



Kommunalbericht 2001

des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

Kiel, den 11. Juni 2001

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorbemerkungen	7
2. Kommunalprüfung	8
3. Kommunale Finanzlage	11
4. Betrachtungen zur Kennzahl „Freier Finanzspielraum“	28
5. Kreditfinanzierte allgemeine Rücklage	40
6. Entwicklung des Zuschussbedarfs im Einzelplan 4 ‚Soziale Sicherheit‘ (Fortschreibung)	49
7. Entwicklung der gegenseitigen Kostenbeteiligung im Quotalen System der Sozialhilfe	56
8. Personalwirtschaft (Fortschreibung)	67
9. Nebentätigkeiten im kommunalen Verwaltungsbereich	71
10. Spezielle Probleme bei der Ausgliederung kommunaler Aufgaben	77
10.1 Eröffnungsbilanz bei ausgegliederten Abwasserbeseitigungseinrichtungen	79
10.2 Zur Zweckmäßigkeit und Zulässigkeit von Prüfungsrechten örtlicher Rechnungsprüfungsämter bei kommunalen Eigengesellschaften	86
10.3 Mitwirkungsverbot nach § 22 Abs. 2 Nr. 2 GO für Gemeindevertreter als Aufsichtsratsmitglieder kommunaler Gesellschaften	94
10.4 Beachtung von §§ 102 Abs. 5, 108 Abs. 2 GO bei mittelbaren Beteiligungen	98
11. Technikunterstützte Informationsverarbeitung in den Kommunen	101
11.1 Städte über 20.000 Einwohner	102
11.2 Gemeinden des Kreises Ostholstein - Bericht des Gemeindeprüfungsamts -	113
12. Energie sparende Maßnahmen in den Kommunen	127
13. Verträge mit Architekten und Ingenieuren	144
13.1 Kreise, kreisfreie Städte und Städte über 20.000 Einwohner	144
13.2 Gemeinden des Kreises Segeberg - Bericht des Gemeindeprüfungsamts -	151
14. Ausblick	157

Abkürzungsverzeichnis

AA-GemHVO	Ausführungsanweisung zur Gemeindehaushaltsverordnung für Schleswig-Holstein
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AG	Aktiengesellschaft
AGB-G	Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen
AHW	Anschaffungs- und Herstellungswert
AktG	Aktiengesetz
AMEV	Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt für Schleswig-Holstein
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BauR	Zeitschrift für Baurecht
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHKW	Blockheizkraftwerk
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BVB	Besondere Vertragsbedingungen für die Beschaffung und den Betrieb von DV-Anlagen und -Programmen
CO ₂	Kohlendioxyd
DÖV	Zeitschrift „Die öffentliche Verwaltung“
DSVO	Datenschutzverordnung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
Epl.	Einzelplan
Euro	Europäische Währungseinheit
Ew	Einwohner
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein - Finanzausgleichsgesetz -
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GPA/GPÄ	Gemeindeprüfungsamt/Gemeindeprüfungsämter
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
HGB	Handelsgesetzbuch

HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IT	Informations- und Kommunikationstechnik
KAG	Kommunalabgabengesetz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle, Köln
KomFIT	Kommunales Forum für Informationstechnik
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
KrO	Kreisordnung für Schleswig-Holstein
kWh	Kilowattstunde
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
LAbfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz
LBG	Landesbeamten-gesetz
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
LPflegeG	Landespflegegesetz
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LRH-G	Gesetz über den Landesrechnungshof
LV	Landesverfassung
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
Mio. DM	Million Deutsche Mark
NJW	Neue Juristische Wochenzeitung
NtVO	Nebentätigkeitsverordnung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
PC	Personalcomputer
RBBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes
Rdnr.	Randnummer
RPA/RPÄ	Rechnungsprüfungsamt/Rechnungsprüfungsämter
SAKD	Sächsische Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung
Sozialministerium	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz
TDM	Tausend Deutsche Mark
TuI	Technikunterstützte Informationsverarbeitung
Tz.	Textziffer in diesem Bericht
UARG	Unterausschuss Reform des Gemeindehaushaltsrechts
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A
WBZW	Wiederbeschaffungszeitwert

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 [Ew]).

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 nach 1999 einen **zweiten 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 so wie 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 für Hinweise und Anregungen gegeben. Den Beitrag „Entwicklung der gegenseitigen Kostenbeteiligung im Quotalen System der Sozialhilfe“ hat auch das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz (Sozialministerium) mit der Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Die kommunalen Landesverbände haben auch den zweiten Tätigkeitsbericht des LRH für den kommunalen Bereich aufgeschlossen zur Kenntnis genommen; besondere Hinweise des Innenministeriums, des Sozialministeriums und anderer eingeschalteter Verwaltungsstellen sind in einzelnen Textbeiträgen berücksichtigt bzw. wiedergegeben worden.

Die Anregung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände im Rahmen des Kommunalberichts 1999, bei künftigen Berichten dieser Art auch Erkenntnisse aus Prüfungen im kreisangehörigen Gemeindebereich einzubeziehen, ist aufgegriffen worden. Von den Kreisen Ostholstein und Segeberg sind folgende Beiträge erarbeitet und in diesen Kommunalbericht aufgenommen worden:

- Technikunterstützte Informationsverarbeitung in den Gemeinden des Kreises Ostholstein (siehe Tz. 11.2),
- Verträge mit Architekten und Ingenieuren in den Gemeinden des Kreises Segeberg (siehe Tz. 13.2).

Diese Beiträge ergänzen die Erkenntnisse des LRH. Die gute Zusammenarbeit mit den Gemeindeprüfungsämtern (GPÄ) der Kreise soll weiter ausgebaut und vertieft werden.

2. Kommunalprüfung

2.1 Grundlagen 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. Diese **Verankerung der Kommunalprüfung in der Verfassung** gibt es außer in Schleswig-Holstein nur in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen.

Gesetzliche Grundlage für die Kommunalprüfung ist das **Kommunalprüfungsgesetz (KPG)**¹.

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.

Eine **ausführliche Darstellung** der Zuständigkeiten, Inhalte und des Verfahrens der Prüfung im kommunalen Bereich ist dem ersten **Kommunalbericht 1999** des LRH, S. 8 ff., zu entnehmen.

2.2 Beratungstätigkeit des LRH im kommunalen Bereich

Neben der unmittelbaren Prüfungstätigkeit gewinnt die **prüfungsbegleitende Beratung** zunehmend an Bedeutung. So werden den Kommunen schon während der örtlichen Erhebungen Hinweise und Anregungen zu Verbesserungen im Verwaltungshandeln gegeben.

Außerdem hat sich aufgrund der während der Prüfungen vor Ort geknüpften persönlichen Kontakte auch ein reger Gedankenaustausch außerhalb der eigentlichen Prüfungsverfahren entwickelt. In etlichen Fällen erfragen Kommunen zu bestimmten aktuellen Themen die Auffassung des LRH, um diese ggf. in ihre Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

Im Zusammenhang mit der zunehmenden Ausgliederung kommunaler Aufgabenerfüllung in andere Organisations- und Rechtsformen war der LRH in den letzten Jahren schwerpunktmäßig im Rahmen von Fragestellungen am Schnittpunkt von öffentlichem (Haushalts- und Abgaben-)Recht einerseits und privatem (Gesellschafts- und Handels-)Recht andererseits

¹ 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.

beratend tätig. Durch entsprechende Hinweise und Anregungen konnten auf diese Weise z. B. Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse eigenbetriebsähnlicher Einrichtungen transparenter gestaltet werden.

Nicht zuletzt 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 GPÄ und Rechnungsprüfungsämtern (RPÄ) der Kreise sowie den RPÄ der Städte, mit denen des Öfteren Einzelprobleme erörtert werden.

Diesen beratenden Tätigkeiten misst der LRH besondere Bedeutung bei, da deren Wirkung zum Teil höher einzuschätzen ist, als dies bei Anregungen und auch konstruktiver Kritik im Zuge der gesetzlichen Prüfungsverfahren der Fall ist.

2.3 **Übersicht über Kommunalprüfungen**

In den Jahren 1999 und 2000 hat der LRH im Einzelnen in folgenden Kommunen **überörtliche Prüfungen** durchgeführt:

- Kreis Stormarn,
- kreisfreie Städte Flensburg, Landeshauptstadt Kiel und Hansestadt Lübeck,
- Städte Bad Oldesloe und Reinbek.

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

- Nebentätigkeiten im kommunalen Verwaltungsbereich,
- Kommunale Praxis bei der Bildung von Haushaltsresten,
- Ausgliederung kommunaler Aufgaben.

Zusammengefasste Erkenntnisse aus den Prüfungen im kommunalen Bereich fanden ihren Niederschlag auch in folgenden **Bemerkungsbeiträgen**:

- Einhaltung der EG-Vergabevorschriften durch die Kommunen (2000),
- Abwasserbeseitigungsanlagen und Ortsentwässerung - Kommunaler Investitionsfonds (2000),
- Einzelmaßnahmen der Städtebauförderung (2000),
- Erhebung und Verwendung der Abwasserabgabe (2000),
- Noch nicht abgeschlossene Maßnahmen der Städtebauförderung in Schleswig-Holstein (2001),
- Verwendung des Aufkommens aus der Feuerschutzsteuer (2001),
- Förderung der Volkshochschulen (2001).

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 in den nachfolgenden Beiträgen dargestellt werden.

3. Kommunale Finanzlage

Aufbauend auf den im Kommunalbericht 1999 veröffentlichten Daten soll im Folgenden eine **Fortschreibung der Analyse der Finanzsituation der Kommunen** vorgenommen werden, die der unmittelbaren Prüfung durch den LRH unterliegen (Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte über 20.000 Ew).¹ Aus der Vielzahl der für die Beurteilung der Finanzen einer Kommune wichtigen Daten greift der LRH dabei erneut insbesondere auf die folgenden **3 Kennzahlen** zurück, die in einem gewissen finanzwirtschaftlichen Zusammenhang stehen und deshalb zusammen einen relativ guten Überblick über die Finanzsituation der einzelnen Kommunen bzw. Kommunalgruppen erlauben:

- 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 Gebietskörperschaften sind die Haushaltsjahre 1995 bis 2000 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, aus den jeweiligen Jahresrechnungen der Städte und Kreise, ergänzend aus eigenen Berechnungen des LRH sowie bezüglich des Jahres 2001 aus den Haushaltsplänen.

- 3.1 Wie im Kommunalbericht 1999 erfolgt die Darstellung und Analyse der Finanzentwicklung im kommunalen Bereich aufgrund der **unterschiedlichen Aufgabenstruktur** der Kreise, kreisfreien Städte und der Mittelstädte sowie im Hinblick auf Unterschiede bei den Haupteinnahmequellen getrennt nach diesen 3 Kommunalgruppen. Erneuert wird in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass ein direkter Kennzahlenvergleich der 3 kommunalen Gruppen miteinander wegen der unterschiedlichen Aufgabenkataloge nicht möglich ist und deshalb auch nicht angestrebt wird. Ein Vergleich der Entwicklungslinien ist allerdings sehr wohl aussagekräftig.

¹ Zur Darstellung der finanziellen Situation aller Kommunen in Schleswig-Holstein wird auf den umfangreichen Bericht der Landesregierung vom 27.6.2000, Landtagsdrucksache (LT-Drs.) 15/200, verwiesen.

Dagegen ist zwar prinzipiell ein Vergleich der Kommunen innerhalb der jeweiligen Kommunalgruppe möglich, aber auch hier hat die Aussagefähigkeit von Kennzahlenvergleichen in den letzten Jahren abgenommen. Dies ist im Wesentlichen auf organisatorische Entscheidungen zurückzuführen, durch die sich die Kommunen in bestimmten kommunalen Aufgabenfeldern zunehmend anderer Organisations- bzw. Rechtsformen bedienen (vor allem des Eigenbetriebs und der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung sowie der Gesellschaft mit beschränkter Haftung [GmbH]); durch diese Ausgliederungen entfällt eine Darstellung im originären Haushaltsplan. Der LRH ist sich insofern nach wie vor bewusst, dass die für die folgenden Darstellungen herangezogenen Kennzahlen und auch der zugrunde liegende Zeitraum von 6 Jahren zwar keine erschöpfende Aussage über die finanzielle Situation der Kommunen bzw. der Kommunalgruppen vermitteln kann, holzschnittartig aber einen durchaus guten Überblick.

3.2 Die Entwicklung der **Volumina der Verwaltungshaushalte** nach Einnahmen und Ausgaben in den Jahren 1995 bis 2000 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
1999	1.354.519	1.357.268	2.875.600	2.876.295	2.901.660	2.902.635
2000	1.314.604	1.314.604	2.840.960	2.879.498	2.947.689	2.947.689

Die Zusammenstellung zeigt auf, dass es im Zeitraum 1995 bis 2000 bei den kreisfreien Städten einen kontinuierlichen Rückgang der Haushaltsvolumina gegeben hat, während bei Kreisen und kreisangehörigen Mittelstädten keine eindeutige Tendenz zu erkennen ist. Gleichwohl ist bei der Entwicklung der Haushaltsvolumina aller Kommunen zusammen im Betrachtungszeitraum 1995/2000 eine Reduzierung von 7,5 Mrd. DM auf 7,1 Mrd. DM und damit ein Rückgang um fast 5 % festzustellen. Dieses Resultat ist angesichts allgemeiner Preis- und Tarifsteigerungen zum einen auf die Bemühungen der Kommunen um die Konsolidierung ihrer Haushalte durch Aufgabenverringering und durch Ausgabenreduzierungen zurückzuführen. Der Hauptgrund ist allerdings in den bereits angesprochenen vielfältigen organisatorischen Ausgliederungen aus den Haushalten etlicher Kommunen mit ihren Auswirkungen auf die zugehörigen Ausgaben bzw. Gebühreneinnahmen zu sehen. Dies gilt z. B. für die Abwasserbeseitigung, deren Einnahme- und Ausgabevolumen relativ groß

ist und deren Herauslösung aus dem Kernhaushalt einer Kommune sich deshalb durchaus deutlich bemerkbar macht.

Die Gegenüberstellung der o. a. Einnahmen und Ausgaben, die im „Normalfall“ deckungsgleich sein sollten, zeigt darüber hinaus, dass nicht alle Kommunen mit ihren laufenden Einnahmen ausgekommen sind. Insbesondere die Haushalte der kreisfreien Städte waren häufig in Einnahme und Ausgabe unausgeglichen, 1997 bis 1999 auch die einzelner Kreise. Bei den Städten spielt dabei die Gewerbesteuer eine besondere Rolle. Während sie in „guten Jahren“ bei einer Kommune zur Reduzierung des Kreditbedarfs beiträgt oder sogar bei Vermeidung von Kreditaufnahmen zur Bildung von Rücklagen führen kann, verursachen schlechte Gewerbesteuerjahre bei Kommunen mit tendenziell schwieriger Finanzsituation erhebliche Probleme, wie sich das z. B. im Jahr 2000 bei der Hansestadt Lübeck gezeigt hat (Fehlbetrag: 37,5 Mio. DM). Aber auch finanzwirtschaftlich als grundsätzlich gesund einzustufende Kommunen können durch gegenüber der Planung hohe Gewerbesteuerausfälle zumindest temporär in Bedrängnis geraten, wie z. B. 1997 die Stadt Bad Schwartau (Fehlbetrag 1997: knapp 5,6 Mio. DM) oder 1999 Bad Oldesloe (Fehlbetrag 1999: knapp 2,8 Mio. DM).

- 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 Teilhaushalte in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. Dabei muss im Verwaltungshaushalt ein Zuführungsbetrag zum Vermögenshaushalt erwirtschaftet werden, der mindestens die ordentliche Tilgung von Krediten einschl. der Kreditbeschaffungskosten deckt sowie das Ansammeln finanzieller Mittel für bestimmte später entstehende Kosten 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 **freien Finanzspielraum**. Anderenfalls führt die Vornahme der Pflichtzuführung zu einem Defizit im Verwaltungshaushalt und damit im Zuge des amtlichen Berechnungsmusters auch zum Ausweis eines „negativen“ freien Finanzspielraums, und zwar in Höhe des Fehlbedarfs bzw. Fehlbetrags.

Die Ausweisung negativer Finanzspielräume dient dabei 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.

Der freie Finanzspielraum ist demnach der Teil der Zuführung zum Vermögenshaushalt, der 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 der Gemeindeordnung (GO). Insofern ist der freie Finanzspielraum die wichtigste Kennziffer zur Beurteilung der kommunalen Haushalte; gleichwohl ist auch diese Kennzahl nicht „ganz unfehlbar“¹.

- 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 den Werten für 1998 allerdings um bereinigte Werte, mit denen eine Sonderentwicklung bei der Stadt Geesthacht aufgrund einer einmaligen überproportionalen Gewerbesteuererinnahme bereinigt wurde, die andernfalls den Gesamtbetrag 1998 im Verhältnis zu den Werten der Vorjahre 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*
1999	107.206	228
2000	52.295	111

* bereinigte Werte, s. hierzu auch die Erläuterung unter der Tabelle am Ende von Tz. 3.3.1

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. Ein wesentlicher Grund hierfür dürfte im Rückgang des Aufkommens an Steuern und allgemeinen Zuweisungen zu suchen sein; denn 1997 war das Jahr mit einem unvorhergesehenen hohen Rückgang beim Einkommensteueraufkommen, das sich sowohl direkt über den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als auch über den Finanzausgleich ausgewirkt hat. Nach 2 besonders guten Jahren 1998 und 1999 ist der Gesamtbetrag im Jahr 2000 überraschend deutlich zurückgegangen. Hier haben sich u. a. folgende Sonderentwicklungen ausgewirkt:

Zum einen haben die 1998 und 1999 jeweils mit weitem Abstand an der Spitze stehenden abundanten Städte Ahrensburg und Geesthacht (freie Finanzspielräume 1999: 23,0 Mio. DM oder 794 DM/Ew bzw. 20,5 Mio. DM oder 707 DM/Ew; nächsthöherer Betrag: 9,5 Mio. DM oder 415 DM/Ew) im Jahr 2000, das einnahmeseitig in diesen beiden Städten wieder zu den „normalen“ Jahren zählte, die immer zeitversetzt eintretenden Auswirkungen des kommunalen Finanzausgleichssystems, d. h. in diesen Fällen deutlich höhere Finanzausgleichs- und Kreisumlagezahlun-

¹ Vgl. im Einzelnen Tz. 4.

gen zu spüren bekommen. Der Haushalt der Stadt Ahrensburg konnte nur durch eine Rücklagenentnahme überhaupt ausgeglichen werden, was einen freien Finanzspielraum von 0 DM/Ew bedeutet, und auch der freie Finanzspielraum der Stadt Geesthacht fiel mit gut 1,3 Mio. DM bzw. 45 DM/Ew deutlich geringer aus als in den beiden Vorjahren. Somit resultiert allein hieraus ein Rückgang der entsprechenden Gruppensumme für den freien Finanzspielraum im Vergleich zu den beiden Vorjahren von über 40 Mio. DM bzw. rd. 85 DM/Ew. Darüber hinaus hat es einen Rückgang des freien Finanzspielraums gegenüber den Vorjahren bei der Stadt Schleswig in einer Größenordnung von fast 10 Mio. DM gegeben, der zu einem Großteil auf der zum 1.1.2000 ausgegliederten Abwasserbeseitigungseinrichtung aus dem Haushalt beruhen dürfte und auch die 1999 noch mit hohen freien Finanzspielräumen aufwartenden Städte Wedel (9,7 Mio. DM bzw. 306 DM/Ew) und Reinbek (5,0 Mio. DM bzw. 203 DM/Ew) mussten im Jahr 2000 Rückgänge auf 0 DM/Ew bzw. 7 DM/Ew oder 161 TDM hinnehmen.

Berücksichtigt man diese Besonderheiten, so relativiert sich der o. a. im Verhältnis zu den Vorjahren niedrige Wert für das Jahr 2000 und man kann, auf die Gruppe der Mittelstädte bezogen, von einer im Großen und Ganzen befriedigenden finanzwirtschaftlichen Situation sprechen.

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 Leistungsfähigkeit 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 bisher fast kontinuierlich freie Finanzspielräume von zum Teil deutlich über 200 DM/Ew erwirtschafteten (z. B. Geesthacht, Ahrensburg, Eckernförde, Norderstedt).

Jahr	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
1999	23.024	- 2.752	794	- 118
2000	21.513	0	378	0

* Sondersituation Stadt Bad Schwartau, im Wesentlichen aufgrund eines Gewerbesteuer-einbruchs.

** Bereinigte 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.

Jahr	Gesamtbetrag TDM	Gruppendurchschnitt DM/Ew
1995	- 34.713	- 55
1996	- 9.566	- 15
1997	- 7.398	- 12
1998	46.886	75
1999	26.231	43
2000	112	0

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 46,9 Mio. DM erreichen, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass die Hansestadt Lübeck einen negativen freien Finanzspielraum in Höhe von 13,0 Mio. DM auswies¹.

Die starken Schwankungen bei der finanziellen Situation der einzelnen kreisfreien Städte setzten sich auch in den beiden letzten Jahren 1999 und 2000 fort. Während z. B. die Landeshauptstadt Kiel den Haushalt 1999 in der Rechnung nur durch den Einsatz erheblicher Mittel aus der allgemeinen Rücklage (23,7 Mio. DM) ausgeglichen gestalten konnte, erreichte die Hansestadt Lübeck zum ersten Mal seit 1993 wieder einen ausgeglichenen Haushalt, wobei ihr auch die Abdeckung des hohen Defizits aus dem Jahr 1997 (26,7 Mio. DM) gelang. Der ausgewiesene zusammengefasste freie Finanzspielraum aller kreisfreien Städte in Höhe von 26,2 Mio. DM resultiert insofern im Wesentlichen aus dem freien Finanzspielraum der Stadt Neumünster.

Das Jahr 2000 verlief dagegen für die beiden größten Städte im Lande genau umgekehrt. Die Landeshauptstadt Kiel konnte einen freien Finanzspielraum in Höhe von 23,0 Mio. DM bzw. 99 DM/Ew erzielen, während die Hansestadt Lübeck aufgrund einer Sonderentwicklung einen erheblichen Einbruch bei ihren Gewerbesteuereinnahmen erlitt und schließlich ein Defizit und damit einen entsprechenden negativen freien Finanzspiel-

¹ Flensburg hat zwar die Haushalte 1997 bis 2000 jeweils mit einem Defizit abgeschlossen, würde aber nach der Musterberechnung des freien Finanzspielraums einen positiven Wert aufweisen, der hier auch aus Vergleichsgründen berücksichtigt wurde; hieraus resultieren auch im Wesentlichen die Abweichungen zu den Zahlenangaben der Stadt selbst und zu den Finanzberichten des Innenministeriums. Hintergrund für die Entstehung des Defizits in Flensburg ist die Anwendung einer Ausnahmegenehmigung des Innenministeriums zur haushaltsmäßigen Behandlung von Gebührenüberschüssen der kostenrechnenden Einrichtungen (Stichwort: Gebührenaussgleichsrücklage). Im Jahr 2000 ist der sich nach dem amtlichen Muster ergebende freie Finanzspielraum darüber hinaus um eine einmalige Sonderentwicklung bereinigt worden.

raum in Höhe von - 37,5 Mio. DM. bzw. - 176 DM/Ew hinnehmen musste und in Zukunft erhebliche finanzielle Probleme auf sich zukommen sieht. Per Saldo hebt der negative freie Finanzspielraum der Hansestadt Lübeck in der zusammengefassten Betrachtung damit die positiven freien Finanzspielräume der übrigen kreisfreien Städte auf.

Einzig der Stadt Neumünster, dem größten „Sorgenkind“ unter den kreisfreien Städten Anfang der 90er-Jahre, ist es offenbar nachhaltig gelungen, ihren Haushalt zu konsolidieren. Seit 1996 werden keine Defizite mehr ausgewiesen, und nach Abarbeitung der Fehlbeträge der Vorjahre stehen seit 1998 auch ansehnliche freie Finanzspielräume zur Mitfinanzierung des Vermögenshaushalts zur Verfügung.

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

Jahr	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	- 12.992	222	- 60
1999	25.385	- 694	315	- 8
2000	22.993	- 37.467	178	- 176

Die o. a. Übersichten lassen zusammenfassend erkennen, dass sich die finanzielle Situation bei den kreisfreien Städten in den letzten Jahren zwar leicht entspannt hat, ohne dass es ihnen aber gelungen wäre, die finanzielle Problemzone zu verlassen. Wie bei den Mittelstädten auch, zeigt sich dabei eine starke Abhängigkeit von der Gewerbesteuer. Da die kreisfreien Städte seit Jahren unter finanziellem Druck stehen und ihre „finanzielle Durchschnittssituation“ in der Tendenz deshalb nur knapp ausgeglichene Haushalte zulässt, führen Schwankungen bei den Gewerbesteuer-einnahmen, die häufig in 2-stelliger Millionenhöhe auftreten, zu entsprechenden Schwankungen des freien Finanzspielraums in den positiven bzw. negativen Bereich, zumal der auf Isteinnahmen aufbauende kommunale Finanzausgleich erst um ein bis 2 Jahre versetzt auf gute oder schlechte Steuerjahre reagieren kann.

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

Jahr	Gesamtbetrag TDM	Gruppendurchschnitt DM/Ew
1995	107.476	52
1996	109.419	52
1997	73.442	35
1998	45.283	21
1999	74.744	35
2000	112.351	52

Die Übersicht spiegelt in den ersten Jahren eine deutliche Verschlechterung der Finanzlage der Kreise wider. Der Tiefpunkt wurde 1998 mit einem Gruppendurchschnitt von 21 DM/Ew erreicht und damit um ein Jahr versetzt zum bis dahin niedrigsten Wert der kreisangehörigen Städte im einkommensteuerschwachen Jahr 1997. Dies dürfte mit der Finanzierung der Kreishaushalte zusammenhängen, deren wichtigster Einnahmeposten die von den kreisangehörigen Kommunen erhobene und auf Basis von deren Finanzkraft berechnete Kreisumlage darstellt.

Auch die folgende Zusammenstellung der Höchst- und Niedrigtwerte der einzelnen Kreise deutet darauf hin, dass die Jahre 1997 bis 1999 die schwierigsten der zurückliegenden 6 Jahre waren.

Jahr	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
1999	15.025	- 976	96	- 5
2000	19.175	0	128	0

Im Jahr 1997 konnte der Kreis Nordfriesland seinen Verwaltungshaushalt nicht ausgleichen. 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.

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 zunächst als erforderlich angesehene Rücklagenentnahme.

1999 war dann allein der Haushalt des Kreises Stormarn unausgeglichen und im Jahr 2000 wurde - und zwar ohne einen defizitären Kreishaushalt - erfreulicherweise wieder das finanzielle Niveau von Mitte der 90er-Jahre erreicht. Hierzu hat auch die mit der Änderung des Finanzausgleichsge-

setzes (FAG)¹ durch das Änderungsgesetz vom 23.12.1999² beschlossene Erhöhung der sog. Nivellierungssätze für die Realsteuern beigetragen, durch die den Kreisen über die resultierenden höheren Kreisumlagegrundlagen per Saldo rd. 14 Mio. DM zusätzlich zugeflossen sind.

- 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 in den vergangenen 6 Jahren 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
1999	208.551	444	395.700	643	281.899	131
2000	203.791	434	465.494	762	273.759	126

Die Zusammenstellung zeigt für die Jahre 1995 bis 1997 zunächst 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. In den darauf folgenden Jahren kann bei allen 3 Kommunalgruppen in der Tendenz von einer Stagnation der Investitionsvolumina gesprochen werden. Eine Ausnahme hiervon stellt das Jahr 2000 bei den kreisfreien Städten dar, und zwar im Wesentlichen aufgrund deutlich höherer Investitionsausgaben als in den Vorjahren in Flensburg und in Lübeck. Insgesamt ging das zusammengefasste Investitionsvolumen in den Jahren 1995 bis 2000 von 1.010 Mio. DM um 67 Mio. DM bzw. 6,6 % auf 943 Mio. DM zurück. Auch bei der Entwicklung der Investitionsvolumina dürften sich die zunehmenden Ausgliederungen 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 mit durchschnittlich rd. 58 % den größten Anteil für Investitionszu-

¹ Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4.2.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 47, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2000, GVOBl. Schl.-H. 2001 S. 2.

² Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 23.12.1999, GVOBl. Schl.-H. 2000 S. 2.

schüsse 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	Baumaß- nahmen	Zuw./ [*] Zusch.**	Vermög.- erwerb	Baumaß- nahmen	Zuw./ [*] Zusch.**	Vermög.- erwerb	Baumaß- nahmen	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
1999	71.802	128.525	8.224	81.006	226.446	88.248	29.173	90.928	161.798
2000	67.174	127.336	9.281	114.120	259.037	92.337	29.105	79.792	164.861
Σ	441.878	903.541	88.700	510.397	1.553.038	510.100	186.672	518.575	975.809
Ø-Anteil	30,8 %	63,0 %	6,2 %	19,8 %	60,4 %	19,8 %	11,1 %	30,9 %	58,0 %

* Zuwendungen
** Zuschüsse

Aus der Tabelle wird deutlich, dass die Abnahme der Gesamtinvestitionsausgaben in der ersten Hälfte des Betrachtungszeitraums vor allem von den kontinuierlich zurückgegangenen Bauinvestitionen beeinflusst worden ist. Ab dem Jahr 1998 kann eine gewisse Stagnation festgestellt werden.

- 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 resultierenden 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. 6) - 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 mehr immer gegeben ist. Die Bewertung von Kennzahlen zur Verschuldung ist deshalb ohne weitergehende Informationen nur eingeschränkt möglich; hierbei ist im Übrigen bedeutsam, ob und wie die Kommunen im Einzelnen den Schuldendienst im Verwaltungshaushalt erwirtschaften können.

Nach der Statistik über öffentliche Schulden in Schleswig-Holstein ergibt sich für die Entwicklung der Verschuldung der 3 Kommunalgruppen über die Jahre 1995 bis 2000 folgendes Bild, wobei die von einigen Kommunen in Anspruch genommenen inneren Darlehen aus Sonderrücklagen nicht enthalten sind:

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	3.353	629.192	302
1996	475.011	1.013	2.205.994	3.504	674.385	321
1997	492.782	1.047	2.318.563	3.707	692.807	326
1998	496.837	1.056	2.395.828	3.865	738.119	345
1999	509.039	1.085	2.307.127	3.753	748.603	347
2000	499.728	1.065	2.315.739	3.792	731.749	337

Die Zusammenstellung lässt zunächst das sehr unterschiedliche Verschuldungsniveau der 3 Kommunalgruppen erkennen, das zu einem wesentlichen Teil auf die unterschiedliche 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 bis 1998 ein Anstieg der Verschuldung festzustellen. Der Rückgang der Verschuldung bei der Gruppe der kreisfreien Städte im Jahr 1999 ist dabei ausschließlich auf eine Sonderentwicklung bei der Landeshauptstadt Kiel zurückzuführen, die einen wesentlichen Teil des Verkaufserlöses aus der Veräußerung der Kieler Wohnungsbaugesellschaft zur außerordentlichen Schuldentilgung eingesetzt hat, sodass aufgrund dieser Schuldenreduzierung in der summarischen Betrachtung die Schuldenzunahme bei den anderen 3 kreisfreien Städten überkompensiert wird. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die in der o. a. Zusammenstellung bis 1999 ausgewiesene Schuldenzunahme stattgefunden hat, obwohl es in diversen Kommunen zu den bereits erwähnten Ausgliederungen gekommen ist, bei denen den ausgegliederten Einheiten die ihnen zurechenbaren Verbindlichkeiten häufig mit übertragen worden sind.

Sehr erfreulich ist schließlich der für das Jahr 2000 festzustellende erstmalige Schuldenabbau im Betrachtungszeitraum bei den Mittelstädten und den Kreisen. Damit konnte die unter Tz. 3.3.3 bei der Betrachtung des freien Finanzspielraums deutlich gewordene Verbesserung der Finanzsituation der Kreise nicht nur zu einer Erhöhung der Eigenfinanzierungsquote der Vermögenshaushalte, sondern offenbar auch zur Schuldenreduzierung genutzt werden. Bei den Mittelstädten konnten immerhin 11 der 15 Städte einen Schuldenabbau realisieren und auch bei den Kreisen waren es 8 von 11.

Bei den kreisfreien Städten, die im Jahr 2000 als Gruppe wieder einen leichten Schuldenanstieg verzeichneten, resultiert dieser Saldo aus deutlichen Zuwächsen der Verschuldung bei den Städten Flensburg und Lübeck, was angesichts der finanziell angespannten Situation dieser beiden Kommunen und den bereits erwähnten überdurchschnittlichen Investitionen im Jahr 2000 im Ergebnis nicht überrascht. Dagegen konnten die Lan-

Landeshauptstadt Kiel und auch die Stadt Neumünster ihre Schulden spürbar verringern.

- 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	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	1.923	103
1999	87.399	1.818	1.904	63
2000	86.602	1.726	1.858	59

Kreisfreie Städte

Jahr	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	4.117	3.481
1999	892.574	282.842	4.174	3.321
2000	923.953	262.967	4.422	3.246

Kreise

Jahr	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	722	75
1999	156.910	24.321	638	96
2000	152.013	23.773	612	97

Alle 3 Tabellen zeigen bei den einwohnerbezogenen Werten eine große Spannweite. 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 auch in den Unterschieden bei der originären finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen

Kommunen (vgl. die Ausführungen zum freien Finanzspielraum in Tz. 3.3) sowie wiederum dem unterschiedlichen Umfang der Ausgliederungen.

