultur mit 7 % aller BU-Mittel.

Kreisfreie Städte, Kreise und kreisangehörige Städte haben unterschiedliche Aufgabenstrukturen und verfügen demzufolge auch über entsprechend unterschiedliche Liegenschaften. Abweichungen einzelner Kommunen

bei

der Aufteilung ihrer BU-Mittel von den in der Grafik 3 dargestellten %-Anteilen **können** auf der unterschiedlichen Aufgabenstruktur beruhen. Ebenso kann aber auch die vorhandene Gebäudestruktur (alt oder neu, Vielzahl kleinerer Immobilien) die tatsächliche Aufteilung der BU-Mittel beeinflussen.

#### 15.4 **Organisation der Bauunterhaltung**

Bei nahezu allen geprüften Kommunen wurde die Organisation in den letzten Jahren im Zuge der Einführung neuer Steuerungsmodelle und/oder einer Budgetierung umstrukturiert bzw. standen solche Maßnahmen unmittelbar bevor. Das Verfahren, die BU-Mittel zu veranschlagen, und der Umfang der Budgetierung können sich im Einzelfall zwischenzeitlich geändert haben; es sollen daher nur typische Organisationsmuster aufgezeigt werden.

##### 15.4.1 **Veranschlagung der BU-Mittel**

In vielen Kommunen werden die erforderlichen Mittel jährlich bedarfsorientiert in Einzelansätzen für die jeweiligen Gebäude festgestellt und in die Haushaltsberatungen eingebracht. Dieser Feststellung geht in der Regel eine Begehung durch Mitarbeiter der Bauverwaltung/des Bauamts und des Fachamts voraus. Nach Dringlichkeit des Instandsetzungsbedarfs werden die einzelnen Maßnahmen in Prioritätenlisten aufgenommen. Die im Haushalt veranschlagten Mittel liegen meist deutlich unter dem ermittelten und angeforderten Bedarf.

Da häufig ohnehin nur die notwendigsten Einzelinstandsetzungen angemeldet werden, sind weitere Kürzungen im Haushalt besonders kritisch zu sehen, weil sie eine sachgerechte zukunftsorientierte Bau- und Substanzerhaltung zusätzlich erschweren.

Die Berechnungsgrundlagen zur Ermittlung des erforderlichen Bedarfs an BU-Mitteln sind in der Praxis recht unterschiedlich. Eine Kommune „schätz-te“ die erforderlichen BU-Mittel aufgrund von Erfahrungswerten aus der Vergangenheit, indem sie die Ausgaben der Vorjahre entsprechend dem Baupreisindex an hob. Andere Kommunen verfügten nicht einmal über eine Aufstellung der Neubauwerte ihrer Liegenschaften, ihnen war somit der entsprechende WBW nicht bekannt.

Der LRH empfiehlt, die WBW aller baulichen Anlagen verlässlich zu ermitteln, diese jährlich gem. Baupreisindex fortzuschreiben und davon jährlich mindestens 1 % an BU-Mitteln zu Verfügung zu stellen (vgl. Tz. 15.1).

Teilweise, insbesondere bei den größeren Städten, erfolgt die Veranschlagung der BU-Mittel bereits auf Grundlage der WBW.

In einer kreisfreien Stadt werden z. B. Pauschalbeträge für alle Liegenschaften in den Verwaltungshaushalt eingestellt. Liegen diese Werte über mehrere Jahre im Schnitt um 0,5 % des WBW, dann entsprechen diese BU-Mittel im Grunde den „Unabdingbaren Maßnahmen“ (Abschnitt 1 des KGSt-Berichts, vgl. Tz. 15.1). Eine umfassende Instandhaltung kann mit diesen Mitteln allein nicht durchgeführt werden.

Zusätzlich zu der oben geschilderten Veranschlagungspraxis werden Einzelmaßnahmen der BU - entsprechend der Definition der KGSt - in den Haushalt eingebracht und dabei teilweise im Verwaltungshaushalt, teilweise im Vermögenshaushalt veranschlagt.

Umfangreichere BU-Maßnahmen, insbesondere mit Anpassungen an heutige Standards, werden in Investitionspläne übernommen, aber nicht alle im Vermögenshaushalt enthaltenen Baumaßnahmen, die nach der KGSt den BU-Maßnahmen zuzurechnen sind, werden auch als solche gekennzeichnet.

Soweit BU-Maßnahmen nicht durch die Pauschalsätze bezahlt werden konnten, sind die Maßnahmen jeweils gesondert veranschlagt und später aus diesen Haushaltsstellen beglichen worden. Werden diese gesondert veranschlagten BU-Mittel für Einzelmaßnahmen zu den Pauschalsätzen addiert, erhöht sich der am WBW orientierte prozentuale Anteil für BU entsprechend, teilweise wird der von der KGSt empfohlene Richtwert erreicht.

#### 15.4.2 **Budgetierung**

In der Mehrzahl der vom LRH untersuchten Kreise und Städte war es in der Vergangenheit üblich, daß die BU-Mittel zentral vom Bauamt/Hochbauamt selbständig verwaltet wurden. Im Zuge der mit der Budgetierung verbundenen Übertragung der Mittelbewirtschaftung auf die für die Aufgabenerfüllung jeweils zuständigen Fachämter werden auch die BU-Mittel zunehmend mit zugewiesen und dann von diesen verwaltet.

Die Aufteilung der BU-Mittel auf die verschiedenen Kostenstellen darf bei der Budgetierung nicht außer acht gelassen werden. Wird die BU aus der zentralen Verantwortung des Bauamts/Hochbauamts etc. entlassen und den jeweiligen Fachämtern/Fachbereichen zugewiesen, dann stehen in den Bereichen mit relativ geringem Gebäudebestand auch nur relativ wenig BU-Mittel zur Verfügung. Mit Ausnahme des Schulbereichs (vgl. Tz. 15.3) besteht nicht die Möglichkeit, Einsparungen bei größeren und/



oder neueren Liegenschaften zur Deckung von Mehrkosten bei kleineren und/oder älteren Liegenschaften heranzuziehen.