Bei den **Mittelstädten** wird die besonders große Spannweite ab 1998 insbesondere durch den schon mehrfach erwähnten Sonderfall Stadt Geesthacht ausgelöst, die ihre damaligen außerordentlichen Steuereinnahmen auch zum Abbau ihrer Verschuldung einsetzte, und heute unter Berücksichtigung ihrer allgemeinen Rücklage per Saldo schuldenfrei ist. Die höchste Pro-Kopf-Verschuldung in dieser Gruppe weist in den letzten 5 Jahren die Stadt Pinneberg auf.

In der Gruppe der **kreisfreien Städte**, die hinsichtlich der Pro-Kopf-Verschuldung die geringste Spannweite ausweist, hat es im Gegensatz zu den Mittelstädten in den letzten 6 Jahren zum Teil erhebliche Verschiebungen auf den „Rängen“ gegeben. So hat die Stadt Neumünster, die vor 1995 noch die höchste einwohnerbezogene Verschuldung zu verzeichnen hatte, in den Jahren 1996 bis 1998 die geringsten Werte ausgewiesen, bevor sie durch die Sonderentwicklung in Kiel (Verkauf der KWG) auf Rang 2 „verwiesen“ wurde. Die Stadt Flensburg dagegen, die im Jahr 1995 noch die geringste Pro-Kopf-Verschuldung der kreisfreien Städte aufwies, hatte aufgrund eines kontinuierlichen Schuldenanstiegs Ende 2000 erstmals den höchsten Wert zu verzeichnen. In den Jahren 1995 bis 1999 wies dagegen die Hansestadt Lübeck jeweils den höchsten Wert bei dieser Kennzahl aus.

Auch die **Kreise** weisen interessanterweise eine relativ große Spannweite bei der Pro-Kopf-Verschuldung aus. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der höchste Wert (durchgehend beim Kreis Segeberg) in einzelnen Jahren zum Teil über 200 DM/Ew über dem nächstniedrigeren Wert (regelmäßig beim Kreis Pinneberg) lag und dass auch die beiden Kreise, die im Betrachtungszeitraum abwechselnd jeweils die niedrigsten Werte aufwiesen (Rendsburg-Eckernförde und Herzogtum Lauenburg), durchgehend um 100 bis 150 DM/Ew unter dem nächsthöheren Wert lagen.

- 3.6 **Zusammenfassend** ist festzustellen, dass bei den Kreisen nicht zuletzt wegen intensiver Bemühungen um die Konsolidierung ihrer Haushalte die in der ersten Hälfte des Betrachtungszeitraums (1995/2000) erkennbare Reduzierung des freien Finanzspielraums gestoppt und der Trend umgekehrt werden konnte. Hierzu beigetragen haben allerdings auch der konjunkturelle Aufschwung Ende der 90er-Jahre sowie Maßnahmen des Landes, z. B. die mit dem FAG 2000 vorgenommene Anhebung der sog. Nivellierungssätze, über die im Ergebnis die Bemessungsgrundlage für die Erhebung der Kreis- und Zusatzkreisumlage erhöht wurde. Die insgesamt verbesserte finanzwirtschaftliche Situation konnte in der Gruppe der

Kreise im Jahr 2000 erstmalig sogar zu einem Schuldenabbau genutzt werden. Auch waren im Jahr 2000 alle Kreishaushalte ausgeglichen.

Bei der Gruppe der Städte über 20.000 Ew ist beim freien Finanzspielraum unter Berücksichtigung der Auswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs insgesamt eine auf relativ hohem Niveau verlaufende kontinuierliche Entwicklung zu verzeichnen gewesen, wobei sich bei einzelnen Gruppenmitgliedern gleichwohl unzureichende oder auch „negative“ Finanzspielräume ergeben haben. Besonderes Kennzeichen der Gruppe der 15 Mittelstädte ist die große Spannweite hinsichtlich der finanziellen Verhältnisse der einzelnen Städte, sodass den Gruppenschlüsselwerten 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 der einzelnen Kommune, zum Teil aber auch der gesamten Gruppe positiv oder negativ, und zwar nicht nur im Jahr der betreffenden höheren oder niedrigeren Gewerbesteuereinnahme, sondern über die Systematik des kommunalen Finanzausgleichs ggf. auch noch die Folgejahre.

Auch die zusammengefasste Finanzentwicklung bei der Gruppe der kreisfreien Städte ist im Betrachtungszeitraum alles in allem positiv verlaufen. Dies liegt allerdings nicht zuletzt an der unbefriedigenden Ausgangslage Mitte der 90er-Jahre, von der sie sich - trotz zweier unausgeglichener Haushalte - 1998 erfreulicherweise erstmals seit vielen Jahren lösen konnten. Wie anfällig die Finanzen der kreisfreien Städte allerdings auch weiterhin sind, zeigt die Situation bei der Hansestadt Lübeck. Während die Stadt bis Mitte des Jahres 2000 noch davon ausgehen konnte, einen strukturellen Überschuss zu erwirtschaften und damit einen Teil des Defizits aus dem Jahre 1998 in Höhe von 13,0 Mio. DM abzudecken, machte eine Hiobsbotschaft im Bereich der Gewerbesteuer diese Hoffnung zunichte. Einschließlich der erforderlichen Fehlbetragsabdeckung aus 1998 belief sich das Defizit 2000 schließlich auf 37,5 Mio. DM, was einem strukturellen Fehlbetrag von 24,5 Mio. DM entspricht.

- 3.7 Das **Haushaltsjahr 2001** ist für Bund, Länder und Kommunen geprägt von den Auswirkungen der mit der Steuerreform beschlossenen Entlastungsmaßnahmen der Steuerpflichtigen und im kommunalen Bereich darüber hinaus von dem Eingriff des Landes in den kommunalen Finanzausgleich. Die Finanzausgleichsmasse der Jahre 2001 bis 2004 wurde - entgegen den ursprünglichen Planungen (100 Mio. DM p. a.) - pauschal um jeweils 75 Mio. DM gekürzt. Durch eine Reihe von Annexmaßnahmen hat das Land die finanziellen Auswirkungen der Kürzung für das Jahr 2001 so gestaltet, dass im Ergebnis die Summe der Schlüsselzuweisungen im Jahr 2001 in etwa dem Betrag des Jahres 2000 entspricht; an dem Eingriff an

sich ändert dies jedoch nichts. Darüber hinaus muss gesehen werden, dass die Kommunen auch von den geplanten Kürzungen der verschiedensten Förderprogramme des Landes betroffen sein werden mit der Folge, dass sie bei Durchführung entsprechender förderfähiger Maßnahmen zukünftig höhere Eigenanteile werden aufbringen müssen. 2001 scheint insofern zumindest für die Städte ein finanzwirtschaftlich nicht unkritisches Jahr zu werden, wobei allerdings im Hinblick auf die im Folgenden dargestellten Daten aus den Haushaltsplänen der Kommunen berücksichtigt werden muss, dass die Planzahlen einerseits aufgrund des Vorsichtsprinzips von den späteren Rechnungsergebnissen abweichen, andererseits aktuellere Informationen wie z. B. diejenigen der Mai-Steuerschätzung 2001 noch nicht berücksichtigen konnten.

Nach den Haushalts**planungen** der 4 **kreisfreien Städte** für das Jahr 2001 wird der Gesamtbetrag des freien Finanzspielraums mit ./ 58,3 Mio. DM (2000: 0,1 Mio. DM) wieder deutlich ins Minus rutschen. Er ist dabei allerdings geprägt durch den Fehlbedarf der Hansestadt Lübeck, der ohne Abdeckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren allein 53,2 Mio. DM beträgt und insofern auch den strukturellen Fehlbedarf des Jahres darstellt. Auch die freien Finanzspielräume der Landeshauptstadt Kiel (./ 4,6 Mio. DM) und der Stadt Neumünster (0 DM) sind nach der Haushaltsplanung 2001 gegenüber dem Rechnungsergebnis 2000 um rd. 27,6 Mio. DM bzw. 14,3 Mio. DM rückläufig. Dabei berücksichtigt der Ursprungshaushaltsplan 2001 der Landeshauptstadt Kiel allerdings noch nicht die positiven finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der mittlerweile mit dem ersten Nachtragshaushaltsplan beschlossenen Verwendung eines wesentlichen Teilbetrages des der Stadt zufließenden Veräußerungserlöses für den Verkauf von Anteilen an der Stadtwerke Kiel AG. Einerseits werden hierdurch die bisher eingeplanten Kreditaufnahmen und damit auch entsprechende Schuldendienstzahlungen entbehrlich; andererseits führen die nicht sofort einsetzbaren Mittel zur Bildung einer Rücklage, aus deren Anlage zusätzliche Zinseinnahmen resultieren. Insgesamt bewirken diese Maßnahmen eine erhebliche Verbesserung des Verwaltungshaushalts und unter Berücksichtigung aller weiteren finanziellen Änderungen durch den ersten Nachtrag per Saldo einen freien Finanzspielraum von rd. 26 Mio. DM. Eine gewisse Verbesserung der Finanzsituation ist im Rahmen eines ersten Nachtrags auch bei der Hansestadt Lübeck zu erwarten; dennoch wird der Fehlbedarf voraussichtlich zwischen 35 und 40 Mio. DM liegen.

Auch an den Planungsdaten der **kreisangehörigen Städte** über 20.000 Ew lassen sich die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der steuerreformbedingten Einnahmeausfälle ablesen. Viele der freien Finanzspielräume dieser Städte werden in den Ursprungshaushalten mit 0 DM/Ew

ausgewiesen bzw. liegen nur knapp darüber. Freie Finanzspielräume in Höhe von über 100 DM/Ew, wie sie in den letzten Jahren häufiger vorzufinden waren, sind - zumindest nach der Haushaltsplanung - im laufenden Jahr kaum zu erwarten. Einen unausgeglichenen Haushalt weist allerdings nur die Stadt Bad Oldesloe aus, wobei dies ausschließlich darauf beruht, dass die Stadt im laufenden Jahr den Fehlbetrag des Jahres 1999 abzudecken hat.

Lediglich die Finanzen der **Kreise** sind im Jahr 2001 (noch) nicht stärker betroffen, da sich die gewichtigeren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Steuerreform im Gegensatz zum Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich zeitverzogen und vollständig erst im Jahr 2003 in dem Kreisumlageaufkommen niederschlagen werden. Insofern fällt der Rückgang des gesamten freien Finanzspielraums der Gruppe der Kreise im Jahr 2001 auf 59,5 Mio. DM bzw. 27 DM/Ew - bei allerdings 2 unausgeglichenen Haushalten - relativ moderat aus. Zudem sind die Kreise durch die im Dezember des Jahres 2000 beschlossene Änderung der Verteilung der Finanzausgleichsumlage (Änderung von § 30 Abs. 1 Satz 2 FAG)¹ in einer Größenordnung von rd. 15 Mio. DM zulasten des kreisangehörigen Bereichs und der kreisfreien Städte finanziell besser gestellt worden, was die meisten Kreise bei ihrer Haushaltsplanung noch nicht berücksichtigt haben bzw. berücksichtigen konnten. Die Situation auf Kreisebene wird demzufolge erst in den Jahren 2002/2003 umfassend eingeschätzt werden können.

Als **Fazit** bleibt festzuhalten, dass sich die Perspektiven der kommunalen Finanzen, die sich kurzfristig entspannt hatten, vor allem aufgrund der finanziellen Auswirkungen der Steuerreform, aber auch wegen des erneuten Eingriffs des Landes in den Finanzausgleich verschlechtert haben. Zwar fallen die Rechnungsergebnisse der Kommunen in der Regel besser aus als die Plandaten, allerdings machen die aktuellen Aussagen zur Konjunktorentwicklung, die sich bereits auf die Ergebnisse der Mai-Steuer-schätzung ausgewirkt haben, deutlich, dass weitere bisher ungeplante Belastungen der öffentlichen Haushalte nicht ausgeschlossen sind. Auch werden sich in den nächsten Jahren die weiteren Steueränderungen sowie die Fortführung der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs voraussichtlich belastend auf die Finanzen der Kommunen wie auch des Landes auswirken.

Besonders wichtig für die Finanzausstattung der Kommunen sind Entscheidungen des Landes im Zusammenhang mit dem jeweiligen Landshaushalt. Die Erwartungen der Kommunen auf eine verlässliche Finanzausstattung sind in den letzten Jahren etwas ins Wanken geraten. Nach

¹ Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Jugendförderungsgesetzes vom 19.12.2000, GVOBl. Schl.-H. 2001 S. 2.

den Auseinandersetzungen zum kommunalen Finanzausgleich im Jahr 2001 ff. und den abschließenden Entscheidungen bleibt zu hoffen, dass insoweit in den nächsten Jahren keine weiteren Eingriffe des Landes in die allgemeine Finanzausstattung der Kommunen vorgenommen werden und auch das Konnexitätsprinzip nicht umgangen wird. Mit weiteren Reduzierungen bei investiven Förderprogrammen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs werden die Kommunen allerdings rechnen müssen, wie sich dies nach den Entscheidungen der Landesregierung zum Haushalt 2002 abzeichnet.

Alles in allem führt auch in den Kommunen an einer konsequenten Fortsetzung der Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen kein Weg vorbei. Dies ist den Kommunen auch durchaus bewusst.

Mit dem **Innenministerium** ist der Entwurf des Beitrags in einem intensiven Gespräch erörtert worden; eine schriftliche Stellungnahme erfolgte vor diesem Hintergrund nicht. Die Hinweise und Anregungen des Innenministeriums wurden weitgehend berücksichtigt.

Die **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände** fühlt sich durch die zusammenfassende Feststellung darin bestätigt, dass sich die Perspektiven der kommunalen Finanzsituation deutlich verschlechtert haben. Sie versteht die getroffenen Aussagen so, dass auch der LRH den vom Land vorgenommenen Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich nach wie vor kritisch beurteilt.

4. Betrachtungen zur Kennzahl „Freier Finanzspielraum“

In den unterschiedlichsten Aufgabenfeldern der Kommunen wird im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform zunehmend über **Kennzahlen** diskutiert. Unter einer Kennzahl versteht man dabei einen Zahlenwert, der sich auf einen konkreten Sachverhalt bzw. auf die diesen Sachverhalt abbildenden Einzeldaten bezieht und dem eine **konzentrierte Aussagekraft über den Sachverhalt** bzw. die entsprechenden Daten beigemessen werden kann. Ziel von Kennzahlen ist somit die Verdichtung von Einzelinformationen, um komplexe Zusammenhänge möglichst in einer Maßgröße darstellen zu können.

Im Bereich der **kommunalen Finanzwirtschaft** wird schon seit langem mit Kennzahlen gearbeitet, wobei der Kennzahl „**Freier Finanzspielraum**“ anerkanntermaßen eine herausgehobene Bedeutung zukommt.¹ Der freie Finanzspielraum dient als Orientierungsgröße, anhand der die **dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune** beurteilt wird.² Diese Einschätzungsmöglichkeit der finanziellen Gesamtsituation einer kommunalen Körperschaft ist nicht nur für die Entscheidungsträger vor Ort von Interesse, sondern auch für die Kommunalaufsicht und die Prüfungsbehörden. Gem. § 85 Abs. 2 GO kann eine Genehmigung der von einer Kommune in ihrem Haushaltsplan veranschlagten Kredite durch die Kommunalaufsicht davon abhängig gemacht werden, dass die dauernde Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung der geplanten Kreditaufnahme gewährleistet ist. Unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten besagt schließlich die Begriffsbestimmung des § 44 Nr. 8 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)³, dass *„der freie Finanzspielraum der Teil der Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt ist, der für die Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zur Verfügung steht“*. Zur Ermittlung der Kennzahl ist ein amtliches Muster⁴ zu verwenden, in dem die zur Berechnung heranzuziehenden Gruppierungen, d. h. bestimmte Ausgabepositionen des Haushalts, abschließend aufgeführt sind. Aufgrund der Bedeutung des freien Finanzspielraums verlangt die GemHVO⁵, dass er im Vorbericht des Haushaltsplans für eine Reihe von Jahren dargestellt wird.

¹ Vgl. z. B. Bericht der Landesregierung zur Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften vom 27.6.2000, LT-Drs. 15/200 S. 4 ff.

² Vgl. Nr. 5.16 der Ausführungsanweisung zur Gemeindehaushaltsverordnung für Schleswig-Holstein (AA-GemHVO), Runderlass des Innenministeriums vom 23.6.1998, Amtsbl. Schl.-H. S. 425.

³ Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO -) vom 7.2.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 68, angepasst durch Verordnung vom 16.6.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 210.

⁴ Anlage 9 der AA-GemHVO, Muster zu § 3 Nr. 6 GemHVO.

⁵ § 3 Nr. 6 GemHVO sowie die zugehörige Erläuterung unter Nr. 5.16 der AA-GemHVO.

- 4.1 Um die finanzwirtschaftlichen Zusammenhänge in Bezug auf den freien Finanzspielraum zu verdeutlichen, soll anhand des amtlichen Musters zunächst kurz die Berechnung dieser Kennzahl näher erläutert werden.

Lfd. Nr.	Bezeichnung	Gruppierungs-Nr.	Haushaltsjahr					
			19... ¹	19... ²	19... ²	20... ²	20... ²	20... ²
1	Zuführung zum Vermögenshaush.	88						
2	abzögl. ordentliche Tilgung (§ 21 Abs.1 Nr.1)	97 ohne 97B						
3	abzüglich Zuführung zur Sonderrücklage (§ 21 Abs.1 Nr.2)	911						
4	abzüglich Zuführung zu Rücklagen der Treuhandvermögen (§ 21 Abs.1 Nr.3)	919						
5	abzüglich des Fehlbetrages / bedarfes							
6	freier Finanzspielraum	in TDM in DM/Ew. ³						
7	nachrichtlich: Abschreibungen	270						
8	nachrichtlich: Verwendung von Mitteln der allgemeinen Rücklage oder Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens (§ 1 Abs. 1 Nr.2) zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts (§ 21 Abs. 3)							

¹ Ergebnisse der Jahresrechnung des dem laufenden Haushaltsjahr vorangehenden Jahres
² Art der Finanzplanung
³ Einwohnerzahl wie in Gesamplan

Hiernach werden von der Zuführung zum Vermögenshaushalt, d. h. von dem - im Regelfall - Einnahmeüberschuss des Verwaltungshaushalts, folgende Ausgaben abgesetzt:

- Die ordentliche Tilgung, einschl. der Kreditbeschaffungskosten,
- die Zuführungen zu den Sonderrücklagen der Rückstellungen für später entstehende Kosten, soweit sie im Gebührenaufkommen enthalten sind, und zu den Sonderrücklagen für Treuhandvermögen, soweit sie zweckgebunden vereinnahmt wurden,
- ein ggf. in dem Haushaltsjahr ausgewiesener Fehlbedarf bzw. angefallener Fehlbetrag.

Der auf diese Weise errechnete Betrag stellt den freien Finanzspielraum dar, der für die Eigenfinanzierung von Investitionen zur Verfügung steht; er gibt insofern den finanziellen Bewegungsspielraum einer Kommune wieder. Zu Vergleichszwecken mit anderen Kommunen wird er durch die Einwohnerzahl dividiert.

Aus der Musterberechnung ergibt sich im haushaltswirtschaftlichen **Normalfall**, dass vom Einnahmeüberschuss des Verwaltungshaushalts, der dem Vermögenshaushalt zuzuführen ist, diejenigen Ausgaben des Vermögenshaushalts abgezogen werden, die unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten (zweck-)gebunden sind und der Kommune aus diesem Grund nicht zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung stehen. Während die ordentliche Tilgung materiell eine nachträgliche Bezahlung bereits in Vorjahren getätigter Investitionen darstellt, resultieren die im Berechnungsmuster aufgeführten Zuführungen zu den Sonderrücklagen aus mit einer Verwendungsaufgabe versehenen Einnahmen des Verwaltungshaushalts, die dort für zukünftige Jahre vereinnahmt wurden und insofern ausdrücklich nicht zur Investitionsfinanzierung des laufenden Jahres bestimmt sind.

Ein **Sonderfall** tritt ein, wenn der Einnahmeüberschuss im Verwaltungshaushalt nicht ausreicht, um die sog. **Pflichtzuführung** vornehmen zu können. Hierbei handelt es sich genau um die Summe der oben bereits angesprochenen 3 Ausgabepositionen des Vermögenshaushalts (ordentliche Tilgung, Zuführungen zu den beiden Sonderrücklagen), die die ersten 3 Abzugsposten im Berechnungsmuster des freien Finanzspielraums darstellen. Bei dieser Haushaltssituation zwingt § 21 Abs. 1 Satz 2 GemHVO zur Vornahme der Pflichtzuführung zum Vermögenshaushalt, wodurch im Verwaltungshaushalt ein Fehlbedarf bzw. -betrag entsteht oder ggf. noch vergrößert wird. Im Berechnungsmuster resultiert dadurch eine Deckungsgleichheit zwischen der Höhe der (Pflicht-)Zuführung zum Vermögenshaushalt und der Summe der 3 o. g. ersten Abzugsposten. Bei dieser Konstellation kann nur durch die Berücksichtigung auch des Fehlbedarfs bzw. -betrags im Verwaltungshaushalt bei der Berechnung des freien Finanzspielraums deutlich gemacht werden, dass ein solcher als Beitrag zur Investitionsfinanzierung nicht nur nicht existiert (freier Finanzspielraum = 0), sondern darüber hinaus die im Gesamthaushalt unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten für erforderlich gehaltenen laufenden Ausgaben nicht durch die Einnahmen des Verwaltungshaushalts gedeckt sind. Hieraus resultiert dann der Ausweis eines „**negativen**“ **freien Finanzspielraums** in Höhe des Fehlbedarfs bzw. -betrags des Verwaltungshaushalts. Auf diese konsequente und offene Ausweisung des Finanzproblems einer Kommune darf nicht verzichtet werden, damit so auf einen Blick die mangelnde finanzielle Leistungsfähigkeit erkennbar ist.

Obwohl der nach dem Berechnungsmuster ermittelte freie Finanzspielraum einer Kommune damit in grundsätzlich geeigneter Weise sowohl wichtige Informationen über den Verwaltungshaushalt (ausgeglichen oder nicht) als auch über den Vermögenshaushalt liefert (Selbstfinanzierungskraft), hat der LRH im Zuge seiner überörtlichen Prüfungen festgestellt, dass die Kennzahl in bestimmten Einzelfällen das tatsächliche Ausmaß

der objektiv zur Verfügung stehenden Eigenmittel zur Investitionsfinanzierung nicht vollständig widerspiegelt und damit die vorhandene bzw. nicht vorhandene dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit nicht ganz zutreffend darstellt. Dies resultiert z. B. aus bestimmten Finanzpositionen, die in der Berechnung als direkte Abzugsposten zurzeit nicht berücksichtigt werden, obwohl dies zweckmäßig wäre, oder aber die in sonstiger Weise die einzelnen Berechnungsposten des Musters bereits positiv oder negativ beeinflusst haben. Im Ergebnis führt dies dazu, dass in den Kommunen, in denen diese Sachverhalte zutreffen, die Finanzsituation anhand des freien Finanzspielraums tendenziell positiver oder negativer dargestellt wird.

Da der freie Finanzspielraum nach der Überzeugung des LRH gleichwohl der am besten geeignete Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen ist, sollen nachfolgend einzelne **Problemstellungen** und **mögliche Lösungsansätze** für eine Verbesserung der Aussagefähigkeit dieser Kennzahl aufgezeigt werden. Zunächst wird dabei auf finanzwirtschaftliche Sachverhalte eingegangen, die zweckmäßigerweise durch zusätzliche Abzugsposten im Rahmen der Musterberechnung Berücksichtigung finden sollten. Anschließend wird auf sonstige Faktoren eingegangen, die sich bereits „im Vorwege“ auf bestimmte Positionen des Berechnungsmusters auswirken und die zumindest bei der Analyse finanziell angespannter Haushalte näher untersucht werden sollten.

- 4.2 Einen erheblichen Einfluss auf die Höhe des freien Finanzspielraums haben die **großen, praktisch vollständig mit Gebühreneinnahmen finanzierten kostenrechnenden Einrichtungen** (z. B. Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung). Dies hängt u. a. mit der Besonderheit zusammen, dass die Gebührenhaushalte zwar gebührenrechtlich einen eigenständigen Finanzkreislauf bilden, Gebühreneinnahmen aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips haushaltsrechtlich allerdings zugleich Teil des Verwaltungshaushalts sind.
- 4.2.1 So sind z. B. die **Gebührenüberschüsse bei vollkostenrechnenden Einrichtungen**, die sich in der Betriebsabrechnung der jeweiligen Einrichtung durch eine Abweichung der tatsächlichen Kosten von den tatsächlichen Gebühreneinnahmen ergeben, aufgrund der Gesamtdeckung aller Einnahmen zunächst Bestandteil des Verwaltungshaushalts und bei finanzwirtschaftlich normalen, d. h. gut ausgeglichenen Haushalten damit regelmäßig in der Zuführung zum Vermögenshaushalt enthalten. Dort sollen sie, sofern sie nicht zur Abdeckung eines Zuschussbedarfs aus Vorjahren dienen, einer Gebührenausgleichsrücklage¹ zugeführt werden. Hintergrund für diese haushaltsrechtlich vorgeschriebene Vorgehensweise

¹ § 19 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 GemHVO und die zugehörige Erläuterung Nr. 20.5 der AA-GemHVO.

ist das Kommunalabgabenrecht und die hierzu ergangene Rechtsprechung, wonach diese Mittel schnellstmöglich an die Gebührenzahler zurückzugeben sind. Da es sich bei den entsprechenden Beträgen derzeit um keine Pflichtzuführung handelt, werden diese Überschüsse bei der Berechnung des freien Finanzspielraums nicht abgesetzt, obwohl sie als (langfristige) Finanzierungsmittel gar nicht zur Verfügung stehen, sondern den Gebührenschuldern zeitnah, d. h. in der nächsten Kalkulationsperiode, über die - entsprechend verminderten - Gebühren wieder zugute kommen müssen. Rechnerisch ergibt sich durch erhebliche Gebührenüberschüsse damit ein freier Finanzspielraum, der nicht die eigentliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune widerspiegelt. Aus dieser Situation können problematische Schlüsse und Fehleinschätzungen resultieren, wie folgendes Beispiel zeigt.

In einem schleswig-holsteinischen Kreis, der 1998 für viele überraschend in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten geriet, konnte seit Mitte der 90er-Jahre - mit abnehmender Tendenz - noch ein freier Finanzspielraum erwirtschaftet werden, der im Jahr 1997 plötzlich durch einen hohen Gebührenüberschuss auf einen erheblich höheren Wert anstieg als in den vorangegangenen Jahren. Wäre der Abzug der Gebührenüberschüsse dagegen Pflicht gewesen, hätte sich nur ein sehr geringer freier Finanzspielraum errechnet, mit dem sich materiell die kleiner gewordenen finanzwirtschaftlichen Spielräume der vorherigen Jahre fortgesetzt hätten. So wurde die prekäre Finanzsituation des Kreises für viele Betrachter erst ein Jahr später deutlich.

Aus den o. a. Gründen spricht vieles für eine Ausgestaltung der **Gebührenaussgleichsrücklage als Pflichtrücklage** und damit für einen Abzug der erforderlichen Rücklagenzuführung aufgrund von Gebührenüberschüssen bei der Berechnung des freien Finanzspielraums. Dies soll bei der zurzeit anstehenden Novellierung der GemHVO durch das Innenministerium so auch umgesetzt werden.

- 4.2.2 Im Gegensatz zu Gebührenüberschüssen, bei denen Herkunft und zeitnahe Verwendung der Mittel eine Behandlung als Pflichtzuführung zu einer Sonderrücklage unmittelbar nahe legen, ist die finanzwirtschaftliche Beurteilung einer „**Investitionsrücklage**“ gem. § 19 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 GemHVO, die aus besonderen, nicht zur Kredittilgung benötigten Abschreibungsanteilen gespeist wird bzw. werden soll, diffiziler. Denn die Bildung dieser Rücklage macht zwar ohne Weiteres Sinn im Fall des Gedankenmodells einer kostenrechnenden Einrichtung mit nur einem langfristig nutzbaren Anlagegut, das nach einer bestimmten Nutzungsdauer ersetzt werden muss (vergleichbarer Fall zur Sonderrücklage „Abfallwirtschaft“; § 19 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 GemHVO), nicht jedoch in dem der Realität eher entsprechenden Fall einer Einrichtung mit einer Vielzahl langlebiger Wirtschaftsgüter mit unterschiedlichen Nutzungsdauern und damit lau-

fendem Erneuerungs- und ggf. Neuinvestitionsbedarf. In diesen Fällen gebietet es das Wirtschaftlichkeitsprinzip, dass die gedanklich für den Zeitpunkt des Ersatzes eines bestimmten Anlagegutes vorgesehenen (Abschreibungs-) Mittel liquiditätswirksam sofort für die nächste Investition oder aber auch - soweit möglich - die vorzeitige Tilgung von Krediten eingesetzt und nicht in einer Pflichtrücklage angesammelt werden. Zwar wäre auch der Weg über die Bildung einer entsprechenden Sonderrücklage und die Inanspruchnahme der Rücklagemittel in Form innerer Darlehen möglich; angesichts der Tatsache aber, dass diese inneren Darlehen dann zur Investitionsfinanzierung im Wesentlichen wieder im selben Aufgabenbereich eingesetzt würden, in dem die zur Bildung der Sonderrücklage über die Gebühren aufgelaufenen Liquiditätsüberhänge entstanden sind, dürfte diese komplizierte Art des Nachweises des Liquiditätsflusses kaum verständlich zu machen sein.

Der LRH spricht sich insofern auch aus pragmatischen Erwägungen dafür aus, die Zuführung gem. § 19 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 GemHVO wie bisher als Sollzuführung zu belassen und damit nicht als Abzugsposten bei der Berechnung des freien Finanzspielraums zu berücksichtigen.

- 4.2.3 Von grundsätzlicher Bedeutung für die Höhe des freien Finanzspielraums und damit auch für kommunale Vergleiche ist die **Organisationsstruktur** der zu vergleichenden Kommunen. Hier ist insbesondere der Frage nachzugehen, ob diese Kommunen die o. a. großen vollkostendeckenden Einrichtungen noch im Haushalt führen und damit als Bestandteil der Gebühreneinnahmen auch erhebliche Abschreibungsanteile vereinnahmen, denen im kameralen Haushalt keine Ausgaben gegenüberstehen (Stichwort: Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten [WBZW]), oder ob diese Einrichtungen bereits aus dem Haushalt ausgegliedert worden sind, z. B. in eine nach Eigenbetriebsrecht geführte Einrichtung oder in eine GmbH.

Im ersten Fall entstehen erhebliche Gebühreneinnahmen, die bei einer finanziell gesunden Kommune bei einer Grenzbetrachtung Bestandteil der Zuführung zum Vermögenshaushalt werden, dort für die Finanzierung von Investitionen zur Verfügung stehen und folgerichtig auch den freien Finanzspielraum entsprechend erhöhen. Im zweiten Fall werden mit der Ausgliederung auch die Gebühreneinnahmen, d. h. insbesondere auch die abschreibungsbedingten Gebührenanteile, aus dem Verwaltungshaushalt ausgegliedert und fallen damit als Bestandteil der Zuführung zum Vermögenshaushalt aus, was nach dem Berechnungsmuster zu einem entsprechend niedrigeren freien Finanzspielraum führt. Dies ist finanzwirtschaftlich allerdings unproblematisch, da bei einer ausgegliederten vollkostendeckenden Einrichtung auch die dort erforderlichen Investitionen nicht

mehr im Haushalt, sondern parallel im Wirtschaftsplan der Einrichtung dargestellt werden und damit dort auch zu finanzieren sind.

Aufgrund der skizzierten Zusammenhänge ist in der Praxis insoweit festzustellen, dass insbesondere bei Ausgliederung der sehr anlagenintensiven Abwasserbeseitigung der freie Finanzspielraum der ausgliedernden Kommune im Jahr der Ausgliederung - unter sonst gleichen Bedingungen - einen deutlichen Rückgang verzeichnet. Dieser Sachverhalt deutet allerdings nur auf ein Grundproblem von Kennzahlen hin, die für Vergleiche regelmäßig nur dann aussagefähig sind, wenn die zugrunde liegenden Sachverhalte, d. h. im beschriebenen Fall die grundlegenden Organisationsstrukturen der zu betrachtenden Kommunen, auch vergleichbar sind.

- 4.3 Eine weitere Fragestellung bezüglich der Berechnung des freien Finanzspielraums ergibt sich bei der Betrachtung **einnahmebedingter Ausgaben bzw. einnahmebedingter Mindereinnahmen**, die zeitverzogen zu der ursächlich zugrunde liegenden Einnahme kassenwirksam werden und sich dadurch in späteren Jahren auf die Haushaltslage der Kommune auswirken können bis hin zur Verursachung eines unausgeglichene Haushalts.