Weil die Kostenansätze für die BU nur ein Teil des Gesamtbudgets sind, können zwar auch andere Kostenstellen zur Deckung herangezogen werden. Dies kann aber natürlich auch in die andere Richtung erfolgen, so daß nicht sichergestellt ist, daß die für BU erforderlichen Mittel auch tatsächlich dafür verwendet werden.

Andererseits macht die Grafik 3 auch die zusätzliche Belastung der Schulämter als Fachämter deutlich, wenn ihnen die Bauherrenfunktion übertragen wird.

Der LRH empfiehlt, diese Folgen bei der Einführung der Budgetierung zu bedenken. Dies kann in Abhängigkeit von Anzahl und Art der vorhandenen Liegenschaften im Einzelfall auch dazu führen, daß eine zentrale Bewirtschaftung weiterhin die günstigste Lösung darstellt (vgl. auch Tz. 15.6).

### 15.5 **Praxis bei der Auftragsvergabe**

In einigen Kommunen werden zum Teil in Abstimmung zwischen dem Hochbauamt und den Fachämtern die Unterhaltungsarbeiten für eine größere Anzahl von Liegenschaften gemeinsam ausgeschrieben. Dies ist im Vergleich mit Ausschreibungen für einzelne Gebäude in der Regel wirtschaftlicher, weil zum einen günstigere Angebote zu erwarten sind und zum anderen sich der Verwaltungsaufwand reduziert.

Wenn Aufträge zulässigerweise freihändig vergeben werden, ist darauf zu achten, daß sie nicht nur schriftlich erteilt werden, sondern daß auch die Auftragssumme bzw. die vereinbarten Stundenlöhne genannt werden. Fehlt die Auftragssumme, kann in der Auftragsliste des Bau- bzw. des Fachamts keine finanzielle Festlegung erfolgen. Somit wird die Summe der bereits festgelegten Aufträge unvollständig dargestellt.

Wird eine Vielzahl von freihändig vergebenen Aufträgen auf Stundenlohnbasis abgewickelt, ist zu prüfen, ob es wirtschaftlicher ist, mindestens für einige Gewerke Rahmenverträge abzuschließen.

Für Stundenlohnarbeiten, die in Verbindung mit Leistungsverträgen vergeben werden (sog. angehängte Stundenlohnarbeiten) sind in die Leistungsverzeichnisse entsprechende Positionen zum Anbieten von Verrechnungssätzen aufzunehmen.

### 15.6 **Zusammenfassung und Ausblick**

Neben den Kosten für die soziale Sicherung und den Personalausgaben stellen die BU-Mittel einen der großen Ausgabenblöcke in den Verwaltungshaushalten dar. Die insbesondere mit einer zukunftsorientierten Ge-

bäudeunterhaltung verbundenen Sparpotentiale sollten von den Kommunen erkannt und vorausschauend realisiert werden. Pauschale Kürzungen der BU-Mittel und Verschiebungen notwendiger Instandsetzungs- und Sanierungsarbeiten mögen zwar den auf den kommunalen Haushalten lastenden Kostendruck kurzfristig vermindern, mittel- und langfristig kann dies jedoch keine wirtschaftliche Lösung sein.

Es wird künftig in den meisten Kommunen nicht mehr ausreichen, jedes Jahr eher willkürlich festzulegen, welche Mittel zur Erhaltung der eigenen Liegenschaften bereitgestellt werden.

Soweit einzelne Kommunen neue Steuerungsmodelle (Budgetierungen, dezentrale Verantwortung usw., vgl. Tz. 11) eingeführt haben, kann dies in einem ersten Schritt über eine verbesserte Kostentransparenz zu einem stärkeren Kostenbewußtsein auch bei der Nutzung von Gebäuden führen. Veränderte Nutzeranforderungen, vermehrte Technikausstattung, Outsourcing, aber auch Personalabbau erhöhen ebenso wie fehlende Finanzmittel für Investitionen den Druck auf die Kommunen, zukünftig verstärkt neue Wege in der Bewirtschaftung ihrer Liegenschaften zu beschreiten. Dabei werden über die Bauunterhaltung hinaus alle mit der Gebäudebewirtschaftung zusammenhängenden Kosten analysiert werden müssen, um eine den jeweiligen Gegebenheiten in einer Kommune angepaßte Lösung zu finden, die durch verbesserte Ressourcensteuerung und Effizienzsteigerung, z. B. durch stärkere Bündelung der mit dem Gebäudemanagement in Verbindung stehenden Aktivitäten, zu weiteren Rationalisierungen führt. Auf den KGSt-Bericht 4/1996 „Organisation der Gebäudewirtschaft“ wird in diesem Zusammenhang hingewiesen.

## 16. Erfahrungen mit dem Kommunalprüfungsgesetz

Im Rahmen der dritten Stufe der Kommunalen Verfassungsreform ist auch das KPG mit Wirkung vom 1.4.1996 geändert und in der Neufassung bekanntgemacht worden.<sup>1</sup> Dabei sind im wesentlichen folgende Neuerungen vorgenommen worden:

- Durch die Änderungen in Abschnitt I ist zum einen das **Prüfungsverfahren** gestrafft worden (§ 7 Abs. 3). Zum anderen wurden die geprüften kommunalen Körperschaften verpflichtet, das Ergebnis der überörtlichen Prüfung der **Öffentlichkeit** zugänglich zu machen (§ 7 Abs. 5).
- Die Änderungen in Abschnitt II haben die **Zuständigkeitsregelungen für die Jahresabschlußprüfung** kommunaler Wirtschaftsbetriebe denen für überörtliche Prüfungen angepaßt und die Landräte damit in diese Zuständigkeitsregelungen einbezogen (§§ 8 ff.).