- 4.3.1 Diese Auswirkungen sind in der kommunalen Praxis grundsätzlich immer dann anzutreffen, wenn in einem Haushaltsjahr eine außergewöhnlich hohe, überproportionale Gewerbesteuereinnahme in der Gemeindekasse eingeht. Im Normalfall führt die skizzierte Konstellation zu einem relativ hohen freien Finanzspielraum im Betrachtungsjahr und - unter sonst gleichen Bedingungen - zu niedrigeren freien Finanzspielräumen in einem der oder beiden Folgejahren. Ursächlich hierfür sind Elemente des Finanzausgleichssystems, durch die ein überproportional gutes (Einnahme-)Jahr zeitversetzt unter sonst gleichen Bedingungen niedrigere Schlüsselzuweisungen bzw. deren Wegfall sowie höhere Umlagen auslöst. **Besonders problematisch** werden diese Fälle, **wenn** dadurch in einem der Folgejahre oder in beiden Folgejahren ein **unausgeglichener Haushalt droht**.

Diesem speziellen Fall des drohenden Fehlbedarfs in späteren Jahren aufgrund von aktuell außergewöhnlich hohen Mehreinnahmen will das Innenministerium in seinem Entwurf zur Änderung der GemHVO mit der Einführung einer **Finanzausgleichsrücklage** Rechnung tragen.

Die Finanzausgleichsrücklage ist **nur** zu bilden, soweit

- aufgrund überdurchschnittlicher Gewerbesteuereinnahmen Mindereinnahmen bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen bzw. Mehrausgaben bei den Umlagen in den Folgejahren erwartet werden,
- aufgrund dessen ein Fehlbedarf in einem der beiden Folgejahre erwartet wird oder sich erhöht und

- der Verwaltungshaushalt im Haushaltsjahr einen entsprechenden Betrag über die Pflichtzuführung hinaus erwirtschaftet.

Der LRH hält die beabsichtigten Regelungen für den skizzierten Ausnahmefall für sachgerecht, da dadurch Fehlentscheidungen in einem „guten Finanzjahr“ vermieden werden können und der Haushaltsausgleich der betroffenen Folgejahre besser sichergestellt werden kann. Insoweit wäre es allerdings konsequent, wenn die **Finanzausgleichsrücklage** nicht wie beabsichtigt als Soll-, sondern grundsätzlich als **Pflichtrücklage** ausgestaltet und der Zuführungsbetrag zu dieser Sonderrücklage als Abzugsposten bei der Berechnung des freien Finanzspielraums berücksichtigt würde, da diese Mittel gerade nicht zur Investitionsfinanzierung des betreffenden Haushaltsjahres genutzt, sondern zur Realisierung eines Ausgleichs des Verwaltungshaushalts „zurückgelegt“ werden sollen.¹

In dem (Ausnahme-)Fall, dass eine (besonders finanzschwache) Kommune selbst bei einer überproportional hohen Gewerbesteuereinnahme im Betrachtungsjahr durch die Vornahme der Pflichtzuführung zugunsten der Folgejahre plötzlich einen Fehlbetrag im Betrachtungsjahr ausweisen müsste, wäre die Pflichtzuführung allerdings auf den maximal möglichen „Zurücklegungsbetrag“ ohne Entstehung eines Defizits im aktuellen Haushaltsjahr zu begrenzen, wie dies vom Innenministerium auch vorgesehen ist.

- 4.3.2 Ein **besonderer** Fall des - kurzzeitigen - Auseinanderfallens von Einnahmen und einnahmebedingten Ausgaben kann sich beim Übergang von einem zum nächsten Haushaltsjahr bei der **Gewerbesteuer als Einnahme** und der **Gewerbesteuerumlage als Ausgabe** ergeben. Dieser Fall tritt - und dies nicht nur gelegentlich - bei folgendem Sachverhalt ein. Im Rahmen der Durchführung des Gemeindefinanzreformgesetzes ist vierteljährlich eine Gewerbesteuerumlage zu zahlen, und zwar jeweils am Ende des dem Quartal folgenden Monats. Für das IV. Quartal ist im Hinblick auf das nahende Ende des Haushaltsjahres als Abschlag an Gewerbesteuerumlage grundsätzlich der gleiche Betrag wie für das III. Quartal abzuführen. Die Abrechnung für das IV. Quartal erfolgt dann im Januar des Folgejahres.

Falls nun im IV. Quartal die Gewerbesteuereinnahmen erheblich höher sind als im III. Quartal, ergibt sich ein Auseinanderfallen der - höheren - Einnahme und der zwangsläufig auch auf diesen höheren Betrag noch abzuführenden Gewerbesteuerumlage. Dies hat zur Folge, dass im freien Fi-

¹ Sollte sich die finanzielle Situation der betroffenen Kommune in dem Jahr, für das der Betrag zurückgelegt worden ist, tatsächlich besser darstellen als befürchtet, so ist die Rücklagenentnahme gleichwohl durchzuführen und wirkt sich dann per Saldo senkend auf die Kreditinanspruchnahme in diesem Jahr aus.

nanzspielraum des Jahres mit den am Ende des Jahres angefallenen erfreulichen Gewerbesteuereinnahmen der freie Finanzspielraum um den Differenzbetrag zwischen der zwangsläufig abzuführenden Gewerbesteuerumlage und dem Vorauszahlungsbetrag zu hoch ausgewiesen ist mit den entsprechend umgekehrten Auswirkungen im Folgejahr, d. h. einer durch die erhöhte Gewerbesteuerumlage im Januar bewirkten Reduzierung des freien Finanzspielraums.

Damit diese Situation nicht eintritt, sollte in diesem besonderen Fall eine **periodengerechte haushaltmäßige Abwicklung** zugelassen werden; betriebswirtschaftlich gesehen handelt es sich um eine Rückstellung. Denn Ende Dezember lässt sich die Gewerbesteuerumlage, die auf das IV. Quartal entfällt, genau berechnen. In Höhe des Differenzbetrags zwischen Gewerbesteuerumlageverpflichtung und der Vorauszahlung für das IV. Quartal sollte ein Haushaltsausgaberest zulasten der Jahresrechnung des Betrachtungsjahres gebildet werden, der dann im Januar des Folgejahres bei der Schlusszahlung zum Einsatz kommt.

Nach Auffassung des LRH lässt sich dieser Fall unter die im Rahmen der vorgesehenen Änderung der GemHVO beabsichtigte Neufassung des § 16 Abs. 2 Satz 3 GemHVO subsumieren.

Das **Innenministerium** hat gegen eine solche weite Auslegung (noch) Bedenken. Es hält es für ratsam, eine Regelung zumindest zunächst zurückzustellen, da aus seiner Sicht aufgrund von buchungstechnischen Vorgängen ggf. kassenstatistische Probleme bei der Abrechnung der Gewerbesteuer auftreten könnten.

Der **LRH** teilt die vorgetragenen Bedenken nicht und bittet das Innenministerium, im Rahmen der Beratungen zur Fortentwicklung des kommunalen Haushaltsrechts möglichst eine periodengerechte Lösung zu finden.

- 4.4 Schließllich gibt es eine Reihe **sonstiger Einflussfaktoren**, die die Aussagekraft des freien Finanzspielraums schmälern können. Mit diesen muss man sich insbesondere bei denjenigen Kommunen auseinandersetzen, bei denen der **freie Finanzspielraum negativ ist bzw. nahe Null** liegt oder sonst gefährdet ist.
- 4.4.1 Eine besondere latente Belastung einer Kommune, die sich nicht aus dem Haushaltsplan ergibt, ist eine **vernachlässigte Bauunterhaltung**, die insbesondere bei Straßen und leider auch bei Schulbauten festzustellen ist. Denn bei einer sachgerechten Bemessung und entsprechender Ausbringung der Bauunterhaltungsmittel (inkl. der Mittel zum Abbau des Bauunterhaltungsrückstands) im Verwaltungshaushalt würde die Zuführung zum Vermögenshaushalt und damit letztlich auch der freie Finanzspielraum geringer ausfallen. Im Handelsrecht gibt es in diesem Zusammenhang die

Möglichkeit, in bestimmten Fällen für eine unterlassene Instandhaltung Rückstellungen zu bilden.

Um diesem Gedanken Rechnung zu tragen, sollte im Vorbericht zum Haushaltsplan auf die notwendige, aber unterlassene Bauunterhaltung im Zusammenhang mit der Berechnung des freien Finanzspielraums unter Angabe der entsprechenden Beträge hingewiesen werden.¹

- 4.4.2 Eine weitere Position, die bei einem unzureichenden freien Finanzspielraum einer näheren Analyse unterworfen werden sollte, ist die **ordentliche Tilgung** als erster Abzugsposten in dem o. a. Berechnungsmuster. Im Normalfall ist bei dieser Ausgabenart zu unterstellen, dass die Tilgungsmodalitäten der zur Investitionsfinanzierung aufgenommenen Kredite bei einer Gesamtbetrachtung in etwa fristenkongruent zur wirtschaftlichen Nutzungsdauer der mit ihnen finanzierten Vermögensgegenstände ausgestaltet sind. Unabhängig vom Schuldenstand müssten damit die Tilgungsquoten, d. h. das Verhältnis der ordentlichen jährlichen Kredittilgungen zu den Gesamtschulden, bei Kommunen mit gleicher Aufgabenstellung und daraus über die Zeit resultierenden ähnlichen Investitionsbedarfen etwa gleich hoch sein.

Aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips ist allerdings ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen einzelnen Investitionsmaßnahmen und - zumindest - den aufgenommenen Kapitalmarktkrediten allerdings nicht (mehr) gegeben, sodass sich das **Finanzierungsverhalten** einer Kommune, und hier insbesondere die Festlegung der Laufzeit der aufzunehmenden Kredite, über die daraus resultierenden jährlichen ordentlichen Tilgungsleistungen schließlich auf die Höhe des freien Finanzspielraums auswirken kann. Beispielsweise verursacht ein mit 20 Jahren Laufzeit ausgestalteter Ratenkredit in dieser Zeit erheblich höhere jährliche Tilgungsleistungen als ein Annuitätendarlehen mit anfänglich 1 %iger Tilgung und dadurch allerdings auch rd. 10 Jahren längerer Laufzeit.

In einem - offenbar extremen - Beispiel hat der LRH bei 2 im Grundsatz vergleichbaren Kommunen in einem Jahr eine Tilgungsquote von 6,1 % im einen und 3,2 % im anderen Fall festgestellt. Bezogen auf die Kommune mit der geringeren Tilgungsquote bedeuteten diese 2,9 %-Punkte Mehrtilgung auf die Gesamtschulden einen einwohnerbezogenen Betrag von deutlich über 100 DM/Ew in dem betreffenden Jahr. Anders ausgedrückt: Hätte die Kommune mit der höheren Tilgungsquote tatsächlich eine Tilgungsquote nur in Höhe derjenigen der Vergleichskommune gehabt, wäre ihr freier Finanzspielraum unter sonst gleichen Bedingungen um über 100 DM/Ew höher ausgefallen.

¹ Zur Bauunterhaltung von Hochbauten vgl. Kommunalbericht 1999, Nr. 15.

Das Beispiel zeigt, dass das Ergebnis einer solchen näheren Betrachtung durchaus von erheblicher Bedeutung sein kann, wobei allerdings hinsichtlich eines aussagefähigen Vergleichs das Problem darin besteht, die dem zugrunde liegenden wirtschaftlichen Sachverhalt (Aufgabenbestand, Nutzungsdauer der Anlagegüter) angemessene Tilgungsquote zu ermitteln.

Der LRH beabsichtigt, sich mit dieser komplexen Thematik in einer der nächsten Querschnittsprüfungen zu befassen.

Vorbehalte bestehen jedenfalls schon jetzt gegenüber Kommunen, die einen nicht zufrieden stellenden freien Finanzspielraum aufweisen und bewusst Tilgungslasten auf zukünftige Haushalte verschoben haben mit der Absicht, den freien Finanzspielraum optisch zu verbessern.

- 4.5 Die vorstehenden Betrachtungen zeigen im **Ergebnis** auf, dass die Berechnung des freien Finanzspielraums verfeinert werden sollte, um die Aussagekraft dieser Kennzahl und damit deren Bedeutung für die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Situation von Kommunen noch zu verbessern. Dies ist insofern empfehlenswert, weil der freie Finanzspielraum eine Kennzahl darstellt, die wie keine andere geeignet ist, den Entscheidungsträgern „auf einen Blick“ einen Eindruck über die finanzielle Situation der jeweiligen Kommune zu vermitteln.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der LRH ausdrücklich die vom Innenministerium beabsichtigten neuen Regelungen in der GemHVO, mit denen die Aussagefähigkeit der Kennzahl „Freier Finanzspielraum“ verbessert werden soll (insbesondere die Ausgestaltung der Gebührenausgleichsrücklage aus Pflichtrücklage).

Darüber hinaus sollten jedoch

- auch Zuführungen zur neu einzuführenden Finanzausgleichsrücklage als Pflichtzuführung ausgestaltet werden und
- im Zusammenhang mit der Ausweisung des freien Finanzspielraums zahlenmäßige Angaben zu einem etwaigen Bauunterhaltungsdefizit gemacht werden.

Schwieriger dürfte es sein, die beeinflussbare Tilgungsquote für Vergleichszwecke in den Griff zu bekommen.

Bei Vergleichen des freien Finanzspielraums von Kommunen ist letztlich zu berücksichtigen, ob die großen Gebührenhaushalte (Abwasser und Abfall) ausgegliedert sind.

Innenministerium, Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände und LRH stimmen überein, dass der freie Finanzspielraum der am

besten geeignete Indikator zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen ist, auch wenn die Kennziffer - wie alle Kennziffern - in bestimmten Einzelfällen in ihrem Aussagewert beeinträchtigt sein kann. In diesem Zusammenhang wird die durch Änderung der GemHVO vorgesehene Umgestaltung der Gebührenaussgleichsrücklage von einer Sollrücklage in eine Pflichtrücklage den Aussagewert des freien Finanzspielraums weiter erhöhen.

Mit Bezug auf die unter Tz. 4.3.1 angesprochene Ausgestaltung der Finanzausgleichsrücklage sowie die unter Tz. 4.4.1 angeregte Angabe von Beträgen zur unterlassenen Bauunterhaltung im Zusammenhang mit der Berechnung des freien Finanzspielraums verweist das **Innenministerium** auf entsprechende Beratungen im Unterausschuss Reform des Gemeindehaushaltsrechts (UARG), der sich zurzeit mit der Reform des Haushalts- und Rechnungssystems der Kommunen befasst und u. a. auch diese beiden Themen behandelt. Vor dem Hintergrund der laufenden Beratungen und eines auch weiterhin möglichst ländereinheitlichen Haushaltsrechts sollten zu diesen Fragestellungen aus Sicht des Innenministeriums die Ergebnisse der Beratungen des UARG abgewartet werden.

Dieses Verfahren hält der **LRH** für sachgerecht.

5. Kreditfinanzierte allgemeine Rücklage

Im Rahmen einer im Jahr 1999 durchgeführten Querschnittsprüfung zur kommunalen Praxis bei der Bildung von Haushaltsresten hat der LRH u. a. festgestellt, dass eine Vielzahl von Kommunen in ihren Jahresrechnungen sowohl Kreditaufnahmen als auch Zuführungen zur allgemeinen Rücklage ausgewiesen haben. Dies stellt im Grundsatz einen Widerspruch dar, da bei einer Betrachtung der relevanten haushaltsrechtlichen Vorschriften beide Positionen dazu dienen sollen, den Vermögenshaushalt zum Ausgleich zu bringen (Rechnungswesen als **Deckungsrechnung**). Insofern kann regelmäßig entweder nur die Einnahmeposition „Kredite“ **oder** nur die Ausgabeposition „Zuführung zur allgemeinen Rücklage“ betroffen sein. So kommen Kreditinanspruchnahmen aufgrund ihrer haushaltsrechtlich normierten Nachrangigkeit sowohl in der Planung als auch in der Jahresrechnung grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Ausgaben des Vermögenshaushalts nicht durch andere Einnahmen des Vermögenshaushalts gedeckt werden können, sich also ein Ausgabeüberhang abzeichnet bzw. ergeben hat. Dagegen ist eine Zuführung zur allgemeinen Rücklage eigentlich immer nur dann sinnvoll, wenn im Vermögenshaushalt ein „echter“ Einnahmeüberhang zu verzeichnen ist.¹

Werden die zugrunde liegenden Zusammenhänge nicht ausreichend beachtet bzw. missachtet, so kommt es faktisch zu einer **Kreditfinanzierung der Zuführung zur allgemeinen Rücklage**, die - wie im Folgenden näher dargestellt werden wird - sowohl formalrechtlich nicht gedeckt ist als auch materiell das Risiko in sich birgt, später zu erheblichen negativen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen zu führen.

- 5.1 Zum Einstieg in die komplizierte Sachlage ist es zunächst erforderlich, die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu den **Rücklagen** zu skizzieren, um eine Vorstellung über deren finanzwirtschaftlichen Hintergrund sowie zu der Besonderheit einer kreditinduzierten Rücklagenzuführung zu gewinnen. Gem. § 88 GO hat die Gemeinde zur Sicherung der Haushaltswirtschaft und für Zwecke des Vermögenshaushalts Rücklagen in angemess-

¹ Aufgrund der speziellen Vorschriften des Gemeindehaushaltsrechts zu den Krediteinnahmen und mit Blick auf den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz kann es sich hierbei im Regelfall nur um einen Einnahmeüberhang **ohne** Inanspruchnahme von Krediten handeln. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist denkbar bei zinsgünstigen Krediten, z. B. Darlehen aus dem kommunalen Investitionsfonds (sozusagen „wirtschaftliche Kreditaufnahme“ im Sinne des § 76 Abs. 3 GO), oder aber in dem Fall, dass sich z. B. im ersten Halbjahr ein Liquiditätsbedarf der Kommune aufgrund von erforderlichen Investitionsausgaben ergeben hat und dafür Kredite aufgenommen wurden, sich dann allerdings in der Jahresrechnung wegen spürbarer Einnahmeverbesserungen rechnerisch herausstellt, dass die Kreditaufnahmen bei rückblickender Betrachtung gar nicht erforderlich gewesen wären. Allerdings ist auch ein kreditinduzierter Überschuss des Vermögenshaushalts der allgemeinen Rücklage zuzuführen; mit dieser speziellen Problematik befasst sich dieser Beitrag.

sener Höhe zu bilden. Die möglichen Rücklagen (allgemeine Rücklage und Sonderrücklagen) und ihre jeweilige Zwecksetzung sind in § 19 GemHVO näher erläutert. Gem. § 20 Abs. 1 GemHVO sind die Mittel der Rücklagen, soweit sie nicht als Betriebsmittel der Kasse benötigt werden, sicher und Ertrag bringend anzulegen; sie müssen für ihren Zweck rechtzeitig verfügbar sein.

Aus den genannten Rechtsvorschriften wird deutlich, dass es sich bei der **allgemeinen Rücklage** quasi um das „**kommunale Sparbuch**“ handelt, mit dem im Bedarfsfall sowohl die Liquidität der jeweiligen Kommune sichergestellt als auch besondere finanzwirksame Vorgänge zukünftiger Jahre abgewickelt werden sollen; der Gesetzgeber geht im Grundsatz also von **liquiditätsmäßig vorhandenen** und nicht nur rein buchmäßigen **Rücklagen** aus.

Wie es haushaltstechnisch zur Bildung einer allgemeinen Rücklage kommt, ergibt sich aus § 21 Abs. 2 GemHVO für die Haushaltsplanung bzw. § 39 Abs. 3 Satz 2 GemHVO hinsichtlich der Jahresrechnung. Danach ist im Zuge der Feststellung des Ergebnisses der Haushaltsrechnung nach Gegenüberstellung der Soll-Einnahmen des Haushaltsjahres sowie der entsprechenden Soll-Ausgaben unter Berücksichtigung etwaiger Haushaltsreste ein ausgewiesener Überschuss im Vermögenshaushalt der allgemeinen Rücklage zuzuführen. Ein solcher Überschuss entsteht damit grundsätzlich immer dann, wenn - unter Berücksichtigung des Zuzuführungsbetrags vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt, d. h. der Abrechnung des Verwaltungshaushalts - die Einnahmen des Vermögenshaushalts die Ausgaben dieses Teilhaushalts überschreiten.

Dabei sind in diesem Zusammenhang von den verschiedenen Einnahmen des Vermögenshaushalts die **Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen** (§ 1 Abs. 1 Nr. 5 GemHVO) von besonderer Relevanz. Denn wären Kreditaufnahmen vom Umfang her uneingeschränkt möglich, so könnten die Kommunen regelmäßig einen Überschuss im Vermögenshaushalt allein durch Kreditinanspruchnahmen bewirken und damit eine Rücklagenzuführung auslösen. Eine kreditfinanzierte Rücklagenzuführung macht in wirtschaftlicher Hinsicht aber keinen Sinn.

- 5.2 Die **Kreditaufnahmen** sind deshalb aufgrund ihrer finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf zukünftige Haushaltsjahre (Schuldendienst) speziellen gemeindehaushaltsrechtlichen Vorschriften unterworfen, mit denen sowohl ihre **Zweckbestimmung eindeutig festgelegt** als auch ihr Umfang begrenzt wird. So dürfen Kredite gem. § 85 Abs. 1 i. V. m. § 76 Abs. 3 GO **nur** für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden und auch nur dann, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

Kredite stellen damit grundsätzlich ein **nachrangiges Finanzierungsmittel** dar, was wiederum bedeutet, dass zur Finanzierung des Vermögenshaushalts vorrangig die anderen Einnahmequellen zu nutzen sind, zu denen neben den Beiträgen und Zuschüssen, den Vermögensveräußerungserlösen und den Rücklagenentnahmen vor allem die Zuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt zählt. Folgerichtig wird bei der Haushaltsplanaufstellung von den Kommunen lediglich der nicht durch diese Finanzierungsmittel gedeckte Ausgabebedarf im Vermögenshaushalt durch die Einplanung von Krediten gedeckt. D. h. eine gleichzeitige Ausweisung von Kreditaufnahmen auf der Einnahmen- und einer Zuführung zur allgemeinen Rücklage auf der Ausgabenseite findet im Planungsstadium in der Praxis nicht statt und wird von den Kommunalaufsichtsbehörden grundsätzlich auch nicht zugelassen.

- 5.3 Als **Zwischenergebnis** ist an dieser Stelle insofern festzuhalten, dass der Gesetzgeber von **liquide vorhandenen Rücklagen** ausgeht und **Kreditinanspruchnahmen als subsidiär** ansieht, d. h. dass Kredite haushaltsrechtlich grundsätzlich nur dann in Frage kommen, wenn andere Einnahmen zur Finanzierung der Investitionsausgaben des Vermögenshaushalts nicht zur Verfügung stehen. Letzteres gilt nicht nur bei der Haushaltsplanung, sondern - erst recht - im Rahmen der Feststellung des Jahresergebnisses, da zu diesem Zeitpunkt konkret feststeht, welche anderen Finanzierungsmittel im Vermögenshaushalt tatsächlich zur Verfügung stehen bzw. gestanden haben.¹

Eine solche Verfahrensweise entspricht im Übrigen dem üblichen rationalen Verhalten von Kaufleuten, aber auch jeder Privatperson; denn welcher wirtschaftlich handelnde Entscheidungsträger würde im Regelfall z. B. sein Haus mit - relativ teuren - Krediten finanzieren, wenn ihm zum Zeitpunkt der relevanten Entscheidung andere Finanzierungsmittel - z. B. aus einer Schenkung o. Ä. - zur Verfügung stehen, deren anderweitige Verwendung einen geringeren finanzwirtschaftlichen Vorteil verspräche als die Vermeidung der Finanzierungskosten, d. h. der Kreditzinsen.

Auch hinsichtlich der Rücklagenvorschriften der GO ist ein Vergleich mit einem ohne weiteres nachvollziehbaren Sachverhalt hilfreich: Wenn „echte“ Überschüsse im Vermögenshaushalt nicht erzielt werden können, können - wie bei einer privaten Einnahmeüberschussrechnung - auch keine Mittel zurückgelegt werden (z. B. auf ein Sparbuch); es sei denn, unter Missachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips durch - in der Regel teure - Kreditaufnahmen zur Finanzierung der Sparraten.

- 5.4 Wie der LRH im Rahmen der o. a. Querschnittsprüfung allerdings festgestellt hat, handeln viele Kommunen aus den unterschiedlichsten Gründen

¹ In diesem Zusammenhang wird auch auf die Begründung zu § 19 der im Entwurf vorliegenden Änderungsverordnung zur GemHVO verwiesen.

nicht so, wie die o. g. Rechtsvorschriften bzw. das ökonomische Prinzip dies verlangen. Vielmehr werden die im Rahmen der Haushaltsplanung eingeräumten und von der jeweiligen Kommunalaufsicht gem. § 85 Abs. 2 Satz 1 GO genehmigten Kreditermächtigungen häufig im Zuge der nach Abschluss des Haushaltsjahres vorzunehmenden Erstellung der Jahresrechnung vollständig in Anspruch genommen¹, **obwohl klar erkennbar ist**, dass andere Finanzierungsmittel - z. B. die höher als geplant ausgefallene Zuführung vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt - zur Verfügung stehen bzw. gestanden haben und die **Kreditinanspruchnahmen** zum finanztechnischen Abschluss der Jahresrechnung, d. h. zum Ausgleich des Gesamthaushalts **nicht benötigt werden**. Anders ausgedrückt: Durch Bildung der - nicht erforderlichen - Haushaltseinnahmereste für Kreditaufnahmen werden Kreditaufnahmemöglichkeiten in die Zukunft verschoben, ohne dass sie dann noch den zweckbindenden Vorgaben des § 85 Abs. 1 GO unterliegen.

Haushaltstechnisch kommt es durch eine vollständige bzw. zu hohe Inanspruchnahme der bis zum Ende des Haushaltsjahres noch nicht genutzten Kreditermächtigung - bei abstrakter Betrachtung - in einem ersten Schritt zum Ausgleich des Vermögenshaushalts, d. h. zur Durchfinanzierung der veranschlagten und für erforderlich gehaltenen Investitionen einschl. gebildeter Haushaltsausgabereste (d. h. zum finanztechnischen Ausgleich des Vermögenshaushalts; zulässig) und in einem zweiten Schritt zur **Herbeiführung eines Überschusses** im Vermögenshaushalt (unzulässig), der nach § 39 Abs. 3 Satz 2 GemHVO quasi als letzte Buchung zum Ausgleich des Vermögenshaushalts **der allgemeinen Rücklage zuzuführen** ist.²

Die Konsequenz einer solchen - in der Praxis nicht ganz selten angetroffenen - Vorgehensweise ist letztlich eine **kreditfinanzierte allgemeine Rücklage**; denn ohne die weitergehende, d. h. über die unmittelbaren Finanzierungserfordernisse hinausgehende Inanspruchnahme der Kreditermächtigung hätte es keinen Soll-Überschuss im Vermögenshaushalt und damit keine Rücklagenzuführung gegeben. Faktisch ergibt sich mit jeder zusätzlichen Mark Kreditinanspruchnahme (in Form der Bildung eines Haushaltseinnahmerestes und ohne Erfordernis der Finanzierung von Investitionsausgaben) eine zusätzliche Mark Zuführung zur allgemeinen

¹ Und zwar in Form der Bildung entsprechender Haushaltseinnahmereste gem. § 39 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 GemHVO.

² Die auf einer solchen Buchung basierende allgemeine Rücklage ist dann allerdings nur buchmäßig vorhanden, da zu ihrer „Finanzierung“ lediglich die gebildeten Haushaltseinnahmereste dienen. Insofern ist aus dieser Perspektive ein **Widerspruch** zu der Annahme des Gesetzgebers zu erkennen, die Mittel der allgemeinen Rücklage könnten Ertrag bringend angelegt werden bzw. zur Liquiditätssicherung dienen; vgl. die Einleitung oben unter Tz. 5.1 zu § 20 Abs.1 GemHVO. Die Schlussfolgerung hierzu kann demnach nur lauten, dass kreditfinanzierte allgemeine Rücklagen nicht demjenigen „Rücklagentypus“ entsprechen, der in § 88 GO behandelt wird, womit die Vermutung bestätigt wird, dass diese Art von Rücklage keine Existenzberechtigung besitzt.

Rücklage. Die Kausalität zwischen Kreditinanspruchnahme und Höhe der Rücklagenzuführung wird insofern unmittelbar deutlich und damit auch der Konflikt mit § 85 Abs. 1 GO, nach dem Kredite ausdrücklich nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung, und damit eben nicht zur Finanzierung einer Rücklagenzuführung aufgenommen werden dürfen.

- 5.5 Als Begründung für die Zulässigkeit von gleichzeitiger Kreditaufnahme und Zuführung zur allgemeinen Rücklage in der Jahresrechnung wird gelegentlich angeführt, dass mit der Erteilung der Kreditermächtigung durch die Vertretung im Rahmen der Haushaltssatzung und deren Genehmigung durch die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde auch die vollständige Nutzung im Zuge der Aufstellung der Jahresrechnung zugelassen worden sei.

Hierzu ist festzustellen, dass mit den Haushaltsansätzen im Haushaltsplan immer nur die **Ermächtigung** zur Nutzung **bis** zu der entsprechenden Höhe geregelt ist. Während sich z. B. bei den Ausgabeansätzen die volle Ausnutzung des Ansatzes wegen des Sparsamkeitsgrundsatzes verbieten kann, gilt dies erst recht für die Kreditermächtigung, und zwar wegen der schon mehrfach erwähnten einschränkenden haushaltsrechtlichen Vorschriften zur Kreditaufnahme.

Gewichtiger ist dagegen die ebenfalls vorzufindende Argumentation, dass mit den gedanklich aus finanziellen Verbesserungen des Verwaltungshaushalts gespeisten Rücklagenzuführungen, z. B. in Fällen hoher ungeplanter zusätzlicher Steuereinnahmen, auch zukünftige Haushalte entlastet werden könnten, zumal überproportionale Steuermehreinnahmen im Betrachtungsjahr - unter sonst gleichen Bedingungen - aufgrund der Wirkungsweise des Finanzausgleichssystems in Folgejahren zu einem Rückgang der Schlüsselzuweisungen bzw. zur Zahlung bzw. Erhöhung einer Finanzausgleichsumlage sowie bei kreisangehörigen Kommunen auch zu einem Ansteigen der Kreisumlage sowie ggf. weiterer Umlagen führen. Auch könne ggf. ein drohendes Defizit im Verwaltungshaushalt in einem der zukünftigen Jahre abgewendet und damit dem Gebot des Haushaltsausgleichs (§ 75 Abs. 3 GO) Rechnung getragen werden.

Die in dieser Argumentation herangezogene Kausalität zwischen heutigen Mehreinnahmen und zukünftigen Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben ist zwar - vor allem im Falle von überproportional hohen Steuereinnahmen - durchaus gegeben, sodass die ins Feld geführten Argumente auf den ersten Blick durchaus plausibel klingen. Das kommunale Haushaltsrecht bzw. die Kameralistik sieht allerdings eine Abbildung dieser Zusammenhänge in der Haushaltsrechnung nicht vor (u. a. Jährlichkeitsprinzip,

§ 77 GO und Gesamtdeckungsprinzip, § 15 GemHVO); und zwar nach Auffassung des LRH aus guten Gründen.

Die o. g. grundlegenden haushaltsrechtlichen Vorschriften gelten im Übrigen, obwohl z. B. die erheblichen Schwankungen der Steuereinnahmen - insbesondere bei der Gewerbesteuer - auch beim In-Kraft-Treten des neuen Gemeindehaushaltsrechts im Jahre 1974 bekannt waren und der Gesetzgeber den skizzierten Sachverhalt ohne Schwierigkeiten hätte Rechnung tragen können, wenn er es denn gewollt hätte (Stichwort: Bildung von Rückstellungen oder aber Zulassung einer entsprechenden Sonderrücklage; letzteres ist aber durch § 19 Abs. 4 GemHVO ausdrücklich ausgeschlossen worden). Insofern ist der Hinweis auf bestimmte Sachzusammenhänge (überproportionale Steuermehreinnahmen, Verbesserungen im Verwaltungshaushalt etc.) letztlich nicht geeignet, damit eine Abweichung vom derzeit geltenden Haushaltsrecht zu rechtfertigen.

- 5.6 Trotz dieser rechtlich eindeutigen Sachlage hat der LRH für die vorgebrachten Argumente in einem Fall durchaus Verständnis. Dies gilt im Hinblick auf - erfreuliche - überproportionale Gewerbesteuereinnahmen mit ihren nach der Finanzausgleichssystematik zeitversetzt eintretenden Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen bzw. die Finanzausgleichsumlage sowie ggf. die Kreisumlage und weitere etwaige Umlagen für den Fall - und **nur** für den Fall -, dass dadurch in einem der beiden Folgejahre ein **unausgeglichener Verwaltungshaushalt droht**. Wollte man diese Problemstellung lösen und damit dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs (§ 75 Abs. 3 GO, § 23 Abs. 4 GemHVO) nachkommen, ohne die sonstigen Haushaltsgrundsätze außer Acht zu lassen, so müsste allerdings eine **einheitliche und transparente Regelung** für die Bemessung der Mehreinnahmen und ihre zukünftige Verwendung im kommunalen Haushaltsrecht getroffen werden; denn die „einfache“ Berechnungsformel „Isteinnahmen ./ . Planeinnahmen“ sowie die Zulassung des Einsatzes der so bewirkten Rücklagemittel in welchem zukünftigen Jahr auch immer - so die Erfahrungen aus der Praxis - sind vor dem Hintergrund der haushaltsrechtlichen Vorschriften und den möglichen Auswirkungen (vgl. hierzu Tz. 5.7) nicht sachgerecht.

Bei einem **drohenden Defizit** könnte z. B. wie folgt vorgegangen werden:

1. Ermittlung der „normalen“ Gewerbesteuernettoeinnahmen (z. B. 5-Jahres-Durchschnitt o. Ä.) und Vergleich mit den Gewerbesteuer-einnahmen des Betrachtungsjahres (netto).
2. Berechnung bzw. Abschätzung der zeitversetzt voraussichtlich eintretenden finanziellen Auswirkungen der „überproportionalen“ Einnahmen.
3. Rechtlich geregelte Zulassung einer entsprechenden „(Mindest-)Zuführung“ zur allgemeinen Rücklage bzw. einer Rückstellung im Ver-

waltungshaushalt und deren Zuleitung in eine **Sonderrücklage**. Dies führt per Saldo zu einer entsprechenden Erhöhung des Kreditbedarfs in diesem Jahr.

4. **Pflichtige Entnahme** aus der allgemeinen Rücklage bzw. der Sonderrücklage in dem Jahr, für das die Zuführung vorgenommen worden ist, d. h. in dem der unausgeglichene Haushalt droht(e). Sollte sich die finanzielle Situation der entsprechenden Kommune in diesem Jahr tatsächlich besser darstellen als befürchtet, so wirkt sich die Rücklagenentnahme per Saldo senkend auf die Kreditinanspruchnahme in diesem Jahr aus.

Nur auf diese Weise werden die kausalen Zusammenhänge transparent und nachvollziehbar gemacht und kann verhindert werden, dass mit Kreditinanspruchnahmen unbemerkt „Bilanzpolitik“ betrieben wird.

Die o. a. Überlegungen sind mittlerweile vom Innenministerium aufgegriffen worden und sollen mit der in Vorbereitung befindlichen Änderung der GemHVO umgesetzt werden. Der Entwurf der Änderungsverordnung sieht als Neuregelung vor, dass Kommunen bei überproportional hohen Steuereinnahmen im Betrachtungsjahr und **gleichzeitig** drohenden Fehlbedarfen in einem der oder beiden Folgejahren grundsätzlich eine **Finanzausgleichsrücklage**¹ bilden sollen, die zwingend in dem Jahr bzw. den Jahren wieder aufzulösen ist, in dem bzw. denen der Fehlbedarf drohte und weshalb die Rücklagenbildung als erforderlich angesehen wurde.

Im günstigsten Fall müssen die Rücklagenmittel dann gar nicht zur Weiterleitung an den Verwaltungshaushalt eingesetzt werden, sondern führen automatisch zu einer Reduzierung des Kreditbedarfs.

- 5.7 Von besonderer Bedeutung bei der Beurteilung der formalen Rechtssituation ist schließlich, dass bei Vornahme kreditfinanzierter Zuführungen zur allgemeinen Rücklage folgende **Auswirkungen** entstehen, die den meisten handelnden Personen nicht bewusst sind.

Zum einen liegt ein Problem darin, dass die auf dem Wege der Kreditinanspruchnahme gebildeten allgemeinen Rücklagen zunächst - bis zur Realisierung der Haushaltseinnahmereste - latente Kreditaufnahmen darstellen, während - wie einleitend ausgeführt - für den Betrachter suggeriert wird, die entsprechenden finanziellen Mittel seien erwirtschaftete („echte“) Überschüsse und ständen wie auf einem Sparbuch liquiditätswirksam zur Verfügung. Dieser „**optische Effekt**“ kann in Folgejahren zu Investitionsentscheidungen führen, die bei Nichtausweisung einer allgemeinen Rücklage ggf. unterbleiben würden, womit der Grundsatz der Sparsamkeit berührt wird. Eine liquiditätswirksame Inanspruchnahme der - kredit-

¹ Vgl. zum Thema Finanzausgleichsrücklage auch Tz. 4.3.1.

finanzierten - allgemeinen Rücklage führt nämlich dazu, dass der gebildete Haushaltseinnahmerest spätestens zu diesem Zeitpunkt durch eine tatsächliche Kreditaufnahme genutzt werden muss, um die erforderliche Liquidität für die Auszahlung sicherzustellen. D. h. die rechnermäßige Nutzung der allgemeinen Rücklage führt zur faktischen Kreditaufnahme.

Besonders problematisch wird es, wenn eine kreditfinanzierte allgemeine Rücklage in späteren Jahren zur Abdeckung eines drohenden Fehlbedarfs im Verwaltungshaushalt genutzt wird (§ 21 Abs. 3 GemHVO). Dann nämlich werden im Rahmen des Haushaltsvollzugs laufende **Ausgaben des Verwaltungshaushalts faktisch kreditfinanziert**, ohne dass dies den meisten Betrachtern bewusst werden dürfte. Die Zulassung einer Rücklagenentnahme zum Zwecke der Vermeidung eines Fehlbedarfs/Fehlbetrags im Verwaltungshaushalt macht bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise aber nur Sinn, wenn angenommen werden kann, dass die allgemeine Rücklage „echte“, d. h. liquide vorliegende Überschüsse der Vorjahre enthält. Gerade dies ist bei einer auf Basis von Haushaltseinnahmeresten entstandenen - kreditfinanzierten - allgemeinen Rücklage aber nicht der Fall, wie bereits unter Tz. 5.4. dargestellt wurde.

Ein weiteres Problem mit erheblichen materiellen Folgen kann sich zeitversetzt ergeben, wenn sich Kommunen aufgrund der zeitlichen Befristung der erteilten Kreditermächtigung (Haushaltsjahr plus Folgejahr; § 85 Abs. 3 GO) später „gezwungen“ sehen, den nach dem o. a. Muster gebildeten Haushaltseinnahmerest kassenwirksam zu realisieren, ohne dass die allgemeine Rücklage nach dem Haushaltsplan zur Mitfinanzierung des Vermögenshaushalts überhaupt eingesetzt werden soll. Dann nämlich werden langfristige Kredite aufgenommen und die allgemeine Rücklage wird nicht nur buchmäßig, sondern auch liquiditätsmäßig vorgehalten, allerdings gespeist aus den vorgenommenen Kreditaufnahmen.

Selbst wenn diese zum gegebenen Zeitpunkt im Rahmen der Aufgabenerfüllung weder finanzierungs- noch liquiditätsmäßig benötigten Mittel vollständig am Kapitalmarkt angelegt werden, entsteht aufgrund der regelmäßig anzunehmenden Differenz von Soll- und Habenzinssatz gleichwohl ein **Zinsschaden**, der im Extremfall eine erhebliche Größenordnung erreichen kann. Bei einer entsprechenden, lediglich im Nachhinein unter Abgleich des Rücklagenbestands, der Kassenliquidität und der Festgeldanlagen durchzuführenden Berechnung kann ein solcher - in der Praxis auch eingetretener - Schaden zwar näherungsweise ermittelt, jedoch nicht mehr vermieden werden. Dagegen kann er bei Einhaltung der o. g. haushaltsrechtlichen Vorschriften, d. h. bei Nichtvornahme von kreditfinanzierten Rücklagenzuführungen, von vornherein verhindert werden.

- 5.8 Im **Ergebnis** sieht der LRH als Ziel der in diesem Zusammenhang derzeit geltenden relevanten haushaltsrechtlichen Vorschriften vor allem die Si-

herstellung der Wirtschaftlichkeit in diesem Bereich der Haushaltsabwicklung an. Die entsprechenden haushaltsrechtlichen Vorschriften haben ihren Sinn und sollten von den Kommunen nicht „nur“ aus rechtlichen, sondern vor allem auch aus ökonomischen Gründen eingehalten werden.

Das **Innenministerium** teilt die Auffassung des LRH, dass wegen der Nachrangigkeit der Kreditaufnahme nach § 76 Abs. 3 GO grundsätzlich die gleichzeitige Veranschlagung von Kreditaufnahmen und einer Zuführung zur allgemeinen Rücklage ausgeschlossen ist. Dieser Grundsatz sei auch bei der Erstellung der Jahresrechnung zu beachten. Im Rahmen der Überarbeitung der Ausführungsanweisung zur GemHVO beabsichtigt das Innenministerium, einen Hinweis auf diesen Grundsatz aufzunehmen.

Darüber hinaus weist das Innenministerium darauf hin, dass es unter Beachtung des § 85 GO auch zulässig sei, zum Aufbau eines begrenzten Betriebsmittelbestands in der allgemeinen Rücklage gleichzeitig eine Kreditaufnahme und eine Zuführung zur allgemeinen Rücklage zu veranschlagen. Im Hinblick auf die geplante Einführung einer Finanzausgleichsrücklage durch Änderung der GemHVO könne im Übrigen dahingestellt bleiben, ob im Falle überdurchschnittlicher Gewerbesteuereinnahmen im aktuellen Haushaltsjahr und daraus ggf. drohender Fehlbedarfe in einem der beiden Folgejahre eine gleichzeitige Veranschlagung von Kreditaufnahmen und Rücklagenzuführung nicht bereits heute zulässig sei, um so dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs Rechnung tragen zu können.

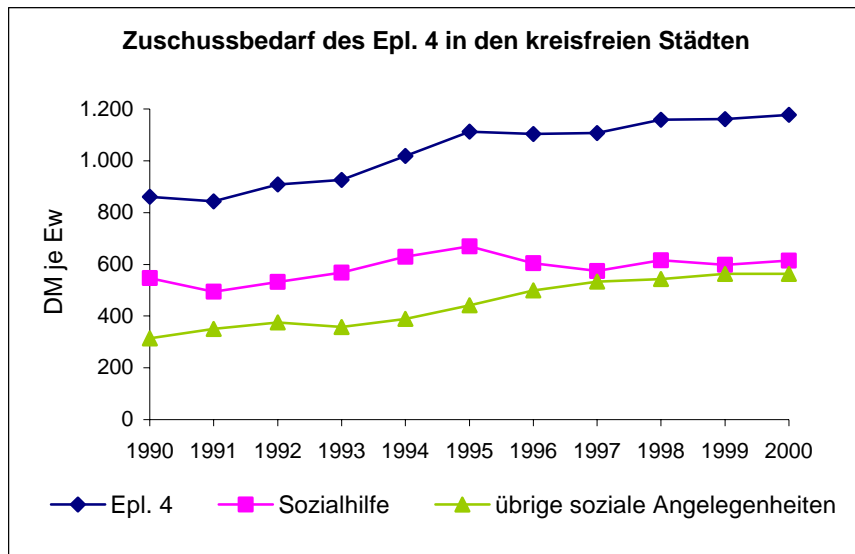
6. Entwicklung des Zuschussbedarfs im Einzelplan 4 'Soziale Sicherung' (Fortschreibung)

Die im Einzelplan (Epl.) 4 veranschlagten Aufwendungen für die soziale Sicherung haben zunehmend an finanzwirtschaftlicher Bedeutung gewonnen. Sie beeinflussen maßgeblich die Entwicklung der kommunalen Haushalte und die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune. Dies hat den LRH bereits in seinem ersten Kommunalbericht veranlasst, die Entwicklung des Zuschussbedarfs für die soziale Sicherung im Zeitraum 1990 bis 1998 eingehend zu erörtern.¹ Diese Analyse soll nun fortgeschrieben werden.

Wie im Kommunalbericht 1999 stellt auch die **Fortschreibung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Epl. 4** für die Jahre 1999 und 2000 nicht auf die Ausgaben, sondern ausschließlich auf den **Zuschussbedarf** als der (Netto-)Belastung der Kommunen ab. Als Bezugsgröße dient vor allem der Zuschussbedarf je Ew. Vergleiche zwischen den 3 kommunalen Gruppen, den kreisfreien Städten, den Kreisen und den Mittelstädten über 20.000 Ew, sind dabei aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstruktur weiterhin nur äußerst eingeschränkt möglich.

- 6.1 Vor allem durch die Einführung der Pflegeversicherung und eine verbesserte Familienförderung ist der **Zuschussbedarf** des Epl. 4 in den **kreisfreien Städten** in den Jahren 1995 bis 1997 zunächst von 704 Mio. DM bzw. 1.112 DM/Ew auf 693 Mio. DM bzw. 1.107 DM/Ew geringfügig zurückgegangen (vgl. **Übersicht** auf S. 55). Allerdings war dies offenbar nur eine kurzzeitige Unterbrechung der ansonsten steigenden Tendenz. Denn bereits 1998 erhöhte sich der Zuschussbedarf für die soziale Sicherung wieder auf 720 Mio. DM und behielt dieses Niveau auch im Jahr 2000. Gleichzeitig sanken die Einwohnerzahlen beständig, sodass die einwohnerbezogene Belastung in den kreisfreien Städten 1998 mit 1.159 DM/Ew wieder deutlich nach oben tendierte und 2000 mit 1.177 DM/Ew einen neuen Höchstwert erreichte, wie die nachstehende Grafik belegt.

¹ Vgl. Kommunalbericht 1999, Nr. 4.



Den finanziellen Schwerpunkt innerhalb des Epl. 4 bilden die **Sozialhilfeaufwendungen**¹. Diese sind nach einem leichten Anstieg 1998 im Folgejahr wieder gesunken, eine Entwicklung, die in beiden Jahren durch korrespondierende Fallzahlen erklärlich wird: So bewirkte die kontinuierlich steigende Sozialhilfebedürftigkeit einen zunehmenden Finanzbedarf, der 1998 den Kosten mindernden Effekt insbesondere der Pflegeversicherung letztendlich aufzehrte. 1999 ging die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt erstmalig wieder zurück. Ursächlich hierfür sind die infolge konjunkturellen Aufschwungs insgesamt positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und die aus einer intensiven Nutzung der Instrumente der Hilfe zur Arbeit resultierenden Erfolge. Ungeachtet der tendenziell positiven Daten der Bundesanstalt für Arbeit zeichnet sich allerdings für 2000 hinsichtlich der zahlenmäßigen Entwicklung der Hilfeempfänger bestenfalls eine Stagnation ab², die jedoch dem ebenfalls gleichbleibenden Gesamtzuschussbedarf von rd. 720 Mio. DM entsprechen würde. Dieser Trend kann u. a. auf die nicht mehr wachsenden Vermittlungserfolge in den ersten Arbeitsmarkt im Rahmen der Hilfe zur Arbeit zurückgeführt werden. Angesichts der Dynamik der Gesamtentwicklung in den vergangenen 15 Jahren darf aber auch eine sich verfestigende stagnierende Hilfebedürftigkeit bei der Hilfe zum Lebensunterhalt positiv bewertet werden, zumal andere Ausgabeblöcke der Sozialhilfe, wie beispielsweise die Ein-

¹ Aus Gründen der Vergleichbarkeit wird der Zuschussbedarf des Haushaltsabschnitts 41 (Sozialhilfe nach dem BSHG) und des Abschnitts 42 (Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) insgesamt erfasst, da die Aufwendungen für Asylbewerber erst ab 1995 einem eigenen Abschnitt zugeordnet wurden und bis dahin im Abschnitt 41 veranschlagt waren. Darüber hinaus sehen einige Mittelstädte entgegen landeseinheitlich geltender Veranschlagungsrichtlinien bis heute von einer gesonderten Veranschlagung im Abschnitt 42 ab.

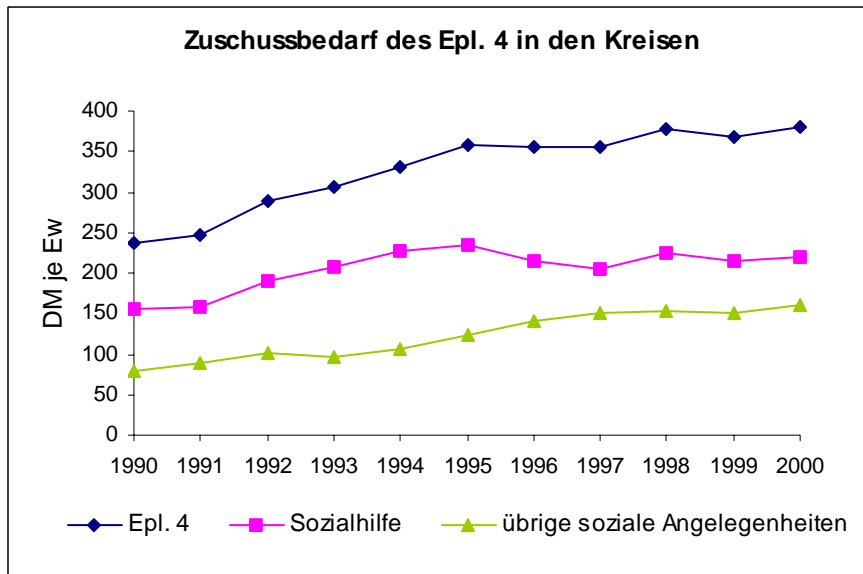
² Die Sozialhilfeempfänger-Statistik 2000 des Statistischen Landesamts lag bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

gliederungshilfe für Behinderte, den Sozialhilfeträgern ein intensiveres finanzielles Engagement abverlangen.

Während die Entwicklung bei der Sozialhilfe Anlass zu „verhaltenem Optimismus“ gibt, ist die steigende Tendenz beim Zuschussbedarf für die **übrigen sozialen Angelegenheiten** weiterhin ungebrochen. Dabei stellt die Kinder- und Jugendhilfe mit einem kontinuierlichen Zuwachs des Finanzbedarfs auf 239 Mio. DM (2000), das sind 390 DM/Ew, die größte Belastungskomponente dar. Sie resultiert aus der Doppelbelastung der kreisfreien Städte als Standortgemeinde und damit Hauptfinanzierer der für die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz notwendigen Kindertageseinrichtungen (Kita) einerseits und als örtlicher Träger der erzieherischen Jugendhilfe für die Kita und die übrigen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe andererseits.

Insgesamt sind die Aufwendungen für die übrigen sozialen Angelegenheiten 1999 gegenüber 1998 um 20 DM/Ew gestiegen und zehrten den im gleichen Zeitraum um 18 DM/Ew geminderten Finanzbedarf der Sozialhilfe auf, sodass der **Zuschussbedarf des Epl. 4** stagnierte. 2000 gelang es erstmalig seit 1993, den Finanzbedarf der übrigen sozialen Angelegenheiten auf dem Vorjahresniveau zu halten. Allerdings lässt sich dies nicht am Ergebnis des Epl. 4 ablesen, auf das sich nunmehr die erneut gestiegenen Sozialhilfeaufwendungen direkt auswirken.

- 6.2 Ebenso wie in den kreisfreien Städten stagnierte von 1995 bis 1997 auch der auf Einwohnerwerte heruntergebrochene **Zuschussbedarf** für den Epl. 4 **in den Kreisen**, obwohl die Kreise einen absolut steigenden Gesamtbetrag zu verzeichnen hatten. Die unterschiedliche Entwicklung beruhte auf den gleichzeitig zunehmenden Einwohnerzahlen. Nachdem der Zuschussbedarf 1998 um 60 Mio. DM auf 811 Mio. DM sprunghaft angestiegen war, erhöhte sich 2000 der Finanzbedarf weiter auf 825 Mio. DM. Diese Entwicklung spiegelt sich in den Einwohnerwerten wider, die nach einem Anstieg um 24 DM/Ew auf 379 DM/Ew (1998) und einem kurzzeitigen Rückgang 1999 (367 DM/Ew) im Jahr 2000 mit 381 DM/Ew einen neuen „Spitzenwert“ erreichten (vgl. **Übersicht** auf S. 55).



Sowohl der deutliche Anstieg des Zuschussbedarfs 1998 als auch dessen Verminderung 1999 sind im Gegensatz zu den kreisfreien Städten unmittelbar auf die Entwicklung der Sozialhilfearbeit zurückzuführen, da der Finanzbedarf für die sonstigen sozialen Angelegenheiten von 1997 bis 1999 weitgehend stagnierte. Diese haben ihr finanzielles Gewicht in den Leistungen der erzieherischen Jugendhilfe nach dem 2. Kapitel, Abschnitt 4 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII), während sich die aus der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ergebende Belastung neben der Betriebskostenleistung überwiegend auf den Sozialstaffelausgleich beschränkt. Der erneute Zuwachs des Zuschussbedarfs für den Epl. 4 im abgelaufenen Jahr 2000 ist dagegen nicht nur auf zunehmende Sozialhilfearbeit, sondern auch auf die nun wieder gestiegenen Aufwendungen für die Kinder- und Jugendhilfe zurückzuführen. Letztere resultieren aus dem Kostenzuwachs für die erzieherische Jugendhilfe. Hier ist der in § 35 a Kinder- und Jugendhilfegesetz normierten Eingliederungshilfe für seelisch behinderte oder von einer solchen Behinderung bedrohte Kinder und Jugendliche besondere Bedeutung beizumessen.

- 6.3 Anders als bei den kreisfreien Städten und Kreisen ist der **Zuschussbedarf** für den Epl. 4 **in den Mittelstädten** kontinuierlich von 147 Mio. DM (1995) auf 169 Mio. DM (2000) angestiegen. Dies entspricht einem fortlaufenden Zuwachs von 315 DM/Ew auf nunmehr 361 DM/Ew (vgl. **Übersicht** auf S. 55). Damit setzte sich 1999 und 2000 der bereits im Kommunalbericht 1999 beschriebene Trend fort: Stagnierenden bzw. sinkenden Sozialhilfearbeit stand ein gleichbleibend zunehmender Finanzbedarf für die übrigen sozialen Aufwendungen gegenüber. Dieser ist vorrangig auf die Betriebskosten der Kita zurückzuführen, für die die kreisangehörigen Mittelstädte als Standortgemeinden vorrangige Kostenträger sind.

Hinzu kommen andere freiwillige soziale Leistungsangebote auf örtlicher Ebene.

- 6.4 Mit einem Anteil am Gesamtzuschussbedarf der Epl. 0 bis 8 von 65 % ist in den Kreisen die aus dem Epl. 4 resultierende **finanzwirtschaftliche Belastung der Kommunen** 2000 gegenüber 1998 geringfügig gesunken. In den kreisfreien Städten und Mittelstädten stagnierte sie mit einem Anteil von 55 % bzw. 35 % Damit scheint die seit Beginn der 80er-Jahre kontinuierlich zunehmende Belastung der kommunalen Haushalte durch die soziale Sicherung ihren Höhepunkt vorerst erreicht zu haben.

Allerdings bindet der Epl. 4 nach wie vor einen ganz erheblichen Teil der allgemeinen Deckungsmittel¹; die zwischen den 3 Kommunalgruppen zum Teil erheblich differierenden Einzelwerte beruhen auf einer unterschiedlichen Aufgaben- und Finanzstruktur.

		Allgemeine Deckungsmittel DM je Ew	Zuschussbedarf Epl. 4 DM je Ew	Anteil des Epl. 4 an den allgemeinen Deckungsmitteln
Kreisfreie Städte	1998	2.400	1.159	48,3 %
	2000	2.336	1.177	50,4 %
Kreise	1998	613	379	61,8 %
	2000	669	381	57,0 %
Mittelstädte	1998	1.194*	343	28,7 %
	2000	1.134	361	31,8 %

* Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Geesthacht wurden 1998 um eine einmalige Netto-Mehreinnahme von 30,3 Mio. DM bereinigt.

Bei den **Kreisen**, die im Vergleich den höchsten Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln für die soziale Sicherung aufbringen müssen, hat sich die Situation gegenüber 1998 leicht entspannt. So verzeichneten sie in den vergangenen 2 Jahren einen Zuwachs an Deckungsmittel, denen nahezu gleichbleibende Aufwendungen für den Epl. 4 gegenüberstanden, sodass der durch die soziale Sicherung gebundene Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln gemindert wurde.

Dagegen hatten die **kreisfreien Städte** geringere allgemeine Deckungsmittel bei zugleich steigenden Aufwendungen für den Epl. 4 zu verzeichnen. Diese Entwicklung korrespondiert mit den wieder rückläufigen freien Finanzspielräumen bei der Gruppe der kreisfreien Städte.

Eine ähnliche Entwicklung ist auch bei den **Mittelstädten** zu beobachten, deren durchschnittlicher Zuschussbedarf je Ew u. a. aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstellung im Sozialhilfebereich allerdings deutlich unter dem Durchschnittswert der kreisfreien Städte liegt. Gleichwohl darf die-

¹ Als allgemeine Deckungsmittel werden die um Umlagen (Gruppierung 81 und 83) bereinigten Einnahmen aus Steueraufkommen, Umlagen und Zuweisungen (Hauptgruppe 0) definiert.

ser Durchschnittswert aller 15 kreisangehörigen Städte über 20.000 Ew aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die soziale Sicherung in einigen Mittelstädten auch zukünftig eine ganz erhebliche Belastung darstellt, die nachhaltig die finanzielle Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune beeinträchtigt. Hintergrund hierfür ist vor allem die erhebliche Schwankungsbreite beim Zuschussbedarf je Ew für die Sozialhilfe, die auch im Jahr 2000 zu verzeichnen war (Reinbek: 57 DM/Ew, Rendsburg: 221 DM/Ew).

- 6.5 Insgesamt kann festgestellt werden, dass die existenzielle Grundsicherung in Form von Hilfe zum Lebensunterhalt, die bis Mitte der 90er-Jahre die soziale Sicherung finanziell beherrscht hat, ihren Höhepunkt erreicht haben dürfte. Zurückzuführen ist diese erfreuliche Tendenz sowohl auf gesetzgeberische Maßnahmen (z. B. Pflegeversicherung), als auch auf intensive Bemühungen des Landes und der Kommunen zur kommunalen Arbeitsmarktpolitik. Zeitgleich ist der Finanzbedarf für andere Hilfeformen gestiegen, sodass sich die Sozialhilfearwendungen zwar insgesamt leicht schwankend, aber dennoch auf einem gleichbleibend hohen Niveau stabilisiert haben. Inwieweit diese Balance auch in Zukunft erhalten werden kann, bleibt angesichts der Überlegungen der Bundesregierung zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG)¹ im Rahmen der Rentenstrukturreform zur Einführung einer Grundsicherung und der damit verbundenen finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen abzuwarten.

Ungebrochen ist dagegen der Anstieg des Zuschussbedarfs für die sonstigen sozialen Angelegenheiten. Dieser resultiert vorrangig aus der Umsetzung der präventiv orientierten Leistungsangebote des Kinder- und Jugendhilfegesetzes im Bereich der erzieherischen Jugendhilfe und der Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Kita-Platz. Ein Ende dieser Entwicklung ist frühestens mit dem Abbau von Kita-Plätzen infolge sinkenden Bedarfs denkbar. Allerdings zeichnet sich bereits jetzt ab, dass die nicht benötigten Plätze aufgrund steigender Elternnachfrage zunächst in Hortangebote, Ganztagsbetreuung oder Angebote für Kinder unter 3 Jahren umgewandelt werden, sodass kurzfristig keine Entlastung zu erwarten ist. Stattdessen lässt die Dynamik, mit der Hilfen nach § 35 a Kinder- und Jugendhilfegesetz KJHG² infolge der indifferenten textlichen Ausgestaltung der Rechtsnorm und erheblicher Abgrenzungsprobleme zu den Aufgaben der Schule und zur Sozialhilfe seit 1995 in Anspruch genommen werden, einen weiteren Anstieg der finanziellen Belastungen befürchten.

¹ Bundessozialhilfegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.3.1994, BGBl. I S. 646, zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes vom 21.12.2000, BGBl. I S. 1983.

² Kinder- und Jugendhilfegesetz zugleich VIII. Buch Sozialgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.12.1998, BGBl. I S. 3546, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 2.11.2000, BGBl. I S. 1479.

Entwicklung des Einzelplanes 4 (Soziale Sicherung) in den kommunalen Haushalten

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Veränderung			
	DMEW	DMEW	DMEW	DMEW	DMEW	DMEW	absolut (DMEW)	absolut 1995 - 2000	absolut 1998 - 2000	prozentual (%) 1995 - 2000
1. Entwicklung des Zuschussbedarfs für den Einzelplan 4										
Kreisfreie Städte	1.112	1.104	1.107	1.159	1.161	1.177	65	18	5,8	1,6
Kreise	358	356	355	379	367	381	23	2	6,5	0,5
Mittelstädte	315	324	332	343	352	361	46	18	14,5	5,2
2. Entwicklung des Zuschussbedarfs der Einzelpläne 0 - 8										
Kreisfreie Städte	2.028	2.024	2.038	2.089	2.142	2.137	109	48	5,4	2,3
Kreise	563	559	545	566	569	583	20	17	3,6	3,0
Mittelstädte	975	990	969	993	1.005	1.021	46	28	4,7	2,8
nachrichtlich: Entwicklung des Zuschussbedarfs für Sozialhilfe (Abschnitt 4.1)										
Kreisfreie Städte	670	605	574	616	598	614	-66	-2	-8,4	-0,3
Kreise	234	216	205	225	216	220	-14	-5	-6,0	-2,2
Mittelstädte	136	132	123	126	122	120	-16	-6	-11,8	-4,8

nachrichtlich: Entwicklung der Einwohnerzahlen

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Kreisfreie Städte	633.508	630.631	626.639	621.743	615.464	611.038
Kreise	2.079.107	2.096.132	2.118.981	2.136.438	2.150.946	2.167.186
Mittelstädte	466.933	468.544	470.145	471.054	469.307	469.030

7. Entwicklung der gegenseitigen Kostenbeteiligung im Quotalen System der Sozialhilfe

Als erstes Bundesland führte Schleswig-Holstein 1991 eine gegenseitige Beteiligung des überörtlichen Sozialhilfeträgers (Land) und der örtlichen Sozialhilfeträger (Kreise und kreisfreie Städte) an den Sozialhilfekosten der jeweils anderen Ebene ein (**Quotales System**)¹.

- 7.1 Auslösender **Hintergrund** war die infolge von Aufgabendelegationen zunehmend auseinander fallende Entscheidungs- und Kostenverantwortung und die hieraus resultierenden Reibungsverluste zwischen den örtlichen Sozialhilfeträgern und dem überörtlichen Träger mit ihren negativen Auswirkungen auf die Hilfgewährung. Bis 1984 oblag die Wahrnehmung und Finanzierung sämtlicher Sozialhilfaufgaben, für die der überörtliche Träger der Sozialhilfe gem. BSHG² sachlich zuständig war, ausschließlich dem Land. Aus Gründen einer ortsnahen Betreuung der Hilfe Suchenden wurde auf der Grundlage des kurz zuvor geänderten § 100 BSHG³ durch das Gesetz zur Neuordnung der Trägerschaft der Sozialhilfe⁴ ab 1985 die Zuständigkeit für die Hilfen für Hilfeempfänger ab 60 Jahre auf die kreisfreien Städte und Kreise als örtliche Träger übertragen. Ein Ausgleich des entsprechenden Kostenvolumens in Höhe von ca. 146 Mio. DM erfolgte über eine Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um 2,8 %-Punkte sowie eine Anpassung der Kreisschlüsselzuweisungen. Für den Fall, dass in den Folgejahren die Entwicklung der Sozialhilfaufwendungen insgesamt wesentlich von der Entwicklung der Finanzausgleichsmasse abweichen sollte, wurde eine zeitlich fixierte Revisionsklausel eingefügt (§ 6 Abs. 6 FAG 1985⁵).

Mit der Aufgabendurchführungsverordnung zum BSHG schloss sich die weitgehende Aufgabendelegation vom überörtlichen Träger auf die kreisfreien Städte und Kreise an, die auch die Entscheidungsbefugnis über Kostenanerkennnisse umfasste. Diese Regelung, die im Interesse einer bürgernäheren Hilfgewährung getroffen wurde, ließ die Entscheidungs- und Finanzverantwortung der Sozialhilfeträger weiter auseinander fallen. Damit löste sie Abgrenzungsschwierigkeiten aus, deren Bereinigung zum

¹ Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, des Schleswig-Holsteinischen Schulgesetzes und des Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes vom 12.12.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 615.

² Bundessozialhilfegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.3.1994, BGBl. I S. 646, zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes vom 21.12.2000, BGBl. I S. 1983.

³ Geändert durch Art. 26 Nr. 10 Haushaltsbegleitgesetz 1984 vom 22.12.1983, BGBl. I S. 1532.

⁴ Gesetz zur Neuordnung der Trägerschaft der Sozialhilfe vom 29.11.1984, GVOBl. Schl.-H. S. 246.

⁵ Eingefügt durch Art. 4 Nr. 2 des Gesetzes zur Neuordnung der Trägerschaft in der Sozialhilfe.

Teil erhebliche Personalkapazitäten band und die Gewährung einer sachgerechten Hilfe im Einzelfall beeinträchtigte.

Zur Lösung dieses Problems wurde nun auch die Finanzverantwortung neu geregelt und sowohl den kreisfreien Städten und Kreisen als örtlichen Trägern einerseits als auch dem Land als überörtlichem Träger andererseits über eine festgelegte Quote eine finanzielle Mitverantwortung an den Sozialhilfekosten des jeweils anderen Trägers zugeordnet. Damit sollte nicht nur eine sachgerechtere und schnellere Hilfestellung bewirkt, sondern auch ein Anreiz für Kosten sparende innovative Hilfeformen gegeben werden.