Nach mehr als 3 Jahren praktischer Anwendung und Erfahrung mit diesen Neuregelungen des KPG zieht der LRH im großen und ganzen ein positives Resümee, das sich im einzelnen wie folgt darstellt:

- 16.1 Nach früherem Recht sah das **Prüfungsverfahren** vor, daß die kommunale Körperschaft zu dem ihr von der Prüfungsbehörde zugeleiteten Prüfungsergebnis nur gegenüber der Kommunalaufsichtsbehörde Stellung zu nehmen hatte. In der Praxis bedeutete dies, daß die Kommunalaufsicht die vorliegende Prüfungsmitteilung zunächst selbst auswerten mußte, um der geprüften Kommune mitteilen zu können, auf welche Feststellungen und Vorschläge des Prüfungsberichts sie in ihrer Stellungnahme insbesondere einzugehen habe und bis wann die Stellungnahme vorzulegen sei. Nach Eingang der Stellungnahme wertete die Kommunalaufsichtsbehörde die Stellungnahme aus, leitete der Prüfungsbehörde die Stellungnahme der geprüften Stelle zu und hörte diese an, ob die Feststellungen und Vorschläge als ausgeräumt bzw. erledigt anzusehen seien. Erst danach konnte sie über den Abschluß des Prüfungsverfahrens entscheiden. Diese Verfahrenspraxis hatte sich für alle Beteiligten als uneffektiv und sehr zeitaufwendig erwiesen; das weitere Verfahren nach Zuleitung der Prüfungsmitteilung dauerte sehr lange; ein Zeitumfang von 3 Jahren und länger war nicht ungewöhnlich.

Durch die gesetzliche Neuregelung (§ 7 Abs. 3 KPG) ist das Prüfungsverfahren erheblich gestrafft worden. Die geprüfte kommunale Körperschaft

---

<sup>1</sup> Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlußprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz - KPG -) in der Fassung vom 1.4.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 401, Zuständigkeiten und Ressortbezeichnungen ersetzt durch Verordnung vom 24.10.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 652.

hat nun - neben der Kommunalaufsicht - auch direkt gegenüber der Prüfungsbehörde Stellung zu nehmen. Dies ermöglicht es der Prüfungsbehörde, der geprüften Kommune bereits mit der Übersendung des Prüfungsergebnisses mitzuteilen, zu welchen Feststellungen und Vorschlägen insbesondere Stellung zu nehmen ist. Auch die auf 6 Monate festgelegte Frist für die Stellungnahme dient der Verkürzung des Prüfungsverfahrens, läßt aber den kommunalen Körperschaften ausreichend Zeit, das Prüfungsergebnis intensiv auszuwerten und eine fundierte Stellungnahme zu erarbeiten. Auch die unmittelbare Auswertung der Stellungnahme durch die Prüfungsbehörde ist effektiver, da sie - im Gegensatz zur Kommunalaufsichtsbehörde - viel schneller erkennen kann, ob ihren Prüfungsfeststellungen hinreichend Rechnung getragen worden ist oder ob noch einmal „nach-gehakt“ werden muß. Unter Berücksichtigung des Ergebnisses dieser Auswertung entscheidet dann die Kommunalaufsichtsbehörde über den Abschluß des Prüfungsverfahrens und ggf. über weitere kommunalaufsichtsbehördliche Maßnahmen.

In der Praxis haben sich die überörtlichen Prüfungsverfahren des LRH durch diesen geänderten Verfahrensablauf erheblich gestrafft und teilweise um mehrere Jahre verkürzt; die durchschnittliche Verfahrensdauer nach Zuleitung der Prüfungsmittelung liegt jetzt in vielen Fällen unter einem Jahr. Auch für die Kommunalaufsichtsbehörde des Innenministeriums haben sich konkrete Arbeitserleichterungen ergeben.

16.2 Weniger positiv bewertet der LRH die praktischen Erfahrungen mit der neu eingeführten Pflicht der kommunalen Körperschaften, das Ergebnis der überörtlichen Prüfung innerhalb von 3 Monaten nach Eingang der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (§ 7 Abs. 5 KPG). Kritische Anmerkungen zu dieser **Veröffentlichungspflicht** ergeben sich aus Sicht des LRH in 3 Punkten:

- Im Rahmen der Öffentlichkeit überörtlicher Prüfungsergebnisse sind die schutzwürdigen Interessen einzelner (z. B. Architekten, Firmen, Beschäftigte) zu beachten und sicherzustellen; hierzu gehört z. B. auch der vorsorgliche Schutz von Geschäftsgeheimnissen im Wettbewerb stehender kommunaler Unternehmen. Um in diesem Gesamtbereich die schutzwürdigen Interessen stets zu wahren, mußten die Prüfungsaussagen in den letzten Jahren „weicher gefaßt“ werden, d. h., sie haben im Einzelfall an Aussagekraft verloren.
- Die Dreimonatsfrist für die Veröffentlichung führt in der Praxis dazu, daß die nach arbeitsaufwendiger Vorbereitung durch die Verwaltung seitens der Vertretung der Kommune zu beschließende Stellungnahme (vorbehaltene Aufgabe nach § 28 Nr. 21 GO) faktisch nicht zusammen

mit dem Prüfungsbericht öffentlich ausgelegt werden kann. Für eine Bewertung der Prüfungsfeststellungen durch die Öffentlichkeit sollte fairerweise aber auch die Stellungnahme der geprüften kommunalen Körperschaft vorliegen. Um dies sicherzustellen, verstoßen geprüfte Kommunen häufig gegen die zwingend vorgeschriebene Frist zur Auslegung innerhalb von 3 Monaten. Eine Anpassung der Auslegungsfrist nach § 7 Abs. 5 KPG an die Sechsmonatsfrist nach § 7 Abs. 3 KPG hält der LRH daher für sachgerecht.

- Die Intention des Gesetzgebers, die Ergebnisse überörtlicher Prüfungen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und damit auch das Interesse der Bürgerinnen und Bürger am kommunalen Verwaltungshandeln zu erhöhen, geht ins Leere. Die Zahlen der einsichtswilligen Personen sind nicht nennenswert; sie betragen in Einzelfällen null; dem LRH ist nicht bekannt, daß die Zahl 10 überschritten worden ist.