- 7.2 Die **Ermittlung der Quoten** basierte auf den Beteiligungsverhältnissen der beiden Sozialhilfeträger an den Gesamtlasten 1989. Dabei wurden alle Kosten für Sozialhilfeleistungen nach dem BSHG einbezogen, die als Hilfen im Einzelfall gewährt wurden. Hinzu kamen die mit den Leistungen nach § 39 des Gesetzes für psychisch Kranke¹ verbundenen Aufwendungen. Diese Ist-Zahlen sind für 1990 und 1991 hochgerechnet worden. Insgesamt betrug der Anteil der örtlichen Sozialhilfeträger an den Gesamtkosten 66,4 % und die dem Land zuzurechnende Quote 33,6 %
- Darüber hinaus sollte die neue Finanzierungsregelung aber auch die aus der o. a. Revisionsklausel resultierenden Ansprüche der Kreise und kreisfreien Städte an das Land einlösen. Diese Forderungen wurden - bezogen auf 1991 - mit 68,4 Mio. DM beziffert und durch eine Erhöhung des Kostenanteils des Landes um 5,3 %-Punkte auf 38,9 % berücksichtigt, während sich der Anteil der Kommunen entsprechend auf 61,1 % verminderte. Nach Rundung dieser Quoten zugunsten der örtlichen Träger als Ausgleich für höhere Verwaltungskosten, die mit der o. a. Aufgabendelegation ab 1990 verbunden waren, wurde deren Beteiligung an den Reinausgaben² des überörtlichen Trägers auf einheitlich 61 % festgesetzt. Im Gegenzug beteiligte sich das Land mit 39 % an den Reinausgaben der örtlichen Träger³, sodass im Ergebnis die **Kommunen 61 %** und das **Land 39 %** der gesamten Reinausgaben zu tragen haben.
- Durch die Einlösung der Revisionsforderung über eine Erhöhung des prozentualen Kostenanteils des überörtlichen Sozialhilfeträgers ist der aus der Revisionsklausel resultierende Ausgleichsbetrag ab 1991 zu einer variablen Größe geworden, die sich in Abhängigkeit zur Entwicklung der Sozialhilfereinausgaben verändert.

¹ Gesetz für psychisch Kranke vom 26.3.1979, GVOBl. Schl.-H. S. 251, 278.

² Die Reinausgaben sind die Bruttoausgaben für die einzelnen Sozialhilfeleistungen abzüglich der direkt zurechenbaren Einnahmen.

³ § 6 a des Ausführungsgesetzes zum BSHG, eingefügt durch Gesetz vom 12.12.1990, s. Fußnote 1 auf S. 56.

Durch die einheitlich festgesetzten Kostenanteile sollte nach dem Willen des Gesetzgebers auch die überdurchschnittliche Sozialhilfelast der kreisfreien Städte gemindert werden. Denn der Sozialhilfekostenanteil des Landes als überörtlicher Träger lag in den kreisfreien Städten im Durchschnitt der Jahre 1986 bis 89 mit 24 % unterhalb der im Quotalen System festgelegten Quote von 39 %, was de facto eine erhebliche Entlastung gegenüber der bisherigen Finanzierungsregelung bedeutete. Demgegenüber differierte der Anteil des überörtlichen Trägers in den einzelnen Kreisen zwischen 35 und 44 % Ein Feinausgleich im Hinblick auf die unterschiedlichen Auswirkungen auf die einzelnen Kreise und kreisfreien Städte erfolgte über den kommunalen Finanzausgleich durch Festbeträge im Kreis-schlüsselzuweisungssystem.

Insgesamt ging der Gesetzgeber für das erste Jahr nach Einführung des Quotalen Systems (1991) von einer nominalen Entlastung der kreisfreien Städte um 82 Mio. DM aus. Davon oblag den Kreisen ein Solidarbeitrag von 13 Mio. DM, **69 Mio. DM** sollten zulasten des Landes gehen. Bei diesem **Betrag** handelt es sich um die **Einlösung der Revisionsklausel**, der - wie bereits dargestellt - ein rechtlich fixierter Anspruch der örtlichen Sozialhilfeträger aufgrund der 1985 erfolgten Aufgabenverlagerung vom Land auf die Kommunen zugrunde lag (Konnexitätsprinzip).

7.3 Allerdings nahm die **tatsächliche Entwicklung der gegenseitigen Kostenbeteiligung** einen **abweichenden Verlauf**, wie sich aus der folgenden Tabelle ergibt. Die Einzelheiten sind der ausführlichen **Übersicht** auf S. 66¹ zu entnehmen.

Jahr	Land in Mio. DM	Kreise in Mio. DM	Kreisfreie Städte in Mio. DM
1991 Soll	- 69,0	- 13,0	+ 82,0
Ist			
1991	- 39,3	- 22,4	+ 61,7
1992	- 48,7	- 25,3	+ 74,0
1993	- 46,7	- 29,0	+ 75,6
1994	- 50,3	- 27,8	+ 78,1
1995	- 88,2	- 7,6	+ 95,8
1996	- 49,5	- 24,4	+ 73,9
1997	- 13,4	- 51,7	+ 65,1
1998	- 20,5	- 52,8	+ 73,3
1999	+ 15,1	- 77,0	+ 61,9

So lag die 1991 real erzielte Entlastung der kreisfreien Städte mit 61,7 Mio. DM um rd. 20 Mio. DM hinter den Erwartungen zurück. Zeitgleich fiel das von den Kreisen einzubringende Solidaropfer mit 22,4 Mio. DM um fast 10 Mio. DM höher aus als vorausberechnet. Der vom Land gegenüber der alten Rechtslage den örtlichen Sozialhilfeträgern zusätzlich bereitgestellte Betrag belief sich rechnerisch lediglich auf

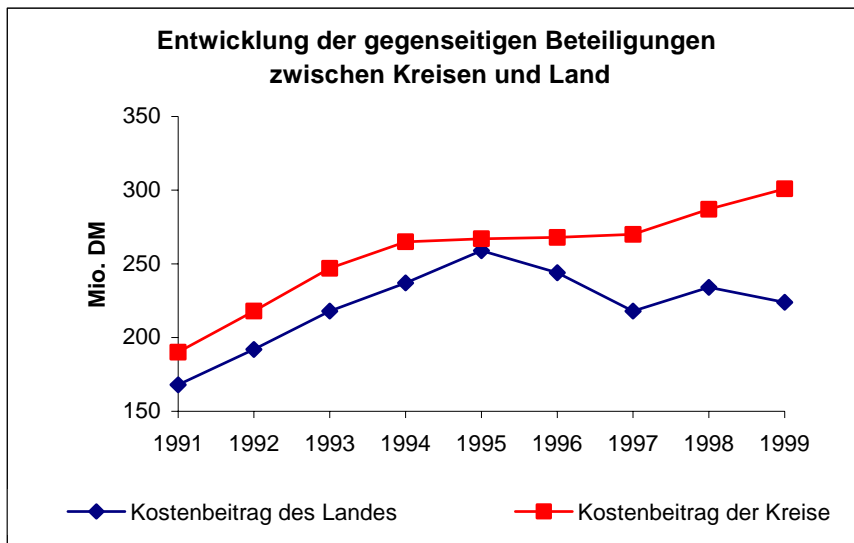
¹ Quelle: Abrechnungen des Sozialministeriums.

39,3 Mio. DM. Im Laufe der folgenden 3 Jahre erhöhte sich der Entlastungsbetrag für die kreisfreien Städte kontinuierlich und erreichte 1994 78,1 Mio. DM. Im gleichen Zeitraum verlief die Belastung der Kreise schwankend und verzeichnete einen Höchstwert von 29 Mio. DM (1993). Dadurch nahm auch der vom überörtlichen Sozialhilfeträger aufzubringende Beteiligungsbetrag stetig zu; gleichwohl blieb er mit zuletzt 50,3 Mio. DM (1994) deutlich hinter den Vorausberechnungen für den Einlösungsbetrag zurück.

Eine erhebliche Veränderung trat im Jahr 1995 ein: Die überproportionale Entlastung der kreisfreien Städte (95,8 Mio. DM) in Verbindung mit dem ungewöhnlich niedrigen Kostenbeitrag der Kreise (7,6 Mio. DM) bewirkte einen sprunghaften Anstieg der Belastung des Landes auf 88,2 Mio. DM¹. Rein rechnerisch resultiert diese Entwicklung aus der erstmaligen Reduzierung der Reinausgaben beim überörtlichen Träger, während gleichzeitig bei den örtlichen Trägern weiterhin eine hohe Wachstumsrate (+ 7,8 %) zu verzeichnen war. Nachdem sich aber die Werte im Folgejahr aufgrund einer gegenläufigen Entwicklung wieder auf das Niveau der vorangegangenen Jahre normalisierten, war von einem „statistischen Ausreißer“ auszugehen, der keinen Handlungsbedarf auslöste. Insofern waren die Auswirkungen des quotalen Systems auf die daran Beteiligten bis 1996 zwar schwankend, aber im Ergebnis weitgehend konstant, wobei der o. g. Einlösungsbetrag aus der Revisionsklausel mit Ausnahme des Jahres 1995 nicht erreicht wurde.

1997 setzte jedoch eine in ihrer Größenordnung bedenklich stimmende Entwicklung ein. Aufgrund kontinuierlich steigender Reinausgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers, von denen 61 % die Kommunen tragen, und sinkender Aufwendungen der örtlichen Träger, an denen das Land mit 39 % beteiligt ist, begünstigte das saldierte Ergebnis der quotalen Abrechnung zunehmend das Land als überörtlichen Träger. Besonders deutlich ist diese Tendenz feststellbar bei einem Vergleich der Beteiligung der Kreise an den Aufwendungen des überörtlichen Trägers und des Beitrags des Landes an den Aufwendungen der Kreise:

¹ Eine mögliche inhaltliche Erklärung bietet auf den ersten Blick die Abwicklung der ersten Stufe der in jenem Jahr eingeführten Pflegeversicherung; konkreten Aufschluss könnte jedoch nur eine Detailanalyse geben, deren Durchführung heute kaum mehr möglich sein dürfte.



Resultat der vorstehend skizzierten Entwicklung war ein ruckartiger Anstieg der auf die Kreise entfallenden Belastung auf zunächst rd. 52 Mio. DM (1997, 1998) und danach auf 77 Mio. DM. Gleichzeitig sank die Entlastung der kreisfreien Städte auf 61,9 Mio. DM (1999) und erreichte damit den Ausgangswert von 1991. Für die Gesamtrechnung des Quotalen Systems 1999 bedeutete dies, dass die Kreise nicht nur den Entlastungsbetrag der kreisfreien Städte allein aufbrachten, sondern darüber hinaus auch das Land mit rd. 15 Mio. DM entlasteten.

Neben einer Vielzahl anderer Einflussfaktoren steht diese Entwicklung insbesondere im Zusammenhang mit der Einführung der Pflegeversicherung und einer intensiveren Eingliederungshilfe für Behinderte. Dabei wirkt sich die Pflegeversicherung deutlich Kosten mindernd auf die den örtlichen Sozialhilfeträgern zuzurechnenden Reinausgaben aus (dadurch bei der gegenseitigen Kostenbeteiligung Entlastungseffekt für den überörtlichen Träger), während die Eingliederungshilfe, eine Aufgabe des überörtlichen Trägers, infolge zunehmenden Bedarfs, erweiterter Angebote und steigender Pflegesätze im stationären Bereich einen wachsenden Finanzbedarf verzeichnet (dadurch bei der gegenseitigen Kostenbeteiligung Belastung für den örtlichen Träger). Beide Entwicklungen wirken sich in der hier vorgenommenen Vergleichsbetrachtung zum Rechtszustand vor Einführung des Quotalen Systems, bei der das Land als überörtlicher Träger lediglich die Finanzverantwortung für die Ausgaben in der eigenen sachlichen Zuständigkeit trug, relativ zugunsten des Landes und **zulasten der Kommunen** aus.

Dass trotz aller Veränderungen in der Abwicklung der Sozialhilfe mit deren Auswirkungen auf die Zahlungsströme im Rahmen des Quotalen Systems aus der Zahlungsverpflichtung des Landes einmal eine Zahllast der Kom-

munen werden könnte, dürfte den Intentionen der Urheber des Quotalen Systems nicht entsprechen.

- 7.4 Über die Einführung einer gegenseitigen Kostenbeteiligung bestand zwischen dem Land und den kommunalen Gebietskörperschaften grundsätzliches Einvernehmen. Dies galt ebenfalls für die einheitlich festgesetzte Quote von 61 : 39, bei der die Beteiligten in der Gesamtrechnung von Kostenneutralität zwischen dem überörtlichen und den örtlichen Sozialhilfeträgern ausgingen und in die auch der Revisionsbetrag von rd. 69 Mio. DM - bezogen auf 1991 - Eingang gefunden hatte.

Vor diesem Hintergrund wurden die von den Prognosen abweichenden Ist-Ergebnisse 1991 und 1992 von den kommunalen Landesverbänden in der **Bewertung des Quotalen Systems** gegenüber dem Land Schleswig-Holstein kritisch beurteilt. Insbesondere die Kreise machten gegenüber dem Land deutlich, dass sich für sie gegenüber den Prognosen eine Verschlechterung ihrer „Finanzposition“ um rd. 10 Mio. DM ergeben habe und sie zu „Verlierern“ des quotalen Systems geworden seien.

Gleichwohl hielt man an der Lastenaufteilung 39 : 61 bei gleich bleibendem Aufgabenumfang der jeweiligen Sozialhilfeträger fest, da der von einer gegenseitigen Kostenbeteiligung ausgehende positive Effekt auf eine effiziente und an den Erfordernissen der Hilfebedürftigen ausgerichtete Sachbearbeitung überwog. Eine Änderung der Quote wurde nur für den Fall in Betracht gezogen, in dem grundlegende Veränderungen im System der Sozialhilfe dieser neuen Regelung die Geschäftsgrundlage entziehen sollten (so im Ergebnis auch die Begründung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 12/1055 vom 26.9.1990 S. 22). Dagegen waren Verschiebungen **kleineren Umfangs** – und als solche wurden die von der Prognose abweichenden Ist-Ergebnisse noch angesehen - zwischen den Trägern in Kauf zu nehmen.

- 7.5 Grundsätzlich hat sich das Quotale System nach den Erkenntnissen des LRH bewährt. Dabei haben seine finanziellen Auswirkungen bis einschl. 1996 - bei nachträglicher Betrachtung - einen noch hinnehmbaren Verlauf genommen. Bedenklich stimmt aber die sich anschließende Entwicklung der quotalen Abrechnungsergebnisse. Angesichts ihrer Volumina kann von Finanzverschiebungen kleineren Umfangs nicht mehr die Rede sein und der bereits 3 Jahre andauernde Zeitraum schließt auch ein einmaliges Phänomen aus, wie es 1995 zulasten des überörtlichen Trägers eingetreten ist. Stattdessen muss von einer grundlegenden Veränderung in der Aufgabenstruktur ausgegangen werden, die insbesondere von den Auswirkungen der neu eingeführten Pflegeversicherung, der Intensivierung der Behindertenhilfe und der Verlagerung von Leistungstatbeständen in die Kinder- und Jugendhilfe beeinflusst wird. Infolge der gewandelten Auf-

gabenstruktur hat sich ebenfalls der Aufgabenumfang der Sozialhilfeträger deutlich geändert, sodass die Geschäftsgrundlagen, auf denen die Bemessung der quotalen Kostenanteile basiert, tangiert sind und ein Grund für die Überprüfung der Höhe der Quotierung gegeben ist. Auch darf nicht in Vergessenheit geraten, dass aufgrund der dargestellten finanziellen Verschiebung der mehrfach erwähnte Revisionsbetrag, der ehemals einer unstreitigen Verpflichtung des Landes entsprach, auch nicht mehr nur ansatzweise im Rahmen des Systems von diesem bereitgestellt wird.

- 7.6 In diesem Zusammenhang hält es der LRH allerdings für sachgerecht, neben den finanziellen Auswirkungen der Pflegeversicherung im Quotalen System auch den aus dem **Landespflegegesetz** (LPflegeG)¹ resultierenden Finanzbedarf in die Betrachtung einzubeziehen. Dies erfolgt durch eine **fiktive Einbindung** dieser Aufwendungen **in die Abrechnung nach dem Quotalen System**.

Gem. § 9 Satz 3 XI. Sozialgesetzbuch² sollen zur Finanzierung der Pflegeeinrichtungen die Einsparungen eingesetzt werden, die den Sozialhilfeträgern durch die Einführung der Pflegeversicherung entstehen. Unabhängig von der Frage, ob und in welchem Umfang die Einsparungen beim örtlichen bzw. beim überörtlichen Sozialhilfeträger eingetreten sind, partizipieren beide Seiten aufgrund des Quotalen Systems im Verhältnis 39 : 61 an den Einsparungen. Konsequenterweise wurden auch die Finanzierungsregelungen für die Förderung von Pflegeeinrichtungen nach dem LPflegeG an diesen Quoten ausgerichtet.

Die Auswirkungen einer (fiktiven) Einbeziehung der Leistungen nach dem LPflegeG in das Quotale System der Sozialhilfe ergeben sich aus der nachstehenden **Hilfsrechnung**, die die Annahme unterstellt, dass die Pflegeversicherung ausschließlich die Reinausgaben des örtlichen Sozialhilfeträgers entlastet. Infolgedessen wurden die Aufwendungen nach dem LPflegeG nur den örtlichen Trägern zugerechnet.³ Dabei beschränken sich die Investitionskosten für Pflegeeinrichtungen auf die Leistungen nach § 6 LPflegeG, zu denen insbesondere das Pflegewohngeld als die entscheidende finanzielle Hauptlast zählt. Unbeachtet bleiben die Aufwendungen gem. §§ 5 und 7 LPflegeG, da es sich hierbei um individuelle Projektförderungen handelt, die insgesamt gesehen kein nennenswertes finanzielles Gewicht haben.

¹ Ausführungsgesetz zum Pflege-Versicherungsgesetz (Landespflegegesetz - LPflegeG) vom 10.2.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 227.

² XI. Sozialgesetzbuch - Soziale Pflegeversicherung - vom 26.5.1994, BGBl. I S. 1014/1015.

³ Das Zahlenmaterial für die Leistungen nach dem LPflegeG basiert auf den Abrechnungen des Sozialministeriums.

Fiktive Einbindung der Leistungen nach dem LPflegeG in das Quotalen System

		1996 Mio. DM	1997 Mio. DM	1998 Mio. DM	1999 Mio. DM
Reinausgaben der örtlichen Träger insgesamt nach dem Quotalen System	1	1.091,4	996,9	1.061,8	1.028,5
Nettoausgaben gem. § 6 LPflegeG	2	16,1	56,2	54,8	61,1
Fiktive Gesamtausgaben der örtlichen Träger	3	1.107,5	1.053,1	1.116,6	1.089,6
Kostenanteil (39 %) des überörtlichen Trägers	4	431,9	410,7	435,5	425,0
Reinausgaben des überörtlichen Trägers nach dem Quotalen System	5	616,6	615,5	645,2	682,5
Kostenanteil (61 %) der örtlichen Träger	6	376,1	375,4	393,6	416,3
Saldiertes Ergebnis des Quotalen Systems aus Sicht der örtlichen Träger (Zeile 4 abzgl. Zeile 6)	7	+ 55,8	+ 35,3	+ 41,9	+ 8,7

Durch die ausschließliche Zurechnung der Aufwendungen nach dem LPflegeG auf den örtlichen Sozialhilfeträger (Zeile 1-3) wird im Rahmen der Berechnung der höchstmögliche Kostenbeitrag des Landes an den Aufwendungen der örtlichen Sozialhilfeträger bewirkt (Zeile 4). Demgegenüber bleibt der Kostenbeitrag der örtlichen Träger an den Aufwendungen, die dem überörtlichen Träger zuzurechnen sind, unverändert. Hieraus resultiert im Saldo (Zeile 7) eine gegenüber der quotalen Abrechnung in der Sozialhilfe (**Übersicht**) deutlich höhere Belastung des Landes. Auch die auf diese Weise unter Berücksichtigung der Aufwendungen aufgrund des LPflegeG ermittelten Beträge für die Jahre 1996 bis 1999 erreichen jedoch gleichwohl nicht die Höhe des Revisionsbetrags.

- 7.7 Als **Ergebnis der Analyse** ist festzustellen, dass das Land in der Vergangenheit mit Ausnahme des Jahres 1995 den auf § 6 Abs. 6 FAG 1985 beruhenden und - für das Jahr 1991 - mit rd. 69 Mio. DM ermittelten Revisionsbetrag nicht erbracht hat.¹ Während in den Jahren 1991 bis 1996 die eingetretenen rechnerischen Abweichungen gerade noch dem von den Partnern hinnehmbaren Risiko zugeordnet werden mögen, dass sich nach der Vereinbarung bestimmte Kostenblöcke in Abhängigkeit von den Fallzahlen und der Ausgestaltung der konkreten Hilfen anders entwickeln als prognostiziert, ist dies angesichts der Sachlage ab 1997 und insbesondere im Jahr 1999 nicht mehr der Fall. Durch wesentliche gesetzliche Änderungen mit erheblichen strukturellen Auswirkungen auf den Aufgabenumfang der Sozialhilfeträger ist es zu einer - an den finanziellen Auswirkungen in

¹ Dies gilt erst recht, wenn man den „Dynamisierungseffekt“ beim Revisionsbetrag aufgrund der gestiegenen Sozialhilfeaufwendungen mit berücksichtigen würde.

der Berechnung (**Übersicht**) ablesbaren - Veränderung der Geschäftsgrundlagen gekommen, die aus Sicht des LRH **Prüfungsbedarf** auslöst. Dabei sollte ein generelles Festhalten am Quotalen System der gegenseitigen Kostenbeteiligung in Anbetracht seiner inhaltlichen Vorteile unstrittig sein. Jedoch wird den Sozialhilfeträgern angeraten, gemeinsam über die gegenwärtige Kostenverteilung der Sozialhilfelasten und ihre finanziellen Auswirkungen nachzudenken und diese in die (ständigen) Erörterungen zwischen dem Land Schleswig-Holstein und seinen Kommunen zu einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung beider Ebenen einzubeziehen, wobei die Zahlen für das Jahr 2000 abzuwarten bleiben.

- 7.8 Das **Sozialministerium** gelangt in seiner Stellungnahme aufgrund einer Auswertung der im Bericht des LRH dargelegten Argumente im Einvernehmen mit dem **Innenministerium** zusammenfassend zu der Überzeugung, dass zurzeit keine Veranlassung bestehe, über eine Veränderung der Kostenanteile im Rahmen des Quotalen Systems nachzudenken. Zur Begründung führt das Sozialministerium im Wesentlichen aus, dass mit der Einführung des Quotalen Systems einvernehmlich mit den Kommunen insbesondere das Ziel verfolgt worden sei, eine Abkehr vom Zuständigkeitsdenken unter Kostentragungsgesichtspunkten zu bewirken und auf diesem Wege eine möglichst bürgernahe, schnelle und sachgerechte Sozialhilfegewährung sicherzustellen. Insbesondere dieser Grundgedanke werfe die Frage auf, ob ein Vergleich der Kostentragungsanteile nach den Zuständigkeiten überhaupt noch erlaubt sei. Selbst wenn aber ein Vergleich als zulässig erachtet werden sollte, seien weder die Veränderungen durch die Pflegeversicherung, die sich infolge der 1985 vorgenommenen Neuordnung der Trägerschaft in der Sozialhilfe finanziell besonders günstig für die Kommunen ausgewirkt habe, noch die Ausgabenentwicklung bei den Eingliederungshilfen für behinderte Menschen vom Umfang her geeignet, die Geschäftsgrundlage des Quotalen Systems infrage zu stellen. Für ein Festhalten an den seinerzeit verabredeten Kostentragungssätzen spreche auch die tatsächliche Entwicklung der Gesamtaufwendungen in der Sozialhilfe, die über den Zeitraum der letzten 5 bis 6 Jahre keine nennenswerten Steigerungen bei den reinen Gesamtausgaben aufwies. Im Übrigen sei es auch bezeichnend, dass bislang keine Forderungen aus dem kommunalen Bereich an das Land hergetragen worden seien, die den vom LRH aufgezeigten Prüfungsbedarf von sich aus aufgegriffen hätten. Möglicherweise sei aber ein Überdenken der heutigen Ausgestaltung des Quotalen Systems angezeigt, wenn andere Faktoren, wie z. B. die Einführung einer allgemeinen Grundsicherung oder die vom Bundesarbeitsministerium angekündigte Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, auf die Sozialhilfe zukämen.

Der **LRH** bedauert, dass eine konkrete Auseinandersetzung mit der Frage der dauerhaften Bereitstellung des Revisionsbetrags zugunsten der Kommunen als örtliche Träger der Sozialhilfe - einem wesentlichen Argument des Berichts - nicht stattfindet. Wenn aus dem kommunalen Bereich bislang keine Forderungen auf Überprüfung der geltenden Kostentragungsregelung vorgebracht worden sind, wird das daran liegen, dass das komplizierte Beziehungsgeflecht „Quotales System“ nur schwer zu durchschauen und zu bewerten ist und vor allem die Kenntnis der **Gesamtabrechnung** des Quotalen Systems voraussetzt; diese Kenntnis ist aber bei den Kreisen und kreisfreien Städten sowie bei den kommunalen Landesverbänden nicht vorhanden. Deshalb sind sich die betroffenen Kommunen und die kommunalen Landesverbände nicht bewusst, dass die Kreise nach der Gesamtabrechnung des Quotalen Systems in der Sozialhilfe für das Jahr 1999 erstmalig nicht nur die gewollte Entlastung der kreisfreien Städte allein aufgebracht, sondern darüber hinaus auch noch einen Entlastungsbetrag an das Land geleistet haben; dieser Betrag dürfte für das Jahr 2000 noch höher ausgefallen sein. Nach Auffassung des LRH ist aufgrund der aufgezeigten Fakten der Zeitpunkt gekommen, zumindest in einen Dialog mit den kommunalen Landesverbänden über die (Zahlen-) Entwicklung des Quotalen Systems und deren Bewertung einzutreten.

Unabhängig von der finanziellen Entwicklung innerhalb des Quotalen Systems bewertet es auch der LRH als durchaus positiv, dass in den letzten Jahren die reinen **Gesamtausgaben** in der Sozialhilfe relativ konstant geblieben sind.

Kostenabrechnung des Quotalen Systems in der Sozialhilfe 1991 bis 1999 (in Mio. DM)
(Stand: 30.11.2000)

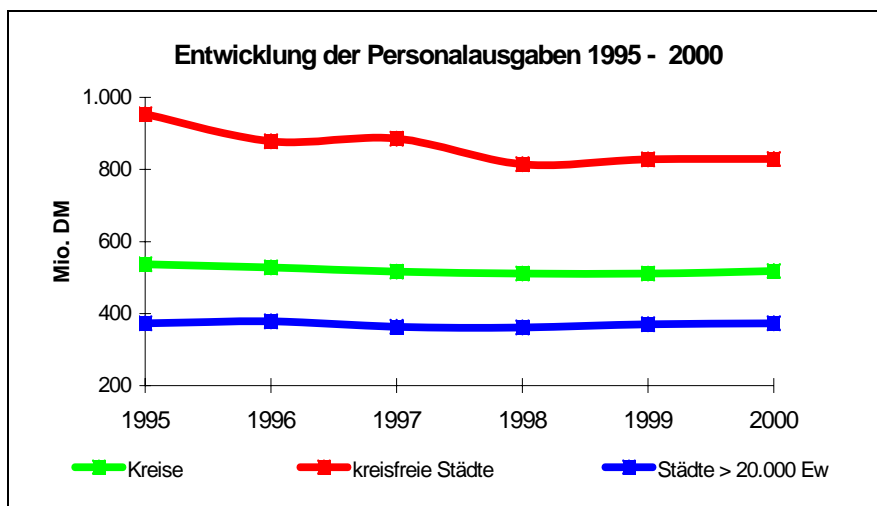
1	2	3	4	5	6	7
Kreisfreie Städte						
	1991	354,8	138,4	125,7	78,7	+ 61,7
	1992	409,0	159,5	140,1	85,5	+ 74,0
	1993	455,9	177,8	167,5	102,2	+ 75,6
	1994	488,1	190,4	184,0	112,2	+ 78,1
	1995	515,4	201,0	172,4	105,2	+ 95,8
	1996	486,1	181,8	178,9	107,9	+ 73,9
	1997	436,9	170,4	172,6	105,3	+ 65,1
	1998	461,6	180,0	174,9	105,7	+ 73,3
	1999	454,9	177,4	189,4	115,5	+ 61,9
Kreise						
	1991	430,3	167,8	311,8	190,2	- 22,4
	1992	492,7	192,2	358,5	217,5	- 25,3
	1993	558,6	217,9	404,6	246,8	- 28,9
	1994	607,1	236,8	433,8	264,6	- 27,8
	1995	664,7	259,2	437,5	265,9	- 7,7
	1996	625,3	243,9	439,7	268,2	- 24,3
	1997	560,0	218,4	442,8	270,1	- 61,7
	1998	600,1	234,0	470,3	286,9	- 52,9
	1999	573,7	223,7	493,0	300,7	- 77,0
Schleswig-Holstein insgesamt						
	1991	785,1	306,2	437,5	266,9	+ 39,3
	1992	901,7	351,7	496,6	302,9	+ 48,7
	1993	1.014,5	395,7	572,1	349,0	+ 46,7
	1994	1.095,2	427,1	617,8	378,9	+ 50,3
	1995	1.190,1	460,2	609,9	372,0	+ 88,2
	1996	1.091,4	425,6	616,6	376,1	+ 49,5
	1997	986,9	388,8	615,4	375,4	+ 13,4
	1998	1.051,7	414,1	645,2	393,6	+ 20,5
	1999	1.028,6	401,2	682,4	416,3	- 15,1

* Reinsausgaben sind die Brüttoaussgaben für die einzelnen Sozialhilfesysteme abzgl. der direkt zurechenbaren Entlastungen
Hinweis: Rechnerische Abweichungen durch Rundungspräzisionen

8. Personalwirtschaft (Fortschreibung)

Im Kommunalbericht 1999 wurde die **Entwicklung der Personalausgaben und des Personalbestands** der der Prüfung des LRH unterliegenden Kommunen im Zeitraum 1995 bis 1998 dargestellt. Da die Verminderung der Personalausgaben auch weiterhin einen Schwerpunkt in den Konsolidierungsmaßnahmen der Kommunen bildet, werden im Folgenden die weiteren Tendenzen in der Entwicklung der Personalausgaben und des Personalbestands aufgezeigt.

- 8.1 In den Jahren 1999 und 2000 sind die **Personalausgaben** erstmals seit 1995 wieder leicht angestiegen. Im Eckjahrevergleich 1998/2000 ist ein Ausgabenzuwachs in Höhe von rd. 1,9 % zu verzeichnen. Die tariflichen Steigerungen in den Jahren 1999 und 2000 betragen 5,1 %. Der Ausgabenzuwachs lag damit deutlich unter diesen Steigerungen, was teilweise auf personalwirtschaftliche Maßnahmen zurückzuführen sein dürfte.
- In den einzelnen kommunalen Gruppen stellt sich die Ausgabenentwicklung unterschiedlich dar: Während die Personalausgaben bei den Kreisen 1999 nahezu stagnierten, erhöhten sie sich in den kreisfreien Städten um rd. 1,6 % und in den kreisangehörigen Städten über 20.000 Ew um rd. 2,6 %. Im Haushaltsjahr 2000 ist aber auch bei den Kreisen wiederum ein Anstieg der Personalausgaben in einer Größenordnung von rd. 1,3 % zu verzeichnen. Bei den kreisangehörigen Städten über 20.000 Ew betrug dagegen die Personalausgabensteigerung im gleichen Haushaltsjahr rd. 0,7 %, während sie sich bei den kreisfreien Städten sogar nur in Höhe von 0,1 % darstellte.



Nachdem in den vorangegangenen Jahren erhebliche Ausgabenvermindierungen insbesondere durch Auslagerungen und Ausgliederungen ausgelöst wurden, wird anhand der o. g. Entwicklung deutlich, dass eine Personalausgabenreduzierung durch andere personalwirtschaftliche Maß-

nahmen nur in begrenztem Umfang einen finanziell messbaren Niederschlag gefunden hat.

Eine Beschränkung der Betrachtung auf die Personalausgaben der Kernverwaltung laut Haushaltsquerschnitt¹ zeigt, dass diese bei den Kreisen im Vergleich 1998/2000 um 3,8 % und bei den kreisfreien Städten um 2,5 % angestiegen sind, während die Steigerungsrate bei den kreisangehörigen Kommunen über 20.000 Ew 2,7 % betrug. Die Gesamtsteigerungsrate aller kommunalen Gruppen im Bereich der Verwaltung betrug im Eckjahresvergleich 1998/2000 rd. 3 %, während die Personalausgaben im Bereich der Einrichtungen im gleichen Zeitraum insgesamt nur um rd. 0,5 % anstiegen.

Dieser Kennzahlenvergleich ist jedoch nur bedingt aussagekräftig, da die im Haushaltsquerschnitt für den Bereich Verwaltung ausgewiesenen Personalausgaben auch die Ausgaben für die ehrenamtlichen 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. Darüber hinaus fließen aufgrund organisatorischer Veränderungen auch zunehmend Personalausgaben in den Bereich der Verwaltung ein, die zuvor bei den Einrichtungen veranschlagt wurden. So führt z. B. eine Zentralisierung aller Reinigungskräfte als Pool im Hauptamtsbereich zu einer entsprechenden Verlagerung von Personalausgaben aus den zu den Einrichtungen zu zählenden Bereichen Schulen, Kindertagesstätten, Sportstätten usw. Dennoch kann mit Blick auf die Stellenentwicklung wohl weiterhin davon ausgegangen werden, dass die Personalausgaben vornehmlich im Bereich der Einrichtungen rückläufig sind, im Verwaltungsbereich hingegen weiter ansteigen.