16.3 Lag früher die **Zuständigkeit für Jahresabschlußprüfungen** kommunaler Wirtschaftsbetriebe gem. §§ 8 ff. KPG allein beim LRH, so ist dieser seit dem 1.1.1996 nur noch für solche Einrichtungen der Kommunen zuständig, die der Kommunalaufsicht des Innenministeriums unterliegen. Prüfungsbehörden für alle anderen nach dem KPG prüfungspflichtigen Einrichtungen sind nunmehr die Gemeindeprüfungsämter (GPÄ) des jeweiligen Kreises.

Neben der Angleichung der Zuständigkeitsregelungen im kommunalen Bereich sollte die Neuregelung auch dazu dienen, die beim LRH verbleibenden Wirtschaftsbetriebe (rd. 100, die Anzahl nimmt allerdings tendenziell zu) besser zu begleiten bzw. beobachten zu können. Der erhoffte Kapazitätseffekt wurde jedoch schnell wieder aufgezehrt; zum einen durch die sich verändernden Rahmenbedingungen bei den bestehenden Betrieben (z. B. das neue Energiewirtschaftsrecht), zum anderen durch die Erschließung neuer Betätigungsfelder der Kommunen bzw. ihrer Gesellschaften im wirtschaftlichen Bereich (z. B. Telekommunikation).

Der Übergang der in die Zuständigkeit der Landräte gefallenen Einrichtungen erfolgte im wesentlichen reibungslos; dazu trug auch die Hilfestellung durch den LRH bei. Inzwischen haben sich die GPÄ gut in ihr neues Aufgabengebiet eingearbeitet. Auch die Abschlußprüfer, die sich nicht mehr einem, sondern insgesamt 12 unterschiedlichen Auftraggebern gegenübersehen, haben sich relativ schnell in das neue System eingefunden. Damit nach Möglichkeit bei dem Verfahren eine einheitliche Linie verfolgt wird, findet im Rahmen der zweimal jährlich stattfindenden Tagungen der Arbeitsgemeinschaft „Rechnungs- und Gemeindeprüfung der Kreise in

Schleswig-Holstein“ ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch, bei Bedarf aber auch eine Abstimmung aus aktuellem Anlaß statt.

- 16.4 Auch für die Jahresabschlüsse der **kommunalen Krankenhäuser**, soweit sie nicht bereits aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften geprüft werden, sollte die **Prüfungspflicht** eingeführt werden. Die bisher nicht prüfungspflichtigen kommunalen Krankenhäuser - sie zählen faktisch zu den größten kommunalen Wirtschaftsbetrieben - lassen sich zwar alle freiwillig prüfen; bei einer Pflichtprüfung nach dem KPG würde jedoch ein einheitlicher (Mindest-)Standard festgelegt, so daß eine bessere Vergleichbarkeit der Prüfungsberichte geschaffen würde. Damit würde auch die Aussagefähigkeit für die Trägerkommune, die Kommunalaufsicht und die Prüfungsbehörde erhöht werden (vgl. Tz. 14.4).
- 16.5 Aufgrund des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG)<sup>1</sup> hat sich im Hinblick auf eine sachgerechte **Angleichung des KPG** an die handelsrechtlichen Vorschriften ein Anpassungsbedarf ergeben. Dieser betrifft vorerst hauptsächlich die Umwandlung des bisher im KPG vorgesehenen Textes des Bestätigungsvermerks im Bericht zur Jahresabschlußprüfung in eine formfreie Beurteilung. § 14 Abs. 3 KPG wäre entsprechend zu ändern, und zwar im wesentlichen durch einen veränderten Hinweis auf § 322 HGB, soweit nicht Teile dieser Vorschrift unmittelbar übernommen werden. In § 322 HGB, der durch Art. 2 Nr. 10 des KonTraG völlig neu gefaßt worden ist, ist der Inhalt des (neuen) Bestätigungsvermerks im einzelnen geregelt. Konsequenterweise wären auch weitere Vorschriften des KPG an die durch das KonTraG geänderten Regelungen des HGB anzupassen.

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich vom 27.4.1998, BGBl. I S. 786.

## 17. **Ausblick**

Die öffentliche Verwaltung steht insgesamt vor großen Problemen: Strukturveränderungen in unserer Gesellschaft, ein zögerliches Wirtschaftswachstum, anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und daraus resultierende steigende Kosten haben den gesamten finanziellen Spielraum spürbar verengt. Auch die Kommunen als „letztes Glied“ in der Kette öffentlicher Aufgabenträger bekommen diese Situation zu spüren. Dabei sind die Möglichkeiten zur Einnahmeverbesserung, z. B. durch Steuererhöhungen und Entgelte für kommunale Dienstleistungen oder den Verkauf kommunalen Vermögens, weitgehend ausgereizt. Deshalb wird es weiterhin darauf ankommen, die Ausgabenseite aufgabenkritisch zu durchforsten. Dies ist in vielen Fällen bereits auch geschehen; weitere Einsparpotentiale gilt es noch zu erschließen. Dabei verkennt der LRH nicht, daß die Maßnahmen zur Reduzierung der Ausgabenseite durch Einsparungen bei den Personal- und Sachkosten gerade bei den Kommunen als Dienstleister für den Bürger auch ihre Grenzen haben.

Die Kommunen gehen daher neue Wege mit dem Ziel, im Rahmen der engen finanziellen Möglichkeiten die Wirtschaftlichkeit und Effektivität der kommunalen Leistungen zu verbessern und dabei gleichzeitig die Qualität für die Bürgerinnen und Bürger zu erhalten oder sogar noch zu steigern. Insofern stellen vor allem die Verwaltungsreform und als eine spezielle Facette auch die zunehmende Ausgliederung kommunaler Aufgabenerfüllung beherrschende Themen der derzeitigen Diskussion auf kommunaler Ebene dar.