8.2 Während die Personalausgaben wie vorstehend ausgeführt wieder leicht angestiegen sind, sinken die **Stellenzahlen** weiterhin.

Im Zeitraum von 1998 bis 2000 ist die Gesamtstellenzahl in den der Prüfung durch den LRH unterliegenden Gebietskörperschaften weiter von rd. 21.324 auf rd. 19.887 Stellen gesunken. Die Entwicklung der Stellenzahlen in den 3 kommunalen Gruppen stellt sich dabei wie folgt dar:

¹ Getrennter Nachweis der Personalausgaben gem. Anlage 12 zur AA-GemHVO, Muster zu § 4 Nr. 2 GemHVO.

	1998	1999	Veränderung	2000	Veränderung
Kreise	6.045,47	5.787,47	-4,3%	5.714,64	-1,3%
Kreisfreie Städte	10.708,53	9.817,60	-8,3%	9.760,81	-0,6%
Städte > 20.000 Ew	4.570,24	4.464,56	-2,3%	4.411,27	-1,2%
insgesamt	21.324,24	20.069,63	-5,9%	19.886,72	-0,9%

In den Bereichen Verwaltung und Einrichtungen vollzieht sich die Stellenentwicklung unterschiedlich. Während im Bereich der Verwaltung die Stellenzahl 1999 gegenüber 1998 um 0,7 % anstieg, war im Bereich der Einrichtungen ein Stellenrückgang in einer Größenordnung von 9,4 % zu verzeichnen. Die Stellenpläne für das Haushaltsjahr 2000 wiesen im Bereich Verwaltung im Vergleich zum Vorjahr 0,6 % weniger Stellen aus, im Bereich der Einrichtungen erfolgte eine weitere Reduzierung um rd. 1,2 %. Wie auch schon bei den Personalausgaben bemerkt, sind diese Vergleichszahlen nur bedingt aussagekräftig, da es im Einzelfall durch organisatorische Maßnahmen zu Stellenverschiebungen zwischen den Bereichen Verwaltung und Einrichtungen kommen kann, die die beschriebenen prozentualen Veränderungen beeinflussen können. Dennoch ist allgemein festzustellen, dass die Stellenreduzierungen - u. a. als Folge von Ausgliederungen - vornehmlich im Bereich der Einrichtungen erfolgen.

Die quantitative und qualitative Stellenausstattung korrespondiert eng mit den Personalausgaben. Ein Anstieg der Personalausgaben trotz sinkender Stellenzahlen veranlasst zu Rückschlüssen auf die qualitative Stellenausstattung bzw. das Stellenniveau. Das Verhältnis der einzelnen Laufbahngruppen zueinander weist sowohl im Gesamtvergleich als auch bei einer differenzierten Betrachtung zwischen Verwaltung und Einrichtungen auch 1999 und 2000 weiterhin eine Tendenz zum gehobenen und höheren Dienst auf. Während 1998 das Verhältnis mittlerer Dienst zum gehobenen/höheren Dienst in der Gesamtbetrachtung 1 : 0,92 betrug, hat sich dieses Verhältnis bis zum Haushaltsjahr 2000 mit dem Wert 1 : 0,94 kaum verändert. Dabei stagnierte das Verhältnis im Bereich der Einrichtungen seit 1998 bei 1 : 0,44, während es sich im Bereich der Verwaltung von 1 : 1,34 in 1998 auf 1 : 1,38 in 2000 geringfügig veränderte.

Da von einer Stellenreduzierung tendenziell eher niedriger bewertete Stellen betroffen sind, ist eine weitere Entwicklung zugunsten des gehobenen/höheren Dienstes zu erwarten.

Eine Betrachtung der Stellenentwicklung innerhalb der Laufbahngruppen im Bereich der Verwaltung, differenziert nach Angestellten und Beamten,

lässt erkennen, dass insbesondere im höheren Dienst die Angestelltenzahlen erheblich zugenommen haben. Im Eckjahrevergleich 1998/2000 ist dort die Anzahl der Angestelltenstellen um 10,7 % bei gleichzeitiger Reduzierung der Beamtenstellen um 3,6 % gestiegen. Im Bereich des gehobenen Dienstes erhöhten sich die Angestelltenzahlen um 2,8 %, während die Beamtenstellen mit 3,2 % rückläufig waren.

Ein Zusammenhang zwischen der beschriebenen Stellenentwicklung und personellen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells ist zu vermuten. Insbesondere die Einrichtung von Organisationseinheiten mit Controlling- und Steuerungsfunktionen ist oftmals mit Stellenvermehrungen im Bereich des höheren und gehobenen Dienstes verbunden.

Damit die durch personalwirtschaftliche Maßnahmen erreichte Stellenreduzierung auch in Bezug auf die Personalausgaben den erwünschten Synergieeffekt erbringt, ist der Veränderung des (Plan-)Stellenniveaus besondere Aufmerksamkeit zu widmen und sind strukturaufwertende Maßnahmen auf das tatsächlich erforderliche Maß zu beschränken. Im Rahmen der überörtlichen Prüfungen wird der LRH deshalb durch entsprechende Empfehlungen auch weiterhin darauf hinwirken, das Augenmerk der Kommunen auch auf die qualitative Angemessenheit ihrer Personalausstattung zu lenken.

9. Nebentätigkeiten im kommunalen Verwaltungsbereich

Im Rahmen seiner überörtlichen Prüfungen hat der LRH häufig feststellen müssen, dass die rechtlichen Vorgaben des Nebentätigkeitsrechts in der Praxis vielfach nicht hinreichend beachtet werden. Da die Ausübung von Nebentätigkeiten öffentlich Bediensteter auch vor dem Hintergrund der aktuellen Korruptionsdebatte zudem immer wieder Gegenstand öffentlicher Diskussionen ist, wurden die Nebentätigkeiten im kommunalen Verwaltungsbereich im Rahmen einer Querschnittsprüfung einer näheren Betrachtung unterzogen. In die Prüfung wurden insgesamt 60 Kommunen (11 Kreise, 4 kreisfreie Städte, 32 kreisangehörige Städte, 4 hauptamtlich verwaltete Gemeinden und 9 Ämter) einbezogen. Prüfungsgegenstand waren dabei die Nebentätigkeiten der Beamten, Angestellten und Arbeiter im Verwaltungsbereich; Eigenbetriebe, eigenbetriebsähnliche Regiebetriebe und Gesellschaften wurden nicht berücksichtigt.

Da die geprüften Kommunen teilweise keinen aktuellen Überblick über Anzahl und Umfang der Nebentätigkeiten ihrer Beschäftigten hatten und auch eine beträchtliche Dunkelziffer nicht gemeldeter Nebentätigkeiten zu vermuten ist, ist die Aussagekraft der im Prüfungsverfahren erhobenen Daten allerdings mit einem Vorbehalt zu versehen.

- 9.1 Eine entsprechende Datenerhebung bei den geprüften Kommunen ergab, dass der Anteil der Beschäftigten, die in den geprüften Kommunen einer Nebentätigkeit nachgehen, insgesamt bei 11,3 % liegt, wobei 0,7 % der Beschäftigten mehr als eine Nebentätigkeit ausüben. Zwischen den 4 kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte über 20.000 Ew sowie kreisangehörige Städte unter 20.000 Ew, Gemeinden und Ämter sind hinsichtlich der **Nebentätigkeitsquoten** Unterschiede festzustellen. Während die Quote in den kreisangehörigen Städten über 20.000 Ew bei 9,7 % liegt, beträgt sie bei den kreisfreien Städten 10,3 % und bei den kreisangehörigen Städten unter 20.000 EW, Gemeinden und Ämtern 11,0 %. Die höchste Nebentätigkeitsquote weisen die Kreise mit 14,3 % auf.

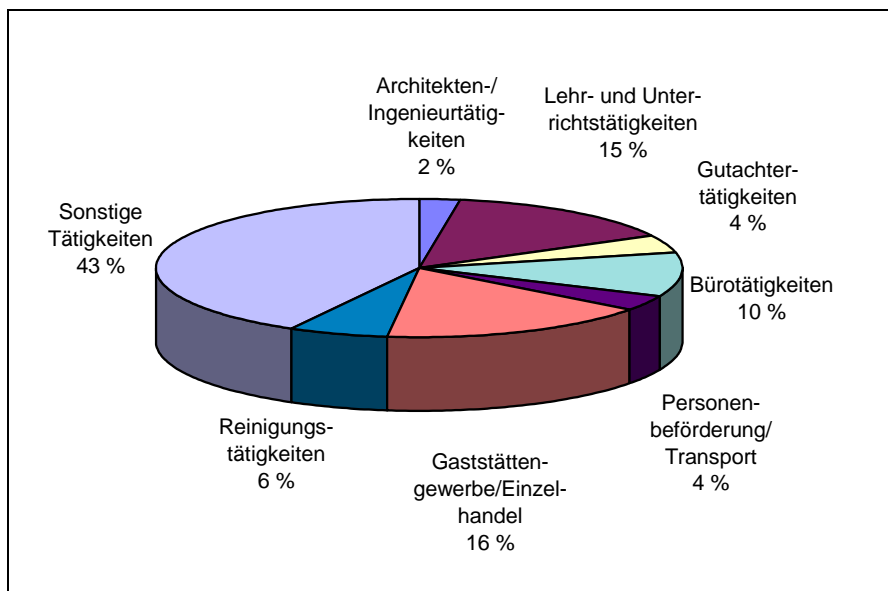
Auch innerhalb der 3 Beschäftigungsgruppen sind Unterschiede festzustellen. Während bei den Beamten die Nebentätigkeitsquote bei 17,9 % liegt, beträgt sie im Angestellten- und Arbeiterbereich nur 10,8 % bzw. 7,2 % . Bei einer Bewertung dieser Zahlen ist zu berücksichtigen, dass von Beamten in erheblichem Maße Lehr- und Unterrichtstätigkeiten am Ausbildungszentrum für Verwaltung zum Zweck der Aus- und Fortbildung ausgeführt werden, die als Nebentätigkeiten zu bewerten sind und sich in der o. g. Quote dementsprechend niederschlagen.

Die erhobenen Daten konnten die Vermutung, dass verstärkt Teilzeitbeschäftigte eine Nebentätigkeit als zusätzlichen Einkommenserwerb aus-

üben, nicht bestätigen. Während die Nebentätigkeitsquote bei den Vollzeitbeschäftigten bei 12,6 % liegt, beträgt sie bei den Teilzeitbeschäftigten sogar nur 8,2 %.

Anhaltspunkte für die These, Nebentätigkeiten seien Einfallstore zur Korruption, konnten auch in den Bereichen, in denen die Korruptionsgefahr in erster Linie vermutet wird, nicht gefunden werden. Dies entbindet jedoch nicht von einer besonderen Sensibilität bei der Genehmigung von Nebentätigkeiten für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in korruptionsgefährdeten Bereichen.

Die Vielfaltigkeit der **Beschäftigungsfelder**, in denen die Nebentätigkeiten ausgeübt werden, ist beachtlich. Insbesondere die im Rahmen der Prüfung als 'Sonstige Tätigkeiten' zusammengefassten Fälle sind von einer besonderen Breite geprägt und machen mit 43 % den größten Anteil aus.



Die Palette reicht bei den 'Sonstigen Tätigkeiten' vom 'Trainer im Sportverein' bis zur 'Vitamin- und Diätberaterin' und erfasst auch einige Besonderheiten und Kuriositäten, wie z. B.:

- Assistent für Musik- und Filmproduktionen,
- Feriencampbetreuer,
- Geschäftsführerin einer Massagepraxis,
- Mithilfe beim Neubau eines Bootes im Rahmen der Entwicklungshilfe,
- Durchführung von Sektionen (Leichenöffnung) an landwirtschaftlichen Nutztieren.

Der Anteil der Nebentätigkeiten, die im öffentlichen Dienst ausgeübt werden, beträgt insgesamt 12,6 %, wobei hier insbesondere die Bereiche Lehr- und Unterrichtstätigkeiten sowie Gutachtertätigkeiten betroffen sind.

Einnahmen aus der in diesem Zusammenhang entstehenden Ablieferungspflicht von Nebentätigkeitsvergütungen sind fast ausschließlich nur bei den Kreisen und kreisfreien Städten zu verzeichnen, wenn auch mit sinkender Tendenz; in der breiten Mehrheit der Kommunen sind offenbar keine ablieferungspflichtigen Vergütungen erzielt worden.

- 9.2 Neben der zahlenmäßigen Erfassung der Nebentätigkeiten wurde auch die kommunale Verwaltungspraxis im Umgang mit den Genehmigungs-, Anzeige- und Erklärungspflichten des Nebentätigkeitsrechts untersucht. Dabei wurde deutlich, dass die rechtlichen Vorgaben oftmals nicht hinreichend Beachtung finden. Da das Nebentätigkeitsrecht mit seinen differenzierten und komplizierten Bestimmungen in der Regel nur einen Randbereich in den personalsachbearbeitenden Organisationseinheiten der Kommunalverwaltung ausmacht, sind auch mit abnehmender Größe der Kommune die speziellen Fachkenntnisse verständlicherweise in geringerem Umfang vorhanden. Vielfach tendieren diese Kommunen auch zu einer aus ihrer Sicht eher praxisorientierten Auslegung der Nebentätigkeitsbestimmungen. So werden die formalen Erfordernisse insbesondere bei der Antragstellung nicht immer gesetzeskonform beachtet.

Auch die Auswertung der erteilten Genehmigungsbescheide, soweit diese überhaupt erstellt wurden, spiegelt die mitunter problembehaftete Umsetzung der differenzierten Nebentätigkeitsbestimmungen in der kommunalen Praxis wider. Nicht selten wurden 'allgemein genehmigte' und 'genehmigungsfreie' Nebentätigkeiten verwechselt. Vielfach waren Genehmigungsbescheide für als allgemein genehmigt geltende Nebentätigkeiten unzulässigerweise mit der Auflage einer Vergütungsbegrenzung auf den Höchstbetrag gem. § 6 NtVO¹ versehen, der jedoch lediglich nur als Tatbestandsmerkmal für die Frage heranzuziehen ist, ob die genehmigungspflichtige Nebentätigkeit als allgemein genehmigt gilt oder einer Einzelgenehmigung bedarf.

Die im Bereich des Nebentätigkeitsrechts für den Dienstherrn bestehenden Überwachungsaufgaben, wie z. B. die Prüfung der Beeinträchtigung dienstlicher Interessen nach der Genehmigung, werden größtenteils nicht mit der gebotenen Sorgfalt wahrgenommen. Mögliche Zusammenhänge zwischen der ausgeübten Nebentätigkeit und hohen Krankheitsständen bzw. einer nachlassenden Leistungsfähigkeit werden nicht in Erwägung

¹ Nebentätigkeitsverordnung (NtVO) vom 30.3.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 257, zuletzt geändert durch die Landesverordnung zur Änderung der NtVO vom 29.2.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 207.

gezogen; mögliche dienst- bzw. arbeitsrechtliche Konsequenzen bei Verstößen gegen die nebensätigkeitsrechtlichen Bestimmungen werden überwiegend nicht gezogen.

Da erfahrungsgemäß ein direkter Zusammenhang zwischen der Anzahl der angezeigten bzw. beantragten Nebensätigkeiten und der Intensität der Informationsverbreitung zum Nebensätigkeitsrecht besteht, ist diesem Punkt besonderes Augenmerk zu widmen. Oftmals erfolgt die Information der Beschäftigten über die Bestimmungen des Nebensätigkeitsrechts lediglich bei der Einstellung. Nur einzelne Verwaltungen machen durch Rundschreiben oder Hausmitteilungen regelmäßig darauf aufmerksam. Dass auch die Ruhestandsbeamten unter bestimmten Voraussetzungen der Verpflichtung unterliegen, eine Beschäftigung oder Erwerbssätigkeit anzuzeigen, wird zumeist übersehen und dieser Personenkreis deshalb von einer entsprechenden Information ausgenommen.

Der LRH empfiehlt eine in angemessenen Abständen wiederkehrende Information der Beschäftigten über die Bestimmungen des Nebensätigkeitsrechts unter Verwendung des im Juli 2000 vom Innenministerium herausgegebenen Merkblatts über die Ausübung von Nebensätigkeiten (vgl. Tz. 9.4). Der Personenkreis der Ruhestandsbeamten sollte zumindest bei Eintritt in den Ruhestand entsprechend informiert werden.

- 9.3 Die Ausgestaltung der Nebensätigkeitsgenehmigung im Bereich der **Lehr- und Unterrichtssätigkeiten** ist in der Verwaltungspraxis in 3 unterschiedlichen Formen anzutreffen. Resultierend aus einer differierenden Betrachtung der Vorschriften über die Ausnahme vom Grundsatz der Trennung zwischen Arbeitszeit und Nebensätigkeit (§ 81 Abs. 3 LBG¹) erfolgt die Genehmigung für eine Ausübung während, zum Teil während oder außerhalb der Dienstzeit. Der LRH empfiehlt den Kommunen, bei der Entscheidung nach § 81 Abs. 3 LBG einen kritischen Maßstab anzulegen; ein ausschließlich dienstliches Interesse, das eine Ausübung während der Dienstzeit ohne Arbeitsnachleistung ermöglicht, ist nur in Einzelfällen und unter Berücksichtigung einer Begrenzung auf bis zu 10 % der jeweiligen Wochenarbeitszeit vertretbar. Im Normalfall sollte ein öffentliches Interesse anerkannt werden, wodurch eine Ausübung während des Dienstes unter Nachleistung der versäumten Arbeitszeit ermöglicht wird. Ohnehin wird angeraten zu prüfen, ob bestimmte innerbehördliche Sätigkeiten im Bereich der Lehr- und Unterrichtssätigkeit nicht sogar dem Hauptamt zuzuordnen sind.

Der Beurteilung des öffentlichen Interesses kommt im Bereich der **Nebensätigkeiten der Ärzte in den kommunalen Gesundheitsämtern** eben-

¹ Beamten-gesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesbeamten-gesetz - LBG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3.3.2000, GVOBl. S. 218.

falls große Bedeutung zu. Bislang erfolgte hier überwiegend eine Unterstellung des öffentlichen Interesses, ohne dies im Einzelfall zu prüfen. Diese „Anerkennungsautomatik“ ist angesichts der bestehenden Arbeitssituation nicht mehr zeitgerecht. Vielmehr sollte verstärkt die Einordnung der betreffenden Tätigkeiten in das Hauptamt geprüft und vollzogen werden. Einige positive Beispiele hierfür liegen bereits vor.

Im Rahmen der Prüfung stellte sich auch heraus, dass das Verfahren bei den abzuführenden Nutzungsentgelten für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material des Dienstherrn verbesserungsbedürftig ist. Teilweise wurden die in der NtVO festgelegten pauschalen Abführungssätze nicht ausreichend berücksichtigt und gesetzlich vorgeschriebene Mitteilungs- und Abrechnungszeitpunkte nicht eingehalten.

Als ein weiterer Problembereich stellte sich im Verlauf der Prüfung die **Nebentätigkeit kommunaler Wahlbeamter** heraus. Hier wurden erhebliche Unsicherheiten bei der richtigen Abgrenzung und Einordnung zwischen Hauptamt und Nebentätigkeit und der sich daraus ergebenden Vergütungsproblematik festgestellt. Diese Thematik wurde zwischenzeitlich auch vom Innenministerium als Kommunalaufsicht aufgegriffen und führte zu entsprechenden Hinweisen in einem Runderlass vom 25.9.2000 (nicht veröffentlicht).

- 9.4. Die Querschnittsprüfung hat gezeigt, dass die in der Praxis auftretenden Schwierigkeiten und Probleme in erster Linie auf die komplizierten und differenzierten Regelungen des Nebentätigkeitsrechts sowie teils auch auf eine unzureichende Information der Beschäftigten über die entsprechenden Bestimmungen zurückzuführen ist. Die mit der Änderung des LBG vom 19.7.1999¹ eingetretenen Verschärfungen insbesondere bezüglich der Erweiterung der Anzeige- und Nachweispflichten haben nicht dazu beigetragen, dieses komplizierte rechtliche Nebengebiet des Beamtenrechts zu vereinfachen. Zur einheitlichen Anwendung der neuen nebentätigkeitsrechtlichen Regelungen hat das Innenministerium daher im November 1999 einen entsprechenden Einführungserlass² veröffentlicht. Ergänzend dazu erfolgte auf Empfehlung des LRH im Juli 2000 die Bekanntmachung eines Merkblattes über die Ausübung von Nebentätigkeiten einschl. Vordrucken zum geänderten Nebentätigkeitsrecht³. Hierdurch könnten die bestehenden Defizite in der Informationsübermittlung an die Bediensteten aufgearbeitet werden. Die Verwendung von Vordrucken bei Antragstellung und Genehmigung erweist sich in der Praxis ebenfalls als vorteilhaft und wurde bereits auch schon vorher in einigen Kommunen praktiziert.

¹ Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des LBG vom 19.7.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 170.

² Bekanntmachung des Innenministeriums vom 30.11.1999, Amtsbl. Schl.-H. S. 700.

³ Bekanntmachung des Innenministeriums vom 10.7.2000, Amtsbl. Schl.-H. S. 441.

Durch die Einführung des § 85 c LBG besteht nunmehr eine Berichtspflicht der Landesregierung gegenüber dem Landtag über die Nebentätigkeiten sämtlicher Beamtinnen und Beamten im Anwendungsbereich des LBG. Somit werden hiervon auch die Kommunen berührt. Art und Umfang der Datenerhebung sind in Nummer 7 des Einführungserlasses vom 30.11.1999 beschrieben; eine erstmalige Mitteilung der Daten soll nach dem Stand 1.8.2001 erfolgen.

Der im Rahmen der Prüfung des LRH bemängelte fehlende aktuelle Überblick über die Nebentätigkeiten in den einzelnen Kommunen kann damit bei entsprechender Beachtung allerdings nur für die Beamtinnen und Beamten ausgeräumt werden. Insofern wird es für den kommunalen Bereich keinen umfassenden Überblick geben können, da dort überwiegend Angestellte beschäftigt werden.

10. **Spezielle Probleme bei der Ausgliederung kommunaler Aufgaben**

Bei den Kommunalprüfungen des LRH hat das Thema „Ausgliederung von Aufgaben aus dem kommunalen Haushalt“ in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen.¹ Die Ursache hierfür liegt vor allem in der Tendenz, in verstärktem Umfang wesentliche Aufgaben der Kommunen außerhalb des Kernhaushalts in öffentlicher oder privater Organisations- bzw. Rechtsform durchzuführen. Dabei wird eine große Bandbreite von Gestaltungsmöglichkeiten genutzt; sie reicht vom eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen bis zur Aktiengesellschaft (AG).

Die ausgegliederten Einrichtungen haben inzwischen hinsichtlich ihres finanziellen und personellen Gesamtvolumens eine Größe erreicht, die in einzelnen Kommunen der des Kernhaushalts entspricht oder auch bei bestimmten Größenmerkmalen übertrifft (z. B. bei der Beschäftigtenzahl).

Mit der Ausgliederung einer Einrichtung wird jedoch keine vollständige Trennung vom Kernhaushalt bzw. von der Kernverwaltung vollzogen. Bei eigenbetriebsähnlichen Regiebetrieben und Eigenbetrieben ist dies unmittelbar klar, da beide lediglich besondere Organisationsformen der öffentlichen Aufgabenerfüllung darstellen, die mangels einer eigenen Rechtsfähigkeit unmittelbarer Teil der juristischen Person „Kommune“ bleiben. Doch auch bei mittlerweile bevorzugter Nutzung der privaten Rechtsform, d. h. im Regelfall der GmbH, bleiben sowohl materiell als auch formell eine Reihe wichtiger Beziehungen zwischen der Kommune als Aufgabenträgerin und der eingeschalteten juristischen Person des Privatrechts bestehen, insbesondere im finanziellen und personalwirtschaftlichen Bereich.

Von grundlegender Bedeutung bei der Beteiligung an einer Gesellschaft sind insbesondere die Regelungen des § 102 GO. Hiernach muss für die Kommune u. a. ein wichtiges Interesse an der Gründung oder einer Beteiligung vorliegen, und ihr muss ein angemessener Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, eingeräumt werden. Aus den relevanten Vorschriften wird deutlich, dass die Nutzung der privaten Rechtsform nur ein besonderes Instrument im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerfüllung darstellt und dass die jeweilige Kommune als Trägerin der Aufgabe durch die sog. formelle Privatisierung nicht aus ihrer Verantwortung entlassen ist. Insofern kommt der Steuerung und Kontrolle von Beteiligungsunternehmen große Bedeutung zu (Stichwort: Beteiligungsmanagement²).

¹ Vgl. auch Kommunalbericht 1999, Nr. 12, S. 93 ff.

² Vgl. auch Kommunalbericht 1999, Nr. 13, S. 101 ff.

Unabhängig von dieser grundsätzlichen Problematik ist der LRH bei seinen Prüfungen auf eine Reihe von speziellen Problemen gestoßen, von denen vier in den folgenden Beiträgen dargestellt werden:

- 10.1 Eröffnungsbilanz bei ausgegliederten Abwasserbeseitigungseinrichtungen
- 10.2 Zur Zweckmäßigkeit und Zulässigkeit von Prüfungsrechten örtlicher Rechnungsprüfungsämter bei kommunalen Eigengesellschaften
- 10.3 Mitwirkungsverbot nach § 22 Abs. 2 Nr. 2 GO für Gemeindevertreter als Aufsichtsratsmitglieder kommunaler Gesellschaften
- 10.4 Beachtung von §§ 102 Abs. 5, 108 Abs. 2 GO bei mittelbaren Beteiligungen.

10.1 **Eröffnungsbilanz bei ausgegliederten Abwasserbeseitigungseinrichtungen**

Der LRH hat die Bestrebungen der Kommunen zur Ausgliederung von kommunalen Aufgaben aus dem kameralen Haushalt zum Anlass genommen, im Rahmen einer Querschnittsprüfung Ausmaß und Auswirkungen der Ausgliederungen zu untersuchen.

- 10.1.1 Ein Schwerpunkt dieser Prüfung ergab sich bei der Ausgliederung der Aufgabe „Abwasserbeseitigung“ in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung gem. § 101 Abs. 2 Satz 3 GO, da sich aufgrund der sehr anlageintensiven Aufgabenwahrnehmung und den damit verbundenen hohen Vermögenswerten hierbei die weitreichendsten Auswirkungen auf die kommunalen Kernhaushalte zeigten.

Als ein in diesem Zusammenhang ganz entscheidender und häufig problembehafteter Punkt beim Vollzug der Ausgliederung aus dem Kernhaushalt stellte sich die **Ermittlung bzw. Festlegung besonderer Finanzierungsmittel** heraus, die bei **Erstellung einer Eröffnungsbilanz** notwendigerweise vorgenommen werden muss. Bei den sog. nichtwirtschaftlichen Unternehmen der Kommune gem. § 101 Abs. 2 GO, die sich wie bei der Abwasserbeseitigung vollständig aus Gebühren finanzieren, sind dabei neben handelsrechtlich zu beachtenden Gesichtspunkten vor allem auch abgabenrechtliche Aspekte zu berücksichtigen, die sich direkt aus dem Kommunalabgabengesetz (KAG)¹ oder aber aus der hierzu ergangenen Rechtsprechung ergeben.

- 10.1.2 Für die **Einbringung des Anlagevermögens** eines Regiebetriebs in einen Eigenbetrieb bzw. eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung bietet es sich zunächst an, die **Vermögensbewertung** auf Basis von historischen Anschaffungs- und Herstellungswerten (AHW) vorzunehmen. Mit dieser Vorgehensweise wird eine Unternehmensfortführung angenommen und dem Prinzip der pagatorischen Bewertung Rechnung getragen.

Als besondere Finanzierungsposten auf der Passivseite der Eröffnungsbilanz sind zunächst alle in der Vergangenheit geflossenen **Beiträge und Zuschüsse** aufzunehmen, die zum jeweiligen Zeitpunkt zur (Teil-)Finanzierung der Investitionen gedient haben. Darüber hinaus ist der Ausweis einer sog. **Substanzerhaltungsrücklage** bzw. einer **Rücklage für kalkulatorische Einnahmen** in dem Falle erforderlich, in dem die Gebührenkalkulation vor Ausgliederung der Einrichtung auf Basis von WBZW erfolgt ist. Diese Rücklage nimmt die Summe der jährlichen Differenzen

¹ Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.7.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 564, geändert durch Gesetz zur Regelung abgabenrechtlicher Vorschriften vom 24.11.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 345, zuletzt geändert am 6.2.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 14.

aus den erwirtschafteten Abschreibungen auf Basis der WBZW und den - rechnerischen - Abschreibungen auf Basis der AHW der Vergangenheit auf. Hierbei handelt es sich um Gebührenanteile, die der Gebührenzahler quasi im Vorwege für den Zeitpunkt des Ersatzes der Gegenstände des Anlagevermögens bereits geleistet hat.

Neben der Bewertung auf Basis der AHW wird es aber auch für zulässig erachtet, wenn die Bewertung auf Basis von Zeitwerten (bzw. WBZW) erfolgt. Diese Bewertung zu WBZW orientiert sich am Teilwertgedanken und unterstellt quasi einen internen Veräußerungsvorgang, bei dem schließlich in Höhe der (Bewertungs-)Differenz zwischen WBZW und den Restbuchwerten auf Basis der AHW die im Anlagevermögen enthaltenen stillen Reserven offengelegt werden.

Im Rahmen der o. a. Querschnittsprüfung wurden im Abwasserbereich in der Regel Eröffnungsbilanzen vorgefunden, bei denen das Anlagevermögen - zumindest teilweise - zu (Wiederbeschaffungs-)Zeitwerten bewertet worden ist. Hieraus haben sich einige Probleme ergeben, mit denen sich die nachstehenden Ausführungen befassen.

- 10.1.3 Während die o. g. Bewertungsdifferenz bezogen auf die noch nicht abgeschriebenen Anlagegüter bei einem wirtschaftlichen Unternehmen dem Träger bzw. Eigentümer des Unternehmens zuzurechnen ist, gilt dies bei einem nach KAG gebührenrechnenden Hoheitsbetrieb nicht. Denn dieser **(Neubewertungs-)Betrag** wird über die kalkulatorischen Abschreibungen zukünftig von den Gebührenzahlern aufgebracht und steht deshalb dann nach der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte der Einrichtung selbst bzw. der Gesamtheit der Gebührenzahler zu. Für Schleswig-Holstein lässt sich dies aus dem sog. Zins-Urteil des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Schleswig ableiten, wonach die über Gebühren erwirtschafteten Abschreibungsbeträge, die über die Abschreibungen auf der Basis von AHW hinausgehen, der Einrichtung zum Zwecke der Substanzerhaltung auf Dauer zinslos zur Verfügung stehen.¹

Anders als bei den wirtschaftlichen Unternehmen der Kommunen (z. B. den klassischen Versorgungssparten) ist deshalb nach Auffassung des LRH bei den nichtwirtschaftlichen Unternehmen (z. B. Abwasserbeseitigung) bei der Bewertung zu WBZW deshalb aus Gründen abgabenrechtlicher Transparenz **auf der Passivseite der Eröffnungsbilanz** eine **zusätzliche Position** aufzunehmen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die auf der Aktivseite der Bilanz enthaltene o. g. Aufwertungs-differenz auf der Passivseite nicht als dem Einrichtungsträger zuzurechnende Kapita-

¹ „Zins-Urteil“ des OVG Schleswig v. 29.10.1991 - 2 L 144/91 - Die Gemeinde 2/1992 S. 48.

lien (Stammkapital, allgemeine Rücklage oder Trägerdarlehen) ausgewiesen wird. Tatsächlich sind in Höhe dieser Bewertungsdifferenz dem Einrichtungsträger nämlich nie Aufwendungen entstanden, d. h. sie sind gar nicht von der Kommune finanziert worden, sondern werden erst später im Zuge der Abschreibungen von den Gebührenzahlern aufgebracht, was mit der zulässigen Gebührenkalkulation nach WBZW zusammenhängt.

Fehlt dagegen eine Korrekturposition für die Bewertungsdifferenz auf der Passivseite der Bilanz¹, so werden die Höherbewertungen der Vermögensgegenstände wegen des erforderlichen Ausgleichs der Bilanz auf der Passivseite quasi automatisch entweder durch Eigen- oder besondere Fremdkapitalpositionen abgebildet. Beim Eigenkapital besteht die Gefahr einer späteren Eigenkapitalverzinsung im Rahmen der Gebührenkalkulation bzw. eines Eigenkapitalabzugs und beim Fremdkapital können diese Beträge in sog. Trägerdarlehen eingeflossen sein, die es nach dem Willen des Einrichtungsträgers erst recht durch die Einrichtung zu verzinsen und ggf. zu tilgen gilt.

- 10.1.4 Dass die o. a. Überlegungen nicht nur rein abstrakt-theoretischer Natur sind, musste der LRH im Rahmen der Querschnittsprüfung feststellen, in der er mehrfach auf derartige Sachverhalte gestoßen ist.