Bei der weiter fortzuführenden Verwaltungsreform gilt es, Augenmaß zu bewahren. Dies bedeutet auch, daß die Wirkungen der Maßnahmen und Instrumente in einem angemessenen Verhältnis zu den entsprechenden Kosten stehen müssen, da ansonsten das Wirtschaftlichkeitsziel verfehlt werden kann. Darüber hinaus ist generell darauf zu achten, daß bei der Umsetzung der Maßnahmen nicht die „Bodenhaftung“ verloren geht. Denn die von der KGSt bei 23 schleswig-holsteinischen Kommunen durchgeführte Wirkungsanalyse der dortigen Verwaltungsreform hat deutlich werden lassen, daß eine Verbesserung letztlich nur dann zu erreichen ist, wenn die Maßnahmen auch praktikabel sind und von den Beschäftigten als zielführend anerkannt werden.

Hinsichtlich der zunehmenden Ausgliederungen ist verstärkt zu fordern, die flexiblere und wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung anderer Organisations- und Rechtsformen hinreichend zu begründen; dies ist in der Vergangenheit häufig nicht beachtet worden. Teilweise hat der LRH in diesem Zusammenhang den Eindruck gewonnen, als gehe es nicht um ei-

ne effizientere Aufgabenerfüllung, sondern als wolle man sich durch die „Flucht ins Privatrecht“ den für die kommunalen Körperschaften geltenden Rechtsnormen entziehen. Daß dies nicht gelingen kann, haben in letzter Zeit nicht zuletzt die Verwaltungsgerichte mit ihren Urteilen deutlich gemacht.

Was die zur Zeit aktuelle Diskussion um eine Neuorientierung des Gemeindefinanzrechts betrifft, so ist im Grunde die ordnungspolitische Frage zu beantworten, wo die Trennlinie zwischen staatlichem und privatwirtschaftlichem Handeln verlaufen soll.

Letztlich stellen die Finanzen stets das alles beherrschende Thema für die öffentliche Hand dar. Derzeit befinden sich Bund, Länder und Kommunen in einer schwierigen finanziellen Lage. Angesichts dieser Situation sollte sich jede der 3 Ebenen darauf einstellen, die ihr obliegenden Aufgaben mit den ihr zur Verfügung stehenden Finanzierungsmitteln dauerhaft erfüllen zu können. Dies heißt aber auch, daß sich keine Ebene zu Lasten der anderen „sanieren“ bzw. konsolidieren darf und daß als zweckmäßig angesehene Aufgabenverlagerungen zwingend mit einem entsprechenden finanziellen Ausgleich verbunden sein müssen (Konnexitätsprinzip).

Kiel, den 26. August 1999

Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein  
Dr. Korthals



**Gesetz**  
**über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften**  
**und die Jahresabschlußprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe**  
**(Kommunalprüfungsgesetz - KPG -)**

**Abschnitt I**  
**Überörtliche Prüfung**

§ 1  
 Prüfungspflicht

(1) Die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die sonstige Verwaltungstätigkeit der Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände (kommunale Körperschaften) wird von besonderen Prüfungsbehörden überwacht (überörtliche Prüfung).

(2) Andere Körperschaften des öffentlichen Rechts, deren Mitglieder kommunale Körperschaften sind, sowie rechtsfähige Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die von kommunalen Körperschaften errichtet worden sind, unterliegen der überörtlichen Prüfung nach diesem Gesetz, soweit dies durch Rechtsvorschrift bestimmt ist. Bei der Anwendung dieses Gesetzes gelten für sie die Vorschriften für kommunale Körperschaften; an die Stelle der Kommunalaufsichtsbehörde tritt die Behörde, welche die Aufsicht nach den §§ 50 bis 52 des Landesverwaltungsgesetzes ausübt.

(3) Prüfungsbehörden sind

1. der Landesrechnungshof und
2. die Landrätin oder der Landrat.

§ 2  
 Landesrechnungshof

(1) Der Landesrechnungshof ist zuständig für die überörtliche Prüfung der Kreise und der Städte über 20 000 Einwohner unbeschadet seines Rechts, die Haushalts- und Wirtschaftsführung anderer kommunaler Körperschaften durch eigene Prüfungen zu überwachen.

(2) Der Landesrechnungshof ist ferner zuständig für die überörtliche Prüfung der Zweckverbände, die der Aufsicht des Innenministeriums unterstehen, sowie der anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts und der rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nach § 1 Abs. 2, soweit die Aufsicht nach den §§ 50 bis 52 des Landesverwaltungsgesetzes von einer obersten Landesbehörde ausgeübt wird.

§ 3  
 Die Landrätin oder der Landrat

(1) Die Landrätin oder der Landrat ist zuständig für die überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften, über die sie oder er die Kommunalaufsicht führt. Sie oder er ist ferner zuständig für die überörtliche Prüfung der anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nach § 1 Abs. 2, soweit sie nicht dem Landesrechnungshof obliegt.

(2) Die Aufgaben der überörtlichen Prüfung nimmt das Rechnungsprü-

fungsamt des Kreises zugleich als Gemeindeprüfungsamt wahr. Die Landrätin oder der Landrat kann dem Gemeindeprüfungsamt Aufträge zur Prüfung kommunaler Körperschaften erteilen. Die Landrätin oder der Landrat sowie die Leiterin oder der Leiter und die Prüferinnen und Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes sind bei der Beurteilung der Prüfungsvorgänge im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht an Weisungen gebunden.

(3) Kommunale Körperschaften nach Absatz 1, die kein eigenes Rechnungsprüfungsamt eingerichtet haben, sollen innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren einmal geprüft werden. Unvermutete Kassenprüfungen sind mindestens jährlich vorzunehmen. Prüfungen aus besonderem Anlaß bleiben unberührt.