In einem Fall ist es einer Stadt nur durch die Vornahme von Höherbewertungen des Anlagevermögens auf der Aktivseite in einem außergewöhnlichen Umfang gelungen ein Stammkapital sowie ein selbstberechnetes Trägerdarlehen in der gewünschten Größenordnung auszuweisen. Anders ausgedrückt: Ohne die vorgenommenen Höherbewertungen hätten die als erforderlich bzw. begründet angesehenen Passivposten die Aktivposten, d. h. die vorhandenen Vermögenspositionen um den genannten Betrag überschritten, wodurch zunächst eine unausgeglichene Eröffnungsbilanz vorgelegen hätte. Da der Saldo aus Aktiva und Passiva immer dem Einrichtungsträger zuzurechnen ist, hätte dies zu der Situation geführt, dass dem auf der Passivseite ausgewiesenen Trägerdarlehen auf der Aktivseite eine nicht unerhebliche Forderung der Einrichtung gegen die Stadt gegenübergestanden hätte. Dies hätte dann möglicherweise die Frage heraufbeschworen, inwieweit das berechnete Trägerdarlehen finanzwirtschaftlich zu relativieren gewesen wäre. Denn die von der Stadt über die Nutzung einer entsprechenden Aufwertungsdifferenz gefundene „Lösung“ würde durch das Erfordernis eines entsprechenden Korrekturpostens auf der Passivseite wieder „zunichte“ gemacht.

¹ Z. B. eine Neubewertungsrücklage.

Anhand eines Zahlen-Beispiels sollen die bilanziellen Zusammenhänge verdeutlicht werden:

Die im folgenden Schaubild aufgeführte - **vereinfachte** - Eröffnungsbilanz A gibt die Vermögenslage einer Einrichtung auf der Basis von AHW wieder. Bei der Eröffnungsbilanz B sind die Bilanzwerte aufgrund einer Bewertung des Anlagevermögens zu WBZW höher ausgewiesen. Die Aufwertungs-differenz, die auf der Aktivseite enthalten ist, könnte ihre Entsprechung auf der Passivseite bei Verzicht auf den Ausweis einer (Neu-) Bewertungsrücklage z. B. in den Bilanzpositionen Stammkapital, allgemeine Rücklage und einem Trägerdarlehen finden.

Eröffnungsbilanz A				Eröffnungsbilanz B			
Aktiva		Passiva		Aktiva		Passiva	
Anlagevermögen	80	Stammkapital	0	Anlagevermögen (AHW)	80	Stammkapital	10
		allg. Rücklage	0	Aufwertungs-differenz	50	allg. Rücklage	5
		Substanzerhaltungsrücklage	10	Anlagevermögen (WBZW)	130	Substanzerhaltungsrücklage	10
Umlaufvermögen	20	Beiträge	20	Umlaufvermögen	20	Beiträge	20
		Zuschüsse	20			Zuschüsse	20
		Verbindlichkeiten:				Verbindlichkeiten:	
		- Kreditmarkt	50			- Kreditmarkt	50
						- Trägerdarlehen	35
							85
	100		100		150		150

Der Aufwertungs-betrag ist allerdings liquiditätswirksam in der Vergangenheit nicht finanziert worden; er stellt einen besonderen Betrag dar, bei dem sich die Frage stellt, wie dieser transparent auf der Passivseite abgebildet werden sollte. Da die Beträge zukünftig im Rahmen des Leistungserstellungsprozesses über die Zeit tatsächlich von den Nutzern durch die Berücksichtigung von kalkulatorischen Abschreibungen zu WBZW im Gebührensatz aufgebracht werden, ist diesen konsequenterweise bereits zum Zeitpunkt der Ausgliederung der Aufwertungs-betrag quasi als Anwartschaft zuzuordnen. Jedenfalls darf er nicht „versteckter“ Teil derjenigen Passivposten sein, die nach allgemeinem Verständnis eindeutig dem Einrichtungsträger zuzuordnen sind.

Aus Transparenzgründen sollte deshalb für den Bereich der nichtwirtschaftlichen Unternehmen, die bei der Erhebung von Gebühren oder Entgelten unter das KAG fallen und bei denen die Vermögensbewertung nach WBZW erfolgt, eine eindeutige Korrekturposition auf der Passivseite vorhanden sein. Hierdurch würde im Übrigen Fehlinterpretationen mit möglicherweise finanziellen Auswirkungen auf die Gebührenkalkulation vorgebeugt.

Eröffnungsbilanz			
Aktiva		Passiva	
Anlagevermögen (AHW)	80	Stammkapital	0
Aufwertungs-differenz	50	allg. Rücklage	0
Anlagevermögen (WBZW)	130	Substanzerhal-tungsrücklage	10
		Neubewertungs-rücklage	50
Umlaufvermögen	20	Beiträge	20
		Zuschüsse	20
		Verbindlichkeiten: - Kreditmarkt	50
	150		150

Auch der zuständige Fachausschuss des Instituts der Wirtschaftsprüfer hält es für sachgerecht, bei Vornahme von Aufwertungen auf der Aktivseite einer Eröffnungsbilanz den Aufwertungsbeitrag auf der Passivseite in Form einer Neubewertungsrücklage transparent auszuweisen und damit den eigenständigen Charakter dieses Passivpostens deutlich zu machen. Die Neubewertungsrücklage ist im Laufe der weiteren Jahre aufzulösen, wenn die Abschreibungsgegenwerte auf den Neubewertungsbeitrag im Rahmen der Gebühreneinnahmen Jahr für Jahr tatsächlich eingehen und die jeweiligen Differenzbeträge zu den Abschreibungen auf AHW-Basis der speziell hierfür eingerichteten Substanzerhaltungsrücklage bzw. Rücklage aus kalkulatorischen Einnahmen zuzuführen sind. Es findet damit ein Kapitaltausch auf der Passivseite statt, sodass die Neubewertungsrücklage bereits zum Zeitpunkt der Ausgliederung einen Teil der im Laufe der Zeit zu speisenden Substanzerhaltungsrücklage repräsentiert. Die besonderen Rücklagen machen dabei deutlich, dass es sich um spezielle Finanzmittel handelt, die dem Zugriff durch die Kommune entzogen sind. Diese Kausalität geriete zwangsläufig aus dem Blick, wenn die Bewertungsdifferenz als Eigenkapitalanteile oder Bestandteile eines Trägerdarlehens des Einrichtungsträgers behandelt würde.

- 10.1.5 Sollte nach der Ermittlung der o. g. besonderen Finanzierungsposten (Beiträge, Zuschüsse, Substanzerhaltungsrücklage, Neubewertungsrücklage sowie ggf. Gebührenausgleichsrücklage) bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz anstelle des üblicherweise sich ergebenden Aktivüberhangs ein Passivüberhang auftreten, so ist die Eröffnungsbilanz durch Ausweisung einer **Forderung gegenüber dem Einrichtungsträger** auf der Aktivseite auszugleichen. Eine solche Konstellation bedeutet im Wesentlichen, dass dem Einrichtungsträger im Rahmen der in der Vergangenheit erfolgten Aufgabenerfüllung über die Gebühreneinnahmen Abschreibungserlöse in einer Höhe zugeflossen sind, die per Saldo zum jeweiligen Zeitpunkt nicht zur Rückzahlung von Krediten benötigt wurden bzw. nicht

wieder in die Einrichtung reinvestiert werden mussten. Die aus diesem Grund im jeweiligen Jahr mit Blick auf das Gesamtdeckungsprinzip des Haushalts zulässigerweise einer anderen kommunalen Verwendung zugeflossenen (Gebühren-)Mittel sind allerdings berechenbar und stellen eine Forderung der Einrichtung gegenüber dem Einrichtungsträger dar. In der Gebührenkalkulation müsste diese Forderung in etwa mit dem Betrag korrespondieren, der von der Trägerkommune gegenüber der Einrichtung zu verzinsen ist (sog. „negatives Kapital“ nach dem o. g. Urteil des OVG Schleswig).

Ein Aktivüberhang bedeutet dagegen, dass der Einrichtungsträger der Einrichtung in der Vergangenheit zur Finanzierung des Anlagevermögens eigene Finanzierungsmittel zur Verfügung gestellt hat. Der damit in der Regel im Anlagevermögen der Bilanz gebundene (Überhangs-)Betrag kann auf der Passivseite durch Widmung grundsätzlich als Stammkapital, als allgemeine Rücklage und/oder als Trägerdarlehen qualifiziert werden. Der Ausgleich der Eröffnungsbilanz erfolgt in diesem Falle also durch Ausweis von Passivposten, die dem Einrichtungsträger zuzurechnen sind.

- 10.1.6 Abschließend sollen die aufgrund einer intransparenten Abbildung der zuvor erörterten abgabenrechtlichen Zusammenhänge auf der Passivseite der Eröffnungsbilanz einer ausgegliederten Abwasserbeseitigungseinrichtung möglicherweise auftretenden **wirtschaftlichen Auswirkungen** anhand eines **Beispielsfalls aus der kommunalen Praxis** skizziert werden:

Bei der Ausgliederung der Abwasserbeseitigungseinrichtung einer Stadt wurde das Anlagevermögen des Betriebs zwar zu (Wiederbeschaffungs-) Zeitwerten in die Eröffnungsbilanz übernommen, aufgrund der Unkenntnis über die o. a. Zusammenhänge wurde jedoch die Ausweisung einer Neubewertungsrücklage nicht vorgenommen. Auch fehlte in diesem Fall eine Substanzerhaltungsrücklage. Hieraus resultierte ein erheblicher Aktivüberhang über die sonstigen zu berücksichtigenden Passivposten, sodass die Eröffnungsbilanz einerseits durch die Ausweisung eines sehr hohen Stammkapitals und andererseits durch ein ebenfalls hohes Trägerdarlehen ausgeglichen wurde, wobei dieses gegenüber der Trägerkommune zu verzinsen war.

Bei der Ermittlung des entsprechenden Zinsbetrags durch Ansatz eines üblichen (kalkulatorischen) Zinssatzes stellte sich allerdings heraus, dass der so ermittelte Betrag erheblich über demjenigen Betrag lag, der als sog. kalkulatorische Zinsen nach den Vorschriften des Kommunalabgabenrechts (§ 6 Abs. 2 KAG) in die Gebührenbedarfsberechnung eingestellt werden durfte und in den vergangenen Jahren auch eingestellt worden war. Dies bedeutete, dass der Einrichtung allein bei der Kostenart Zinsen

ein „Verlust“ in Höhe der Differenz aus Zinsaufwand für das Trägerdarlehen und dem Betrag aus der Berücksichtigung der kalkulatorischen Zinsen in der Gebührenbedarfsberechnung und damit ein schleichender Substanzverzehr drohte.

Zur Lösung dieses - aus Sicht der Stadt zunächst unerklärlichen - Problems wurde in der Gebührenbedarfsberechnung neben der abgabenrechtlich zulässigen kalkulatorischen Verzinsung gem. § 6 Abs. 2 KAG eine - abgabenrechtlich unzulässige - sog. „Zusatzverzinsung“ in Höhe des o. a. Differenzbetrags in Ansatz gebracht. Hintergrund für diese Vorgehensweise war die - durchaus nachvollziehbare - Überlegung der Stadt, dass aus den aktuelleren Daten, die im Zuge der Aufstellung der Eröffnungsbilanz ermittelt worden waren, der Schluss gezogen werden müsse, dass die bisherige, auf älteren Daten beruhende Gebührenkalkulation offenbar unvollständig gewesen sei.

Die gesamte Situation hätte sich allerdings völlig anders dargestellt, wenn es in der Eröffnungsbilanz zur Ausweisung einer Substanzerhaltungs- sowie einer Neubewertungsrücklage gekommen wäre, wie dies mittlerweile auch in der geänderten Eröffnungsbilanz der Fall ist. Wie sich gezeigt hätte bzw. jetzt auch gezeigt hat, ist der zur Widmung als Trägerdarlehen zur Verfügung stehende Aktivüberhang nunmehr um rd. die Hälfte bzw. um mehrere Mio. DM geringer als zunächst angenommen. Auch ist das Stammkapital (zunächst) auf 0 DM festgesetzt worden. Bei Ansatz eines üblichen kalkulatorischen Zinssatzes auf den neuen Trägerdarlehensbetrag ergibt sich nunmehr ein Zinsaufwand, der den nach § 6 Abs. 2 KAG berechneten und in die Gebührenkalkulation einzubeziehenden kalkulatorischen Zinsen im Wesentlichen entspricht, sodass sich das Problem einer „Zusatzverzinsung“ nicht mehr stellt und die Gebührenkalkulation einerseits und das handelsrechtliche Rechnungswesen andererseits ohne Weiteres in Einklang zu bringen sind.

Im Ergebnis konnte in diesem Fall verhindert werden, dass den Gebührenzahlern ein zusätzlicher Aufwand in Rechnung gestellt wurde, der keinerlei wirtschaftliche Begründung gehabt hätte und damit gebührenrechtlich unzulässig gewesen wäre.

10.2 **Zur Zweckmäßigkeit und Zulässigkeit von Prüfungsrechten örtlicher Rechnungsprüfungsämter bei kommunalen Eigengesellschaften**

Im Zusammenhang mit der Ausgliederung der Durchführung von öffentlichen Aufgaben aus dem kommunalen Haushalt und Übertragung auf eine privatrechtliche Gesellschaft ist die Frage aufgetreten, ob für das örtliche RPA ein Prüfungsrecht bei einer Eigengesellschaft, d. h. in der Regel bei einer GmbH, gesichert werden kann und wem die Prüfungsfeststellungen im Hinblick auf möglicherweise betroffene Geschäftsgeheimnisse der Gesellschaft zuzuleiten sind.

Der LRH vertritt zu dieser Problematik folgende Auffassung:

- 10.2.1 Kommunale Gebietskörperschaften sind juristische Personen des öffentlichen Rechts, deren - ausschließlicher - Zweck darin besteht, **öffentliche Aufgaben mit örtlichem Bezug zu erfüllen** und damit dem Allgemeinwohl der Bürgerinnen und Bürger zu dienen. Im Hinblick auf die in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz verankerte Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen haben diese grundsätzlich das Recht, ihre Organisation eigenverantwortlich festzulegen (gemeindliche Organisationshoheit) und sich damit im Rahmen der Gesetze auch der privatrechtlichen Organisationsform zu bedienen. Aus den in diesem Zusammenhang relevanten kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften wird dabei insgesamt deutlich, dass die Beurteilung der Zulässigkeit kommunalen Handelns - auch - in privater Rechtsform immer vor dem Hintergrund der Erfüllung eines öffentlichen Zwecks, eines öffentlichen Interesses bzw. einer öffentlichen Aufgabe zu erfolgen hat. Diesen Regelungen ist also immanent, dass kommunalem Handeln - in welcher Rechtsform auch immer - eine **öffentliche Aufgabenerfüllung** zugrunde liegt.
- 10.2.2 Nutzt eine Kommune die private Rechtsform in zulässiger Weise für die Erfüllung der ihr obliegenden öffentlichen Aufgaben, so wirft dies eine Reihe von Fragestellungen auf, die insbesondere daraus resultieren, dass neben die öffentlich-rechtliche Körperschaft als juristische Person des öffentlichen Rechts und Aufgabenträgerin zusätzlich eine weitere selbstständige juristische Person des Privatrechts tritt. Im Gegensatz zur weitgehend freien Gestaltung der Binnenorganisation einer juristischen Person unterliegt die Gestaltung der **Beziehungen zwischen 2 rechtlich voneinander unabhängigen juristischen Personen** bestimmten rechtlichen Rahmenbedingungen; im vorliegenden Fall insbesondere denen des (privaten) Gesellschafts- und des (öffentlichen) Kommunalverfassungsrechts. Beide Rechtsgebiete haben von ihren Regelungszielen bzw. -bereichen zunächst einmal wenig miteinander gemein, sodass die erfor-

derliche Verzahnung beider Rechtsgebiete bei Nutzung der privaten Rechtsform für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ggf. Fragen auftreten lässt.

Im Folgenden soll der speziellen Frage nachgegangen werden, ob bei Ausgliederung der Durchführung einer öffentlichen Aufgabe aus den Organisationsstrukturen der juristischen Person des öffentlichen Rechts „Kommune“ auf einen eigenen Erfüllungsgehilfen in der Rechtsform der GmbH **Prüfungsrechte für das RPA** zweckmäßig bzw. geboten sind und ob solche überhaupt in gesellschaftsrechtlich zulässiger Weise gesichert werden können. Sofern dies der Fall ist, ist anschließend zu klären, wem die Prüfungserkenntnisse zur weiteren Verwendung zuzuleiten sind.

- 10.2.3 Da öffentliche Aufgaben vor allem durch öffentliche Abgaben bzw. mit öffentlichen Mitteln finanziert werden, ist anerkannt, dass die öffentliche Verwaltung Rechenschaft über die Verwendung dieser Mittel und die Art der Aufgabenerfüllung abzulegen hat. Instrumente bei der Kontrolle der öffentlichen Verwaltung sind externe (Finanz-)Kontrollbehörden wie Rechnungshöfe sowie interne Prüfungsinstitutionen wie kommunale RPÄ. Dabei ist sowohl die Aufgabenstellung der Rechnungshöfe als auch diejenige der örtlichen RPÄ sehr umfassend angelegt. So bestimmt z. B. § 116 Abs. 1 Nr. 4 GO, dass das RPA *„die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, der Eigenbetriebe und anderer Sondervermögen zu prüfen“* hat.

Als **Ziel des Gesetzgebers** wird erkennbar, dass die öffentliche Verwaltung möglichst umfassend einer Rechtmäßigkeits-, Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle unterworfen werden soll, um so eine ordnungsgemäße und sachgerechte Aufgabenerfüllung sicherzustellen.

Insoweit haben sich die Kommunen als Aufgabenträger nicht nur ausreichende Kontroll- und Steuerungsinstrumente bei ihrer Gesellschaft zu sichern, um ggf. auch bei der Gesellschaft auf die Einhaltung der für die Kommunen geltenden relevanten öffentlich-rechtlichen Rechtsvorschriften hinzuwirken (sog. **Ingerenzpflicht**), sondern - soweit dies rechtlich zulässig ist - auch dafür Sorge zu tragen, dass das eigene RPA so gestellt wird, als würde die öffentliche Aufgabenerfüllung im Rahmen der - der Prüfung durch das RPA unmittelbar zugänglichen - Organisationsstruktur der Kommune erfolgen. Anderenfalls könnten sich die Kommunen allein durch organisatorische Maßnahmen, d. h. durch die Einschaltung einer „eigenen“ juristischen Person des Privatrechts, faktisch der vom Gesetzgeber gewollten lückenlosen Finanzkontrolle bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben entziehen.

Als **Zwischenergebnis** stellt der LRH insofern fest, dass es aus grundsätzlichen Erwägungen zu Grundprinzipien des öffentlichen Finanzgebarens geboten ist, einem kommunalen RPA die Möglichkeit zu verschaffen, eigenverantwortliche Prüfungen auch bei den Eigengesellschaften der jeweiligen Kommune durchzuführen.

In diesem Zusammenhang ist die Frage zu klären, ob die Einräumung eines entsprechenden Rechts zulässig ist, da nach herrschender Auffassung ein originäres Prüfungsrecht aufgrund der jetzigen gesetzlichen Vorschriften nicht besteht.

- 10.2.4 Ausgangspunkt ist das Gesellschaftsrecht, und hier speziell **§ 51 a GmbHG**¹, der unabhängig von der Höhe seiner Beteiligung jedem **Gesellschafter** ein **umfassendes Informationsrecht gegenüber der Gesellschaft** einräumt. Diese Vorschrift enthält zwingendes Recht, von dem im Gesellschaftsvertrag nicht - im Sinne einer Schwächung - abgewichen werden darf (§ 51 a Abs. 3 GmbHG). Die Geschäftsführer haben dem Gesellschafter auf sein Verlangen hin unverzüglich Auskunft über die Angelegenheiten der Gesellschaft zu geben und Einsicht in die Geschäftsunterlagen zu gestatten. Sowohl der **Auskunftsanspruch** als auch das **Akteneinsichtsrecht** sind **sachlich und zeitlich nahezu unbegrenzt**. Ein Auskunfts- und Einsichtsverweigerungsrecht der Geschäftsführer besteht grundsätzlich nur innerhalb der engen Grenzen des § 51 a Abs. 2 GmbHG sowie im Hinblick auf die mitgliedschaftlichen Treuepflichten, die allerdings bei einer Eigengesellschaft kaum eine Rolle spielen dürften, da Treuegläubiger und Treueschuldner im Endeffekt ein und dieselbe Kommune in unterschiedlicher Rechtsgestalt ist.

Auf Basis der Rechtsvorschrift des § 51 a GmbHG ist es der Kommune als Gesellschafterin deshalb grundsätzlich möglich, die für die - im Hinblick auf die o. a. Ingerenzpflicht erforderliche - Kontrolle und Steuerung der Eigengesellschaft in Bezug auf die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe bzw. die Erreichung öffentlicher Ziele als relevant angesehenen Informationen zu beschaffen. Durch wen und wie die Kommune die ihr zustehenden Rechte wahrnimmt, bestimmt sich dabei nach dem Kommunalrecht.

- 10.2.5 Welche Organisationseinheit bzw. Person die Kommune als juristische Person des öffentlichen Rechts gegenüber der Gesellschaft vertritt, regelt sich nach innerorganisatorischen Festlegungen, wobei diese durch das Kommunalverfassungsrecht bestimmt werden. Wenn das Kommunalverfassungsrecht es zulässt, dass unterschiedliche natürliche Personen für die juristische Person „Kommune“ gegenüber der Gesellschaft bzw. ihren Organen tätig werden dürfen, dann ist dies von der Gesellschaft zu akzep-

¹ Gesetz betreffend Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG).

tieren, da ihr gegenüber immer die juristische Person „Kommune“ handelt. Das Kommunalverfassungsrecht erfasst seinem Wortlaut nach nur die Vertretung der Kommune in den Organen; es enthält keine gesetzlichen Regelungen über die kommunalinterne Zuständigkeitsverteilung für die Ausübung von Rechten der Kommune als Gesellschafterin gegenüber einer Gesellschaft außerhalb der Tätigkeit der Organe. Dies bestimmt sich nach allgemeinem Organisationsrecht der Kommune auf der Grundlage des Kommunalverfassungsrechts.

Konkret bedeutet dies z. B., dass durch Organisationsentscheidung des Hauptverwaltungsbeamten es der eigenen Beteiligungsverwaltung ermöglicht wird, die ihr obliegenden Aufgaben durch Wahrnehmung der Informationsrechte der Kommune als Gesellschafterin zu erfüllen.

In konsequenter Fortsetzung dieser Überlegung ist es nach Auffassung des LRH deshalb ohne Weiteres möglich, wenn die Vertretungskörperschaft als oberstes Entscheidungsorgan der Kommune auch dem eigenen RPA durch entsprechenden Beschluss oder aber durch eine generelle Regelung im Gesellschaftsvertrag die Befugnis einräumt, eigenverantwortlich örtliche Prüfungen bei der Gesellschaft durchzuführen. Denn aufgrund des Wesens von Prüfungshandlungen, die sich vor allem in Form von Prüfungsgesprächen und Akteneinsichtnahmen konkretisieren, stellt eine Prüfung faktisch nichts anderes dar als eine besondere Wahrnehmung des der Kommune als Gesellschafterin zustehenden Auskunfts- und Akteneinsichtsrechts nach § 51 a GmbHG. Dass eine dem RPA eingeräumte Prüfungsbefugnis nicht automatisch turnusmäßige Prüfungen zur Folge haben wird und dass sich eine etwaige Prüfung immer auf konkrete Themen bezieht und der Klärung zuvor definierter Fragestellungen dient, dürfte selbstverständlich sein. Vornehmlich wird es sich hier um Themenbereiche handeln, die durch die Jahresabschlussprüfung nicht abgedeckt werden, wie z. B. die Beachtung der Zielvorgaben für die Aufgabenerfüllung sowie die Einhaltung kommunalrechtlicher Vorschriften durch die Gesellschaft.

Dass auch der schleswig-holsteinische (Kommunalverfassungs-)Gesetzgeber die Vorstellung hat, dass Prüfungen des örtlichen RPA bei Beteiligungsunternehmen grundsätzlich möglich sein müssen und ggf. sogar erforderlich sein können, ergibt sich im Übrigen aus § 116 Abs. 2 Nr. 5 GO, nach dem dem RPA von der Gemeindevertretung die Aufgabe übertragen werden kann, „die Kassen-, Buch- und **Betriebsprüfung**, die sich die Gemeinde **bei einer Beteiligung**, bei der Hingabe eines Darlehens oder sonst **vorbehalten hat**“¹, durchzuführen.

¹ Hervorhebungen durch den LRH.

Auch die KGSt¹ geht ohne Weiteres davon aus, dass es in das Ermessen der Kommune gestellt ist, ob und ggf. wie ein Prüfungsrecht für die örtliche Rechnungsprüfung gegenüber den rechtlich verselbstständigten Einheiten verankert wird. Nach Auffassung der KGSt umfasst ein unbeschränkter Prüfauftrag *„nicht nur die Kassen- und Buchführung, sondern auch die **Prüfung** (Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der jeweiligen rechtlich verselbstständigten Beteiligung) **in dem gleichn Umfang wie bei Organisationseinheiten, die innerhalb der Ämterorganisation des Haushalts geführt werden**“².*

Sofern die oben skizzierten Zusammenhänge innerorganisatorisch rechtlich einwandfrei geregelt sind, handelt gegenüber der Gesellschaft die juristische Person „Kommune“ als Gesellschafterin. Die erhobenen Informationen und erlangten Erkenntnisse über die Tätigkeit der GmbH gelangen demnach **in gesellschaftsrechtlich zulässiger Weise** in die Sphäre der Kommune, die einerseits Gesellschafterin nach dem GmbHG sowie gleichzeitig juristische Person des öffentlichen Rechts ist und für die im Innenverhältnis bestimmte Willensbildungsorgane tätig werden (müssen). Ein Verstoß gegen etwaige gesellschaftsrechtliche Vertraulichkeitsvorschriften ist nicht ersichtlich.

- 10.2.6 Zu klären ist abschließend die Frage, in welcher Art und Weise die von der Gesellschaft im Zuge der Ausübung des der Kommune zustehenden Auskunfts- und Akteneinsichtsnahmerechts erhaltenen Informationen, die ggf. auch Geschäftsgeheimnisse der Gesellschaft umfassen, innerhalb der Kommune weiter genutzt werden können, d. h. welche Personen und Gremien Kenntnis von den entsprechenden Informationen erhalten dürfen.

Auch der **Informationsfluss und die Entscheidungszuständigkeiten innerhalb der juristischen Person „Kommune“** richten sich ausschließlich nach dem Recht, das für diese juristische Person gilt, sowie nach den diese Rechtsvorschriften berücksichtigenden innerorganisatorisch getroffenen Zuständigkeitsfestlegungen. Das Gesellschaftsrecht hat in diesem Zusammenhang das kommunale Organisationsrecht zu respektieren. Sieht z. B. die Rechnungsprüfungsordnung einer Kommune hinsichtlich von Prüfungsfeststellungen aus Prüfungen bei Eigengesellschaften durch das RPA keine besonderen Verfahrensregelungen vor, so sind die entsprechenden Erkenntnisse wie alle übrigen Prüfungsfeststellungen auch zu behandeln und ggf. den zuständigen Gremien vorzulegen, für deren Mitglieder selbstverständlich die kommunalverfassungsrechtliche Verschwiegenheitspflicht gilt.

¹ KGSt-Bericht Nr. 15/1988 „Kommunale Beteiligungen V: Prüfung der Beteiligungen“, S. 37 ff.

² KGSt-Bericht Nr. 15/1988 S. 47, Hervorhebungen durch den LRH.

Die Kommune hat dabei durch innerorganisatorische Maßnahmen sicherzustellen, dass die erhobenen Informationen jeweils nur den nach innerorganisatorischen Regelungen zuständigen Entscheidungsträgern bzw. -organen zur Verfügung gestellt werden, wobei die unzweifelhaft erforderliche Vertraulichkeit der Gesellschaftsdaten sicherzustellen ist. Das rechtliche und organisatorische Instrumentarium hierzu ist gegeben. So unterliegen sowohl die hauptamtlichen Mitarbeiter einer Kommune als auch die Mitglieder kommunaler Gremien der Verschwiegenheitspflicht. Die Öffentlichkeit kann bei Sitzungen soweit erforderlich ausgeschlossen werden. Das ohne Zweifel existierende Risiko, dass die getroffenen Maßnahmen nicht ausreichend sind bzw. die handelnden Personen ihre Pflichten nicht beachten, stellt ein Praxisproblem dar und muss vor Ort gelöst werden. Diese Problemlage lässt jedenfalls nicht den (Umkehr-)Schluss zu, die der Kommune als Gesellschafterin nach § 51 a GmbHG zustehenden Rechte auf Informationsbeschaffung könnten faktisch nicht für die Willensbildung und die Vorbereitung von Entscheidungen genutzt werden, weil eine Weiterleitung innerhalb der Kommune an die zuständigen Entscheidungsträger bzw. -gremien aus Vertraulichkeitsgründen unzulässig sei.

Im Hinblick auf die bewusst gewählte Ausgliederung auf eine GmbH mit eigenen Organen, u. a. einem (fakultativen) Aufsichtsrat als Überwachungsorgan der Gesellschaft, hält der LRH für die Behandlung von die Gesellschaft betreffenden Prüfungserkenntnissen auch folgendes Verfahren für pragmatisch und sachgerecht: Die Prüfungsfeststellungen werden zunächst über den Hauptverwaltungsbeamten dem Aufsichtsrat der Gesellschaft zur Auswertung und Stellungnahme zugeleitet, bevor sie in den Gremien der Kommune zu behandeln sind.

10.2.7 Im **Ergebnis** ist zusammenfassend festzustellen, dass ein berechtigtes öffentliches Interesse besteht, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben verbundene Verwaltungstätigkeit einer möglichst umfassenden Rechtmäßigkeits-, Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle zu unterwerfen. Dies gilt grundsätzlich auch - wenn nicht sogar erst recht - für die öffentliche Aufgabenerfüllung in privater Rechtsform.

Auf Basis von § 51 a GmbHG ist es einer kommunalen Körperschaft als Gesellschafterin möglich, innerorganisatorisch auch dem örtlichen RPA die Wahrnehmung des der Kommune als Gesellschafterin bei ihrer Eigen-gesellschaft zustehenden umfassenden Informations- und Akteneinsichts-nahmerechts im Rahmen von Prüfungen zuzubilligen. Dies sollte zweckmäßigerweise im Gesellschaftsvertrag geregelt werden, in dem im Übrigen ausdrücklich auch die öffentliche Aufgabenstellung als Gesellschaftszweck verankert werden sollte. Es handelt sich insofern um eine besondere Ausgestaltung der Wahrnehmung der im Gesellschaftsrecht für den Gesellschafter normierten Auskunfts- und Akteneinsichtsnahmerechte.

Die weitere Nutzung der insofern in gesellschaftsrechtlich zulässiger Weise in die Sphäre der Kommune gelangten Prüfungserkenntnisse bei der Gesellschafterin „Kommune“ ist durch rechtlich zulässige innerorganisatorische Regelungen festzulegen. Hierbei ist davon auszugehen, dass etwaigen gesellschaftsrechtlichen Vertraulichkeitsvorschriften durch die kommunalverfassungsrechtlichen Verschwiegenheitspflichten hinreichend Rechnung getragen wird.

Je mehr (Entscheidungs-)Freiheit den Kommunen eingeräumt wird, zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben Gesellschaften einzuschalten, desto dringlicher entsteht nach Auffassung des LRH ein Bedarf an Kontrollmöglichkeiten. Falls bei der Aufgabenwahrnehmung mithilfe privater Gesellschaften im Einzelfall eine Diskrepanz zwischen den gesellschaftsrechtlich u. U. eingeschränkten und den öffentlich-rechtlich gebotenen Einwirkungsmöglichkeiten bestehen sollte, so tritt das Gesellschaftsrecht zurück. Diese Überlagerung des Gesellschaftsrechts durch öffentlich-rechtliche Ingerenzpflichten wird mittlerweile unter dem Stichwort „Verwaltungsgesellschaftsrecht“ als Fortsetzung des Verwaltungsprivatrechts diskutiert, und zwar mit der zunehmenden Auffassungstendenz der Überlagerung des Gesellschaftsrechts durch öffentlich-rechtliche Vorschriften.¹

Aus diesem Ansatz ergibt sich schließlich, dass die hier für Eigengesellschaften angestellten Überlegungen und Ableitungen grundsätzlich auch für mehrheitliche Beteiligungsgesellschaften der Kommunen Anwendung finden müssten; dies gilt zumindest für den Fall, dass kommunale Mehrheitsgesellschaften **kommunale Pflichtaufgaben** erfüllen, wie z. B. die Abfallentsorgung oder die Abwasserbeseitigung.