(4) Die Leiterin oder der Leiter und die Prüferinnen und Prüfer des Gemeindeprüfungsamtes, bei denen in bezug auf die von ihnen zu prüfenden kommunalen Körperschaften die Behinderungsgründe des § 115 Abs. 3 und 4 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein auftreten, sind insoweit von der Teilnahme an der Prüfung ausgeschlossen.

#### § 4 Prüfungsaufträge

- (1) Der Landesrechnungshof kann im Einvernehmen mit dem Innenministerium im Einzelfall der Landrätin oder dem Landrat Aufträge zur Prüfung kommunaler Körperschaften nach § 3 Abs. 1 oder einzelner Bereiche bei mehreren kommunalen Körperschaften nach § 3 Abs. 1 erteilen.
- (2) Prüft der Landesrechnungshof eine kommunale Körperschaft nach

§ 3 Abs. 1, soll er die Landrätin oder den Landrat bei der Prüfung beteiligen.

#### § 5 Gegenstand der Prüfung

(1) Bei der überörtlichen Prüfung ist insbesondere festzustellen, ob

1. die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die sonstige Verwaltungstätigkeit der kommunalen Körperschaft und ihrer Sondervermögen den Rechtsvorschriften und den Weisungen der Aufsichtsbehörden entsprechen (Ordnungsprüfung),
2. die Kassengeschäfte ordnungsgemäß geführt werden (Kassenprüfung),
3. die Verwaltung der kommunalen Körperschaften und ihrer Sondervermögen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird (Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung) und
4. die zweckgebundenen Zuwendungen des Bundes, des Landes oder anderer Träger der öffentlichen Verwaltung bestimmungsgemäß verwendet werden (Verwendungsprüfung).

(2) Zur Vertiefung ihrer Aufgaben im Rahmen der überörtlichen Prüfung kann die Prüfungsbehörde sachliche Schwerpunkte bilden und dabei mehrere kommunale Körperschaften gleichzeitig in die Prüfung einbeziehen (Querschnittsprüfung).

(3) Die Prüfungsbehörde bestimmt Zeit und Umfang der Prüfung; sie kann sich auf Stichproben beschrän-

ken. Der Landesrechnungshof kann im Einzelfall Sachverständige hinzuziehen.

#### § 6 Prüfungsverfahren

(1) Die kommunale Körperschaft hat die Prüfungsbehörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Sie hat insbesondere alle erbetenen Auskünfte zu erteilen, Einsicht in Belege, Akten und Urkunden zu gewähren sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden.

(2) Soweit der kommunalen Körperschaft aufgrund von Rechtsvorschriften oder Verträgen, Auskunfts- oder Herausgabeansprüche gegenüber Dritten zustehen, kann die Prüfungsbehörde sie im Rahmen der Prüfung an ihrer Stelle wahrnehmen.

(3) Läßt die kommunale Körperschaft Arbeitsvorgänge mit Hilfe der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, kann die Prüfungsbehörde dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Absatz 1 gilt entsprechend. Beruht das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht der Prüfungsbehörde zum Inhalt des Vertrages zu machen.

(4) Landesbehörden, die eigene Prüfungen vornehmen oder vornehmen lassen, haben ihre Prüfungsberichte der für die überörtliche Prüfung zuständigen Prüfungsbehörde zu übermitteln. Die jeweiligen Prüfungstermine sollen abgestimmt werden.

(5) Die kommunale Körperschaft hat der Prüfungsbehörde Auslagen zu erstatten, die dadurch entstehen, daß

Dritte nach Absatz 3 und nach § 5 Abs. 3 im Rahmen der Prüfung tätig werden. Im übrigen ist die überörtliche Prüfung kostenfrei.

#### § 7 Prüfungsergebnis

(1) Die Prüfungsbehörde soll das Ergebnis von Prüfungen nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 3 in einer Schlußbesprechung mit der kommunalen Körperschaft unter Beteiligung der Kommunalaufsichtsbehörde erörtern. Die wesentlichen Prüfungsfeststellungen und ihre Vorschläge teilt die Prüfungsbehörde der kommunalen Körperschaft und der Kommunalaufsichtsbehörde als schriftliches Prüfungsergebnis mit.

(2) Prüft die Landrätin oder der Landrat im Auftrage des Landesrechnungshofs, so hat sie oder er das Prüfungsergebnis dem Landesrechnungshof vorzulegen; dieser teilt es der kommunalen Körperschaft und dem Innenministerium mit.

(3) Die kommunale Körperschaft hat zu dem Ergebnis der Prüfung nach § 5 Abs. 1 gegenüber der Prüfungsbehörde und der Kommunalaufsichtsbehörde innerhalb von sechs Monaten Stellung zu nehmen. Dabei ist insbesondere zu berichten, ob und wie den Prüfungsfeststellungen Rechnung getragen ist. Die Prüfungsbehörde wertet die Stellungnahme aus, teilt der Kommunalaufsichtsbehörde das Ergebnis der Auswertung mit und kann aufsichtsbehördliche Maßnahmen anregen. Die Kommunalaufsichtsbehörde entscheidet unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Auswertung der Stellungnahme nach Anhörung der

Prüfungsbehörde über den Abschluß des Prüfungsverfahrens.

(4) Das Ergebnis von Querschnittsprüfungen nach § 5 Abs. 2 teilt die Prüfungsbehörde den kommunalen Körperschaften und der Kommunalaufsichtsbehörde mit, der Landesrechnungshof darüber hinaus den fachlich zuständigen Ministerien und den kommunalen Landesverbänden. Mit Ausnahme der kommunalen Landesverbände sollen die Adressaten gegenüber der Prüfungsbehörde Stellung nehmen. Auf Stellungnahmen der kommunalen Körperschaften kann die Prüfungsbehörde verzichten. Die Prüfungsbehörde entscheidet bei Querschnittsprüfungen über den Abschluß des Prüfungsverfahrens.

(5) Die kommunale Körperschaft hat innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Ergebnisses der Prüfungen nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 3 das Vorliegen des Prüfungsergebnisses bekanntzumachen und es danach öffentlich auszulegen, soweit nicht schutzwürdige Interessen einzelner entgegenstehen. In der Bekanntmachung ist auf die öffentliche Auslegung hinzuweisen.

## **Abschnitt II**

### **Jahresabschlußprüfung der kommunalen Wirtschaftsbe- triebe**

#### § 8 Prüfungsbehörden

(1) Der Landesrechnungshof ist, soweit nicht andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, im Rahmen dieses Gesetzes zuständig für die Jahresabschlußprüfung der prüfungspflichtigen Einrichtungen (§ 10) der kommunalen Körperschaften, die der Kommunalaufsicht des Innenministeriums unterliegen. Satz 1 gilt entsprechend für die Landrätin oder den Landrat als Gemeindeprüfungsamt für die prüfungspflichtigen Einrichtungen der kommunalen Körperschaften, die ihrer oder seiner Kommunalaufsicht unterliegen.

(2) Die Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes nach § 116 Abs. 1 Nr. 3 und 4, Abs. 2 Nr. 3 bis 5 der Gemeindeordnung sowie die überörtliche Prüfung nach den §§ 1 bis 7 werden durch die Jahresabschlußprüfung nicht berührt.

#### § 9 Abschlußprüferin oder Abschlußprüfer

(1) Soweit die Jahresabschlußprüfung nach diesem Gesetz erfolgt, schließt die Prüfungsbehörde im Namen und für Rechnung der kommunalen Körperschaft oder der Gesellschaft einen Vertrag mit einer Wirtschaftsprüferin oder einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (Abschlußprüferin oder Abschlußprüfer) über die Vornahme der Jahresabschlußprüfung. Vor Abschluß des Vertrages hat

er die kommunale Körperschaft oder die Gesellschaft anzuhören.

(2) Für die Durchführung der Jahresabschlussprüfung und für den Prüfungsbericht ist die Abschlussprüferin oder der Abschlussprüfer der kommunalen Körperschaft oder der Gesellschaft und der Prüfungsbehörde verantwortlich. § 323 des Handelsgesetzbuches gilt entsprechend.

#### § 10

##### Prüfungspflichtige Einrichtungen

(1) Die Jahresabschlüsse

1. der Eigenbetriebe,
2. der Zweckverbände nach § 15 Abs. 3 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GkZ),
3. der Unternehmen, Einrichtungen und Zweckverbände, die aufgrund des § 101 Abs. 2 Satz 3 GO oder des § 15 Abs. 4 GkZ nach den Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung vom 29. Dezember 1986 (GVBl. Schl.-H. 1987 S. 11) geführt werden,

werden jährlich geprüft (Jahresabschlussprüfung). Die Kommunalaufsichtsbehörde kann im Einvernehmen mit der Prüfungsbehörde zulassen, daß bis zu drei Jahresabschlüsse zusammen geprüft werden.

(2) Prüfungspflichtige Einrichtungen sind auch Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts (Gesellschaften), soweit ihr Jahresabschluss nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 oder Abs. 3 Nr. 1 nach diesem Gesetz geprüft wird. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

#### § 11

##### Prüfung von Gesellschaften

(1) Gehören einer kommunalen Körperschaft Anteile an Gesellschaften in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 29 des Gesetzes vom 29. Juli 1994 (BGBl. I S. 1890), bezeichneten Umfang, so hat sie

1. zu verlangen, daß in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag die Durchführung einer Jahresabschlussprüfung nach diesem Gesetz gewährleistet wird, soweit nicht eine Prüfung des Jahresabschlusses durch andere gesetzliche Vorschriften vorgeschrieben ist,
2. die Rechte nach § 53 Abs. 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes auszuüben und
3. darauf hinzuwirken, daß ihr und der für die überörtliche Prüfung zuständigen Prüfungsbehörde in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag die in § 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

Die Kommunalaufsichtsbehörde kann im Einvernehmen mit der Prüfungsbehörde Ausnahmen von den Nummern 2 und 3 zulassen.

(2) Gehören einer kommunalen Körperschaft Anteile an Gesellschaften in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bezeichneten Umfang und erfolgt die Jahresabschlussprüfung nach anderen Rechtsvorschriften, können die Prü-

fungsbehörde und die Kommunalaufsichtsbehörde die Vorlage der Prüfungsberichte verlangen.

(3) Gehört einer kommunalen Körperschaft keine Mehrheitsbeteiligung nach § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes, so soll sie, soweit ihr Interesse dies erfordert, darauf hinwirken, daß in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag

1. die Durchführung einer Jahresabschlußprüfung nach diesem Gesetz gewährleistet wird, soweit nicht eine Prüfung des Jahresabschlusses durch andere gesetzliche Vorschriften vorgeschrieben ist,
2. ihr die Befugnisse nach § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes und
3. ihr und der für die überörtliche Prüfung zuständigen Prüfungsbehörde die in § 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

Bei mittelbaren Beteiligungen gilt dies nur, wenn die Beteiligung den vierten Teil der Anteile übersteigt und einem Unternehmen zusteht, an dem die kommunale Körperschaft allein oder zusammen mit anderen kommunalen Körperschaften mit Mehrheit nach § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes beteiligt ist.

#### § 12

##### Befreiung von der Jahresabschlußprüfung

(1) Das Innenministerium kann im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof prüfungspflichtige Einrichtungen, die nach der Größe des Ver-

sorgungsbereiches, der Höhe der Bilanzsumme oder der Höhe der Umsatzerlöse nur einen geringen Umfang haben, allgemein von der Jahresabschlußprüfung befreien. Die Befreiung ist jederzeit widerruflich; sie kann für einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren ausgesprochen werden. Mit der Befreiung von der Jahresabschlußprüfung ist eine Entscheidung über die Ersatzprüfung zu treffen.

(2) Die Kommunalaufsichtsbehörde kann im Einvernehmen mit der Prüfungsbehörde prüfungspflichtige Einrichtungen unter Berücksichtigung der durch die allgemeine Befreiung nach Absatz 1 gesetzten Maßstäbe auf Antrag von der Jahresabschlußprüfung befreien. Absatz 1 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

(3) Zuständig für die Ersatzprüfung ist die Landrätin oder der Landrat. In Städten über 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern und in Kreisen wird die Ersatzprüfung eigener prüfungspflichtiger Einrichtungen von den Rechnungsprüfungsämtern vorgenommen. Bei Zweckverbänden nach § 15 Abs. 3 und 4 des GkZ und bei prüfungspflichtigen Einrichtungen von Körperschaften des öffentlichen Rechts nach § 1 Abs. 2 kann die Ersatzprüfung dem Rechnungsprüfungsamt eines Mitglieds übertragen werden.

#### § 13

##### Gegenstand und Verfahren der Prüfung

(1) Die Jahresabschlußprüfung erstreckt sich insbesondere auf

1. die Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses unter Einbeziehung der Buchführung, des Lageberichts und der Erfolgsübersicht (Prüfungsunterlagen),
2. die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und
3. die wirtschaftlichen Verhältnisse.

(2) Die prüfungspflichtige Einrichtung hat die Abschlußprüferin oder den Abschlußprüfer bei der Wahrnehmung ihrer oder seiner Aufgaben zu unterstützen. § 6 Abs. 1 bis 3 gilt entsprechend.

(3) Die Abschlußprüferin oder der Abschlußprüfer kann Prüfungen vor Abschluß des Wirtschaftsjahres vornehmen.

(4) Liegen sechs Monate nach Abschluß des Wirtschaftsjahres die Prüfungsunterlagen nicht vor, kann die Kommunalaufsichtsbehörde anordnen, daß sie von einer oder einem Beauftragten im Wege der Ersatzvornahme auf Kosten der prüfungspflichtigen Einrichtung erstellt werden. Die oder der Beauftragte hat insoweit die Rechte einer Abschlußprüferin oder eines Abschlußprüfers nach Absatz 2.

(5) Der Jahresabschluß soll bis zum Ablauf von neun Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahres geprüft sein.

(6) Die prüfungspflichtige Einrichtung trägt die Kosten der Prüfung.

#### § 14 Prüfungsergebnis

(1) Die Abschlußprüferin oder der Abschlußprüfer faßt die wesentlichen Prüfungsfeststellungen sowie ihre

oder seine Vorschläge in einem schriftlichen Prüfungsbericht zusammen; sie sollen in einer Schlußbesprechung erörtert werden.

(2) Im Prüfungsbericht sind insbesondere darzustellen

1. die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der geprüften Einrichtung,
2. verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren,
3. die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages und
4. die Auswirkungen eines ausgewiesenen Jahresfehlbetrages auf die Haushaltswirtschaft des kommunalen Trägers.

§ 321 des Handelsgesetzbuches gilt entsprechend. Weiterhin hat die Abschlußprüferin oder der Abschlußprüfer festzustellen, ob die Geschäfte ordnungsgemäß geführt wurden.

(3) Sind nach dem abschließenden Ergebnis der Prüfung keine Einwendungen zu erheben, hat die Abschlußprüferin oder der Abschlußprüfer dies durch folgenden Vermerk zu bestätigen:

„Die Buchführung und der Jahresabschluß entsprechen nach meiner/ unserer pflichtgemäßen Prüfung den Rechtsvorschriften. Der Jahresabschluß vermittelt unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild

der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. Der Lagebericht steht im Einklang mit dem Jahresabschluß. Die wirtschaftlichen Verhältnisse geben zu wesentlichen Beanstandungen keinen Anlaß. § 322 Abs. 2 bis 4 des Handelsgesetzbuches gilt entsprechend.“

(4) Die Abschlußprüferin oder der Abschlußprüfer legt den Prüfungsbericht der Prüfungsbehörde vor. Die Prüfungsbehörde kann zu dem Bestätigungsvermerk der Abschlußprüferin oder des Abschlußprüfers eigene Feststellungen treffen. Die Prüfungsbehörde leitet den Prüfungsbericht der kommunalen Körperschaft oder der Gesellschaft sowie der Kommunalaufsichtsbehörde zu. Dem Innenministerium ist der Prüfungsbericht auch dann zuzuleiten, wenn es nicht Kommunalaufsichtsbehörde ist. Die Vertretungen der an einer Gesellschaft beteiligten kommunalen Körperschaften sind davon zu unterrichten, daß der Prüfungsbericht vorliegt.

(5) Die kommunale Körperschaft oder die geprüfte Gesellschaft hat

1. den Bestätigungsvermerk der Abschlußprüferin oder des Abschlußprüfers oder den Vermerk über dessen Versagung,
2. den Feststellungsvermerk der Prüfungsbehörde,
3. den Beschluß über die Feststellung des Jahresabschlusses unter Angabe des Datums der Feststellung und
4. die beschlossene Behandlung des Jahresergebnisses unter Angabe des Jahresergebnisses

bekanntzumachen.

Gleichzeitig sind der Jahresabschluß und der Lagebericht an sieben Tagen öffentlich auszulegen; in der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen.

### **Abschnitt III Schlußvorschriften**

#### § 15

#### Durchführungsbestimmungen

Das Innenministerium wird ermächtigt, durch Verordnung nähere Bestimmungen zu treffen über

1. die Einbeziehung von Sondervermögen kommunaler Körperschaften nach § 97 der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein in die Prüfungspflicht nach Abschnitt II,
2. die Verpflichtung zur Prüfung von Körperschaften des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit, deren Mitglieder kommunale Körperschaften sind, sowie rechtsfähigen Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, die von kommunalen Körperschaften errichtet worden sind, sofern die Körperschaft, Anstalt oder Stiftung nicht aufgrund von Rechtsvorschriften einer vergleichbaren Prüfung durch eine unabhängige Prüfungseinrichtung unterworfen ist, und
3. die Gliederung des Prüfungsberichts sowie die Durchführung der Schlußbesprechung nach § 14.