- 10.2.8 Das **Innenministerium** führt in seiner Stellungnahme aus, dass Gesellschaften vor allem gegründet werden, um Aufgaben effektiver und effizienter zu erledigen und dass die Kommune ihre Eigengesellschaften insbesondere durch die allein von ihr einzusetzenden und abzuberaufenden Geschäftsführer steuert und kontrolliert. Selbstverständlich sei die Kommune daneben berechtigt, unter Beachtung des Gesellschaftsrechts neben der Prüfung nach dem HGB zusätzlich durch Beauftragte, aber auch durch das RPA, Einsicht in ihre Betriebe, deren Bücher und Schriften zu nehmen und Prüfungen durchzuführen. Hierbei sei dem LRH darin zuzustimmen, dass Ausgangspunkt der Prüfungsrechte von Beauftragten oder RPA der § 51 a GmbHG sei. Darüber hinaus weist das Innenministerium zu einzelnen Feststellungen des LRH darauf hin, dass bei der Beantwortung einzelner Fragestellungen die Restriktionen des bundesstaatlichen Gesell-

¹ Hierzu wird auf folgende Abhandlungen verwiesen: von Danwitz „Vom Verwaltungsprivat- zum Verwaltungsgesellschaftsrecht - Zu Begründung und Reichweite öffentlich-rechtlicher Ingerenzen in der mittelbaren Kommunalverwaltung“, AöR 1995 S. 595; Mayen „Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Rechtliche Grenzen und rechtliche Möglichkeiten“, DÖV 2001 S. 110; Hecker „Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch Kapitalgesellschaften in privatem Anteilsbesitz“, DÖV 2001 S. 119.

schaftsrechts zu berücksichtigen seien und dass z. B. zur Thematik einer etwaigen Überlagerung des Gesellschaftsrechts durch kommunales Wirtschafts- und Prüfungsrecht in der Literatur durchaus auch andere Auffassungen vertreten werden, als sie in dem Beitrag des LRH zum Ausdruck kommen.

Nach Auffassung des **LRH** macht die Stellungnahme des Innenministeriums zu diesem Beitrag deutlich, dass das bei Nutzung der privaten Rechtsform für die kommunale Aufgabenerfüllung unweigerlich erfolgende Aufeinandertreffen von (bundesrechtlichem) Gesellschaftsrecht und (landesrechtlichem) Kommunalverfassungsrecht etliche Fragestellungen aufwirft, die im Einzelnen noch nicht abschließend geklärt sind. Hintergrund für diese Situation dürfte die Tatsache sein, dass beide Rechtsgebiete den Sonderfall „öffentlich-rechtliche GmbH“ nicht explizit geregelt haben, sondern sich verständlicherweise jeweils an dem „Normaltypus“ einer öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft bzw. an einer GmbH als juristischer Person des Privatrechts ausrichten. Insofern können die konkret auftretenden Problemstellungen häufig nur im Rahmen einer Einzelfallprüfung unter abwägender Berücksichtigung der Vorschriften beider Rechtsbereiche gelöst werden. Eine solche Einzelfallbeurteilung einer konkreten Fragestellung stellt der vorliegende Beitrag des LRH dar.

10.3 **Mitwirkungsverbot nach § 22 Abs. 2 Nr. 2 GO für Gemeindevertreter als Aufsichtsratsmitglieder kommunaler Gesellschaften**

10.3.1 Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Landeshauptstadt Kiel ist auch die Frage der Befangenheit von Mitgliedern der Ratsversammlung in ihrer Funktion als Aufsichtsratsmitglieder städtischer Gesellschaften aufgeworfen worden, da durch den Ausschluss eines Teils dieses Personenkreises von der Beratung und Beschlussfassung über Angelegenheiten der jeweiligen Gesellschaft die bestehenden Mehrheitsverhältnisse in der Ratsversammlung tangiert sind.

Aufgrund der Ausweitung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen erlangt diese Problematik zunehmend Bedeutung. Mit den nachfolgenden kurzen Ausführungen möchte der LRH einen **Anstoß** zu einer aus seiner Sicht sinnvollen und praxisorientierten **Änderung der gesetzlichen Bestimmungen** geben.

10.3.2 Nach Maßgabe der §§ 101 ff. GO dürfen Gemeinden u. a. Gesellschaften gründen oder sich daran beteiligen. Die §§ 104, 28, 25 und 22 GO enthalten dann im Einzelnen **Zuständigkeitsregelungen** für den Personenkreis, der die Gemeinden in den Gesellschaften vertritt, wobei diese Bestimmungen in einem Gesamtzusammenhang zu sehen sind.

Während § 104 GO allgemein regelt, dass die Gemeinde ihre Vertreter in den Gesellschaften bestellt und § 28 Nr. 20 GO diese Bestellung grundsätzlich der Gemeindevertretung vorbehält, normiert § 25 Abs. 1 GO ein Weisungsrecht der Gemeinde gegenüber diesem Personenkreis.

§ 22 GO wiederum regelt das **Mitwirkungsverbot** von ehrenamtlich Tätigen, wobei dieses Mitwirkungsverbot über die Verweisung in § 32 Abs. 3 GO auch für Gemeindevertreter Anwendung findet.

Das Verbot ehrenamtlicher Tätigkeit gilt nach § 22 Abs. 2 Nr. 2 GO u. a. für Personen, die bei einer juristischen Person als Mitglied des Aufsichtsrats oder eines vergleichbaren Organs tätig sind, sofern sie diesem Organ **nicht als Vertreter der Gemeinde** angehören und wenn die juristische Person ein besonderes persönliches oder wirtschaftliches Interesse an der Erledigung der Angelegenheit hat.

Entscheidendes Kriterium bei der Prüfung der Frage, wer in diesem Sinne Vertreter der Gemeinde ist, ist daher der Weg, den der einzelne Gemeindevertreter in den Aufsichtsrat genommen hat. Eine Vertretung der Gemeinde liegt nach herrschender Rechtsauffassung nur vor, wenn der Betreffende durch Beschluss der Gemeindevertretung nach § 28 Nr. 20 GO oder auf andere Weise ausdrücklich als Mitglied des Aufsichtsrats bestellt worden ist; ein bloßes Vorschlagsrecht der Gemeinde für die an-

schließende Wahl durch das zuständige Organ der Gesellschaft genügt nicht.¹

Bei der Prüfung von Ausschließungsgründen nach § 22 Abs. 2 Nr. 2 GO ist daher in der Praxis folgender „**Typus**“ von Aufsichtsratsmitgliedern zu unterscheiden:

- Von der Gemeindevertretung nach § 28 Nr. 20 GO bestellt und gem. § 25 GO weisungsabhängig ⇒ kein Ausschließungsgrund;
- von der Gemeindevertretung zwar vorgeschlagen aber nicht bestellt, sondern von dem zuständigen Organ der Gesellschaft gewählt und weisungsunabhängig ⇒ Ausschließungsgrund, wenn das Unternehmen ein besonderes persönliches oder wirtschaftliches Interesse an der Erledigung der Angelegenheit hat (dies ist bei einem privatrechtlichen Unternehmen in der Regel anzunehmen).

10.3.3 Die Zusammensetzung der Aufsichtsräte ist in den jeweiligen **Gesellschaftsverträgen bzw. Satzungen** der Unternehmen geregelt. Hierbei ist von Bedeutung, ob es sich um eine GmbH oder eine AG handelt, da die gesetzlichen Grundlagen unterschiedlicher Natur sind.

Bei einer **AG** werden die Mitglieder des Aufsichtsrats nach § 101 Abs. 1 AktG² von der Hauptversammlung gewählt, soweit sie nicht in den Aufsichtsrat zu entsenden oder als Vertreter der Arbeitnehmerseite nach spezialgesetzlichen Vorschriften zu wählen sind. Die Entsendungsrechte können nach § 101 Abs. 2 Satz 4 AktG insgesamt höchstens für ein Drittel der sich aus dem Gesetz oder der Satzung ergebenden Zahl der Aufsichtsratsmitglieder der Aktionäre eingeräumt werden.

Eine **GmbH** hingegen braucht nach dem GmbHG nicht zwingend einen Aufsichtsrat. Der Gesellschaftsvertrag kann jedoch gem. § 52 GmbHG die Bestellung eines Aufsichtsrats vorsehen (fakultativer Aufsichtsrat) und seine Zusammensetzung regeln.

Der Aufsichtsrat hat die Geschäftsführung zu überwachen, wobei die von der Gemeinde direkt entsandten Mitglieder die gleichen Rechte und Pflichten besitzen wie die von dem zuständigen Organ der Gesellschaft gewählten Aufsichtsratsmitglieder; denn sie haben beide zum Wohl der Gesellschaft zu handeln.

Hinsichtlich der **Weisungsbindung** könnte es jedoch zu evtl. Konfliktsituationen bei den von der Gemeinde entsandten Vertretern kommen, da es

¹ Vgl. Kommentare zu § 22 Abs. 2 GO: Bracker/Dehn, „Gemeindeordnung in Schleswig-Holstein“, Erläuterung 2, sowie von Mutius/Rentsch, „Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein“, Rdnr. 11.

² Aktiengesetz (AktG).

nach § 25 GO möglich ist, diesem Personenkreis Weisungen zu erteilen, während es gesellschaftsrechtlich als unzulässig angesehen wird, Aufsichtsratsmitglieder - jedenfalls bei einer AG - mit Weisungen zu versehen. In der Praxis sollte dies jedoch kaum zu Problemen führen, da sich die Interessen der Gemeinde und der Gesellschaft regelmäßig decken und - unabhängig vom Verfahren zur Erlangung der Mitgliedschaft im Aufsichtsrat - letztlich beide Gruppen dort im Interesse der Gemeinde tätig sind und im Grunde auch sein müssen. Denn ansonsten liefe eine maßgebliche Anforderung für die kommunalrechtliche Zulässigkeit einer Beteiligung, die Sicherstellung eines angemessenen Einflusses nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 GO, ins Leere. Diese Auffassung hat der LRH bereits in seinen Bemerkungen 1997 ausführlich begründet.¹

- 10.3.4 In Bezug auf das Mitwirkungsverbot von Aufsichtsratsmitgliedern kommunaler Gesellschaften an der Beratung und Beschlussfassung in der Gemeindevertretung lassen sich die **Regelungen in den Kommunalverfassungen der anderen Flächenländer** in 3 Gruppen einteilen.

Die Länder Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Thüringen nehmen keine Differenzierung in der Aufsichtsrats Tätigkeit vor, so dass die Frage eines Mitwirkungsverbots nur nach den allgemeinen Befangenheitskriterien zu beurteilen ist.

Die Mehrzahl der Länder behandelt die entsandten und gewählten Aufsichtsratsmitglieder in dieser Frage gleich, egal ob sie diesem Organ „als Vertreter oder auf Vorschlag“ der Gemeinde angehören; so in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und im Saarland.

Lediglich Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt haben eine mit Schleswig-Holstein vergleichbare Regelung, wonach von der Gemeinde zwar vorgeschlagene, aber von dem zuständigen Organ der Gesellschaft gewählte Aufsichtsratsmitglieder dem Mitwirkungsverbot unterliegen.

- 10.3.5 Der LRH zieht folgendes **Fazit**:
Vertreter der Gemeinde im Sinne des § 22 Abs. 2 Nr. 2 GO und damit vom Mitwirkungsverbot nicht berührt ist derzeit nur, wer durch Beschluss der Gemeinde nach § 28 Nr. 20 GO bestellt in den Aufsichtsrat der jeweiligen Gesellschaft entsandt wird. Durch den Ausschluss der übrigen Vertreter der Gemeinde von der Beratung und Beschlussfassung über Angelegenheiten der jeweiligen Gesellschaft kann es zu ungewollten Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse in der Gemeindevertretung kommen.

¹ Vgl. Bemerkungen 1997 des LRH, Nr. 33, S. 316/317.

Andererseits unterscheiden sich entsandte und gewählte Aufsichtsratsmitglieder hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten nur in sehr geringem Maße, da beide Gruppen - unabhängig vom Verfahren zur Erlangung der Mitgliedschaft im Aufsichtsrat - letztlich im Interesse ihrer Gemeinde dort tätig sind. Andernfalls hätte die Gemeinde die Gesellschaft gar nicht gründen oder sich an der Gesellschaft beteiligen dürfen (§ 102 Abs. 1 Nr. 3 GO).

Als Ergebnis einer Änderung sollte nach Auffassung des LRH daher die **Nichtbefangenheit aller Vertreter** der Gemeinde stehen und die jetzige Differenzierung aufgegeben werden. Diese Auffassung wird auch in einem Aufsatz von Jan Feindt vertreten¹. Im Übrigen würde dies den gesetzlichen Regelungen der weit überwiegenden Zahl der Länder entsprechen.

Gleichzeitig sollte die durchgängige Verwendung des Begriffs „**Vertreterinnen oder Vertreter der Gemeinde**“ in den §§ 22, 25 und 28 GO einerseits sowie im Gemeindegewirtschaftsteil (§ 102 Abs. 5 und § 104 GO) andererseits auf ihre Schlüssigkeit überprüft werden, da nach Einschätzung des LRH durchaus Auslegungsprobleme und Zweifel an der Einheitlichkeit dieses Begriffs aufkommen können.

Das **Innenministerium** befürwortet die vom LRH angeregte Neuregelung des § 22 GO; sie soll in die nächste Änderung des kommunalen Verfassungsrechts einfließen. Auch die Verwendung des Begriffs „Vertreterinnen und Vertreter“ an verschiedenen Stellen der GO soll in diesem Zusammenhang geprüft werden.

¹ Feindt, J., „Der Ausschließungsgrund der Aufsichtsrats Tätigkeit nach der Schleswig-Holsteinischen Gemeindeordnung“, Kommunalpraxis N 2000, S. 234.

10.4 **Beachtung von §§ 102 Abs. 5, 108 Abs. 2 GO bei mittelbaren Beteiligungen**

Mit der Problematik mittelbarer Beteiligungen der Kommunen bzw. gesellschaftsrechtlicher Stufengebilde hat sich der LRH schon wiederholt befasst.¹ Hierbei sind bestimmte Vorschriften der GO zu beachten, was des Öfteren nicht geschieht, und zwar schon bei der ersten Stufe einer Untergesellschaft.

Zur Verdeutlichung der **Ausgangssituation**: Ein kommunales Unternehmen oder eine kommunale Einrichtung in der Rechtsform der GmbH gründet eine hundertprozentige Tochtergesellschaft oder mit anderen zusammen eine (kommunal-)mehrheitliche Tochtergesellschaft; aus der Sicht der (Mutter-)Kommune handelt es sich um eine „Enkeltochter“-Gesellschaft. Bei diesem Vorgang sind speziell § 102 Abs. 5 sowie § 108 Abs. 2 GO zu beachten. Danach dürfen die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde² in dieser Gesellschaft einer Unterbeteiligung nur nach **vorheriger** Zustimmung der Gemeindevertretung zustimmen - von dem Vorliegen der Beteiligungsvoraussetzungen des § 102 und ggf. des § 101 GO ganz abgesehen -; so stark verkürzt der Inhalt des § 102 Abs. 5 GO. Weiterhin ist die (Zustimmungs-)Entscheidung der Gemeindevertretung (§ 102 Abs. 5 GO) nach § 108 Abs. 2 GO der Kommunalaufsichtsbehörde unverzüglich schriftlich anzuzeigen; das weitere Verfahren ergibt sich dann aus § 108 Abs. 1 Satz 3 und 4 GO. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich folgender Ablauf für ein **gesetzeskonformes** Verfahren:

- Beteiligungsabsicht der Tochtergesellschaft,
- Antrag der gemeindlichen Vertreter auf Zustimmung der Gemeindevertretung zu ihrer beabsichtigten Zustimmung zur Unterbeteiligung,
- Entscheidung der Gemeindevertretung über die Zustimmung,
- Anzeige an die Kommunalaufsichtsbehörde,
- Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde (ggf. durch Fristablauf),
- Zustimmung der Vertreter der Gemeinde in der Tochtergesellschaft zu deren Unterbeteiligung.

Ein etwas kompliziertes Verfahren auf der Grundlage komplizierter Vorschriften.

Im Hinblick auf diese Kompliziertheit werden die Vorschriften der §§ 102 Abs. 5 und 108 Abs. 2 GO des Öfteren nicht beachtet. Dies hat im Rahmen einer verdienstvollen Betätigungsprüfung nach § 54 Haushaltsgrundsatzgesetz auch ein RPA einer Mittelstadt festgestellt.

¹ Vgl. Bemerkungen 1997 des LRH, Nr. 33, S. 317 bis 319; Kommunalbericht 1999, Nr. 12, S. 97/98.

² Hier gilt zudem ein erweiterter Vertreter-Begriff; denn nach § 102 Abs. 5 **Satz 3** gelten als Vertreterin und Vertreter der Gemeinde auch Geschäftsführerin und Geschäftsführer, Vorstände sowie Mitglieder von sonstigen Organen oder ähnlichen Gremien der Gesellschaft, die von der Gemeinde oder auf ihre Veranlassung in das Organ oder Gremium entsandt oder gewählt worden sind.

Was sind nun die **Folgen der Nichtbeachtung** von §§ 102 Abs. 5 und 108 Abs. 2 GO?

Die Rechtsfolge ist nicht unmittelbar der Gemeindeordnung zu entnehmen. Bei der Beantwortung dieser Frage muss man unterschiedliche Sachverhalte berücksichtigen.

1. Zustimmung nach § 102 Abs. 5 und Anzeige nach 108 Abs. 2 GO liegen nicht vor.
2. Zustimmung nach § 102 Abs. 5 liegt vor, es fehlt aber die Anzeige nach § 108 Abs. 2.
3. Für diese beiden Fälle gibt es zusätzlich die hypothetische Variante, dass die Kommunalaufsichtsbehörde im Anzeige-Verfahren hätte widersprechen müssen.

Trotz doppelter Fehlerhaftigkeit im Fall 1 (fehlende vorherige Zustimmung der Gemeindevertretung und „Nicht-wirksam-werden-können“ dieser Entscheidung nach § 108 GO¹) ist die Beteiligungsentscheidung nach ihrer Umsetzung gegenüber Dritten rechtsgültig, da die Rechtsverletzungen durch die Nichtbeachtung von Rechtspflichten gemeindlicher Vertreter ausgelöst sind und insoweit nur das Innenverhältnis betreffen²; dies gilt auch für den Fall Nr. 2, in dem nur ein Fehler vorliegt. Für diese durchaus pragmatische Auffassung spricht auch der § 118 GO, nach dessen Absatz 1 Geschäfte des bürgerlichen Rechtsverkehrs, die ohne die nach den Vorschriften der Abschnitte 1 bis 4 des Gemeindegewirtschaftsrechts erforderliche Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde abgeschlossen werden, unwirksam sind. Die Anzeige sowie die positive Reaktion der Kommunalaufsichtsbehörde auf die Anzeige haben aber nun einmal nicht die Rechtsqualität einer Genehmigung. Ergänzend kann auch auf den Rechtsgedanken des § 115 Landesverwaltungsgesetz zurückgegriffen werden, nach dem Verfahrens- und Formfehler nicht den Anspruch auf Aufhebung eines Verwaltungsaktes begründen, wenn keine andere Entscheidung in der Sache hätte getroffen werden können.

Damit stellt sich zwangsläufig die Frage, wie zu entscheiden ist, wenn die Kommunalaufsichtsbehörde auf die (nicht vorgenommene) Anzeige aus materiellen Gründen hätte widersprechen müssen, z. B. weil die Voraussetzungen des § 102 Abs. 1 und 2 GO nicht vorliegen.

¹ Nach § 108 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Abs. 2 wird die Entscheidung der Gemeinde (erst) wirksam, wenn die Kommunalaufsichtsbehörde nicht innerhalb von 6 Wochen nach Eingang der Anzeige wegen Verletzung von Rechtsvorschriften widerspricht oder vor Ablauf der Frist erklärt, dass sie nicht widersprechen wird.

² Vgl. Bracker/Dehn, „Kommentar zur Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein 2000“, Erläuterung Nr. 3 zu § 102 Abs. 5 GO und Erläuterung Nr. 2 zu § 108 Abs. 1 GO.

Hieraus ergibt sich zwangsläufig, dass die fehlende Zustimmung der Gemeindevertretung und die fehlende Anzeige an die Kommunalaufsichtsbehörde in jedem Fall unverzüglich nachgeholt werden müssen. Dann hat die Kommunalaufsichtsbehörde zu entscheiden, ob sie in einem ordnungsgemäßen Anzeigeverfahren der Zustimmung der Gemeindevertretung widersprochen hätte. Wenn diese Situation gegeben ist, hat die Kommunalaufsichtsbehörde, sofern die (Unter-)Gesellschaft schon besteht, nur noch die Möglichkeit, die Gemeinde anzuweisen darauf hinzuwirken, dass die kommunale (Ober-)Gesellschaft ihre Tochtergesellschaft auflöst. Dies dürfte allerdings nur im Extremfall in Betracht kommen.

Diese - u. U. theoretisch klingenden Ausführungen - zeigen, wie kompliziert es sein kann, wenn ein kommunales Tochterunternehmen eine Unterbeteiligung eingeht, ohne die §§ 102 Abs. 5 und 108 Abs. 2 GO zu beachten. Hieran wird deutlich, wie wichtig eine gut funktionierende Beteiligungsverwaltung der (Mutter-)Kommune ist, die auch dafür sorgt, dass solche rechtswidrigen Fallkonstellationen gar nicht erst eintreten.

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 kommunalrechtlich nicht erfasst¹ und damit dem Einfluss der Gemeinde vollends entzogen ist. Hier besteht nach wie vor dringender **Klärungsbedarf**, ob dies kommunalrechtlich überhaupt zulässig ist. Diese Klärung sollte im Rahmen der anstehenden Novellierung des kommunalen Verfassungsrechts herbeigeführt werden.

Nach Auffassung des **Innenministeriums** muss nicht entschieden werden, ob § 108 GO lex specialis zu § 118 ist oder ob § 108 GO lediglich das „Innenverhältnis“ betrifft. Weiterhin hält das Innenministerium es nicht für erforderlich zu klären, ob ein kommunales Enkeltochter-Unternehmen auch noch eine Beteiligung eingehen darf; dies könne als Überreglementierung angesehen werden.

Im Hinblick auf die in der kommunalen Praxis vorhandene Problematik gesellschaftsrechtlicher Stufengebilde hält der **LRH** eindeutige Aussagen für angebracht.

¹ Bracker/Dehn, a. a. O., Erläuterung Nr. 1 zu § 102 Abs. 5 GO.

11. Technikunterstützte Informationsverarbeitung in den Kommunen (Tul)

Knappe finanzielle Ressourcen zwingen mehr denn je, die Strukturen und Abläufe der Verwaltung zu optimieren und zu modernisieren. Der damit verbundene erhöhte Informationsbedarf ist durch eine gut ausgebaute Infrastruktur insbesondere für die Tul zu gewährleisten.

Im Zuge der Modernisierung müssen daher die Bestrebungen dahin gehen, ein funktionsübergreifendes IT-Gesamtkonzept als Rahmen für eine einheitliche technische Infrastruktur zu erstellen. Die neuen Organisationsstrukturen mit integrierten Controlling- und Steuerungsaufgaben können nur dann erfolgreich greifen, wenn die noch teilweise vorhandenen zerstückelten Teilaufgaben zu einem Ganzen zusammengefügt werden. Diese Entwicklung sollte durch die Tul unterstützt werden.

Der LRH hat im Rahmen eines Prüfungszyklus den Einsatz der Informationstechnik bei den

- Kreisen,
- kreisfreien Städten und den
- Mittelstädten

geprüft.

Das Ergebnis der Prüfung bei den Kreisen ist ausführlich im Kommunalbericht 1999¹, dargestellt. Neben einer Beratung der Kreise zur Thematik der Informationsverarbeitung hatte die Prüfung auch das Ziel, Prüfungserfahrungen des LRH an die GPÄ weiterzugeben. In Auswirkung dieser Prüfung hat sich der Kreis Ostholstein den vom LRH empfohlenen Leitfaden zu eigen gemacht. Sein Bericht ist in Nr. 12.2 dargestellt.

Im Rahmen einer weiteren Querschnittsprüfung hat der LRH vom November 1999 bis April 2000 den Einsatz der Informationstechnik bei allen 15 Mittelstädten untersucht, über die er im Rahmen dieses Kommunalberichts, unter Berücksichtigung der schnellen Innovationszyklen der Informationstechnik, berichtet.

¹ Vgl. Kommunalbericht 1999, Nr. 9.

11.1 Städte über 20.000 Einwohner

11.1.1 Informationstechnische Strategie - Tul-Gesamtkonzept

Der LRH hat festgestellt, dass die Städte in Schleswig-Holstein den vorgezeigten Weg, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, beschreiten. Sie haben entsprechende Konzepte entwickelt und verfolgen damit folgende Ziele:

- Rückkehr von der bisher arbeitsteiligen Erledigung der Aufgaben hin zur ganzheitlichen, Tul-gestützten Aufgabenerfüllung,
- Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit,
- verbesserte Auskunftsmöglichkeit,
- höhere Transparenz des Verwaltungshandelns,
- Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten durch den Einsatz einer einheitlichen Infrastruktur,
- verbesserte Auswertemöglichkeiten des umfangreichen Zahlenmaterials,
- höhere Mitarbeitermotivation durch moderne Arbeitsplätze und
- eine verbesserte Wirtschaftlichkeit.

Die Städte haben für die Aufgabenwahrnehmung der Tul zentrale Tul-Dienste bzw. Abteilungen eingerichtet; die Organisationsaufgaben werden ebenfalls zentral wahrgenommen. Die zentrale organisatorische Einbindung in der Verwaltungsstruktur unterstreicht die strategische Bedeutung sowohl der Tul als auch der Organisation für die Verwaltung.

Die raschen Innovationszyklen der Tul zwingen die Stadtverwaltungen zunehmend, Handlungskonzepte zu erstellen, um einen planvollen Ausgleich zwischen den Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger, den Forderungen der Fachabteilungen und den bereitgestellten finanziellen und personellen Ressourcen herbeizuführen. Dabei sind teilweise langfristige Planungs- und Realisierungszeiträume zu berücksichtigen. Dem LRH konnte nur von 2 Städten ein aktuelles Tul-Konzept vorgelegt werden, eine Stadt verfügt über ein Konzept aus dem Jahre 1997, weitere 4 Städte konnten lediglich Planungswerkzeuge aus den Jahren 1995/96 vorweisen.

Aus den Stellungnahmen der Städte geht jedoch hervor, dass die Defizite bei der strategischen Tul-Planung auch in den Stadtverwaltungen gesehen werden. Alle Städte haben bereits mit den Vorarbeiten für ein Tul-Konzept begonnen.

Der LRH regt an, zukünftige Tul-Konzepte verstärkt als Informations- und Planungswerkzeug zu nutzen. Aus diesem Grunde sollte das Tul-Konzept aus folgenden Teilen bestehen:

1. Generelle Ziele der TUI,
2. Bestandsaufnahme und Fortschreibung zum letzten Tul-Konzept,
3. Strategische Planung,
4. Finanzplanung.

Das Tul-Konzept sollte als Planungs- und Steuerungskonzept ausgestaltet werden, um sowohl der Politik als auch den Fachbereichen unter anderem die notwendigen Steuerungsinformationen an die Hand zu geben, um

- eine homogene Tul-Entwicklung für die Gesamtverwaltung zu fördern und
- die Wirtschaftlichkeit der Tul durch die Vermeidung von Inkompatibilitäten, sowohl der Hard- als auch der Software, zu verbessern.

Dabei ist sicherzustellen, dass es sich bei der strategischen Planung nicht nur um eine Absichtserklärung handelt. Die genannten Rahmenbedingungen für eine leistungsfähige Tul sollten verbindlich festgelegt werden. Das Tul-Konzept sollte regelmäßig, möglichst jährlich fortgeschrieben werden.

11.1.2 **Informationstechnische Infrastruktur**

11.1.2.1 **Server - Serverbetriebssysteme**

Bei den Stadtverwaltungen wurden im Erhebungszeitraum ein bis 15 Abteilungsrechner/Server eingesetzt. Auf den Servern der Stadtverwaltungen laufen teilweise bis zu 7 unterschiedliche Betriebssysteme. Einige Fachanwendungen erfordern ein bestimmtes Betriebssystem. Unabhängig davon ist die Vielfalt nicht in jedem Fall zwingend.

Die Systembetreuung erfordert generell einen hohen Schulungsaufwand der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und löst damit einen nicht unbeträchtlichen Kostenaufwand aus. Mit der Anzahl der installierten unterschiedlichen Betriebssysteme steigt dieser Aufwand. Außerdem behindert die Vielfalt systemnaher Software den Datenaustausch.

Der LRH empfiehlt daher, die Anzahl der eingesetzten Betriebssysteme zu verringern. Die weitere Ausstattung der Verwaltung mit modernen Client/Server-Fachanwendung hat vielfach zur Folge, dass neue Server speziell für einzelne Fachabteilungen beschafft und auch dezentral untergebracht werden. Dadurch entstehen hohe Aufwendungen für

- die ordnungsgemäße und sichere Unterbringung der Server,
- die Bereitstellung von geeigneten Datensicherungsschränken,
- die Benutzerbetreuung,
- die Datensicherung und
- die Bereitstellung der erforderlichen Systemsoftwarelizenzen.

Der LRH empfiehlt deshalb, die Server auf möglichst einen Standort zu konzentrieren und leistungsfähige Geräte über die Fachbereichsgrenzen hinaus einzusetzen.

11.1.2.2 **Datenendgeräte**

Die Ausstattung mit Datenendgeräten hat sich bei den Stadtverwaltungen in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet. In allen Stadtverwaltungen wurden zwischenzeitlich Netzwerke aufgebaut; der überwiegende Anteil der PC wurde vernetzt. Lediglich in wenigen Städten werden noch zu einem hohen Anteil Stand-alone-PC eingesetzt. Der volle Nutzen der Tul und somit der moderner Bürokommunikationsmittel lässt sich jedoch nur erschließen, wenn möglichst eine flächendeckende Ausstattung und Vernetzung aller Endgeräte vorhanden ist.

Setzt man die vorhandene Ausstattung mit Datengeräten ins Verhältnis zu dem Personalbestand der Stadtverwaltungen wird deutlich, dass auch unter Berücksichtigung von Büchereiausstattungen, Gerätepools und Gatewayrechnern, die zu einer Ausstattungsquote von über 100 % führen können, die Städte Elmshorn und Rendsburg zum Zeitpunkt der Erhebungen des LRH mit unter 60% die geringste Ausstattungsquote aufwiesen. In diesen Städten bedarf es noch Anstrengungen, um den Ausstattungsstandard zu erhöhen.

11.1.2.3 **Büroautomation**

Die Büroautomation ist in allen Stadtverwaltungen fester Bestandteil der Tul. Neben einer Vernetzung der Datenendgeräte ist für eine Bürokommunikation die Bereitstellung der notwendigen Standardsoftware unabdingbar. Die Bürokommunikationssoftware muss sich ähnlich wie andere zentrale Fachverfahren in die Gesamtinfrastruktur einpassen lassen. In den letzten Jahren haben sich die Office-Produkte der Firma Microsoft (Word, Excel, MSMail, Exchange) als Mainline der Stadtverwaltungen entwickelt. Daneben ist in 4 Städten für die Textverarbeitung Works, Star, Cliq und Texass implementiert. Neben diesen Produktreihen kommen im Rahmen der Fachanwendungen noch integrierte Textanwendungen zum Einsatz. Ein Dokumentenaustausch zwischen den Systemen ist nicht oder nur mit erheblichem Aufwand möglich.

Der LRH empfiehlt, bei der Ablösung von Fachanwendungen durch Nachfolgeprodukte darauf zu achten, dass eine Anbindung in die Standard-Textverarbeitung der Stadt sichergestellt wird. Anbieter, die den Hausstandard nicht unterstützen, sollten nicht berücksichtigt werden. Außerdem empfiehlt der LRH, sukzessive alle technikunterstützten Büroarbeitsplätze

mit einer **einheitlichen** Textverarbeitung auszustatten, um einen Dokumentenaustausch zwischen den Fachbereichen zu ermöglichen und die Einführung neuer Bürokommunikationselemente realisieren zu können. Eine flächendeckende Ausstattung der Büroarbeitsplätze mit Textverarbeitungssystemen und ein effektiver Einsatz der Werkzeuge dürfte sich durch eine Reduzierung der zentralen Schreibdienste rasch amortisieren.

Neben den Standardkomponenten der Bürokommunikation wie Textverarbeitung und Tabellenkalkulation gewinnen andere Elemente, wie z. B. E-Mail, Telefax, Terminkalender und Wiedervorlagesysteme zunehmend an Bedeutung. Während z. B. Mail-Systeme in einigen Städten fast flächendeckend eingeführt wurden, haben andere Stadtverwaltungen hier noch erheblichen Nachholbedarf.

Der LRH empfiehlt, die Möglichkeiten moderner Bürokommunikation auszuweiten, um mögliche Effizienz- und Produktivitätssteigerungen im Verwaltungshandeln zu realisieren.

11.1.3 **Tul – Organisation**

11.1.3.1 **Abteilung Informationstechnik**

Zur Wahrnehmung der Tul-Aufgaben sind in allen Städten zentrale Organisationseinheiten geschaffen worden. Ihre Aufgaben umfassen im Wesentlichen:

- Strategische Planung der Tul,
- Beschaffung von Hard- und Software,
- Bestandsverwaltung,
- Installation von Hard- und Software,
- Netzwerkinstallation und -administration,
- Benutzerbetreuung,
- Datenbankverwaltung,
- Datensicherung der zentralen Server,
- Anwenderschulung und
- Betreuung der Fachbereiche.

Daneben wurden den Tul-Diensten in den Städten unterschiedliche Aufgaben zugeordnet (z. B. Betreuung der Tul in den Schulen, Telefondienste, Datenschutz, Organisation, Betreuung der Fachanwendungen).

Ein Vergleich des Personaleinsatzes für zentrale Tul-Aufgaben ist aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituation, des Umfangs der Aufgabenwahrnehmung und auch der unterschiedlichen Qualifikation des eingesetzten Personals nur mit erheblichem Aufwand zu realisieren. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Städte verstärkt von der Möglichkeit

Gebrauch machen, bisher zentral wahrgenommene Tul-Aufgaben auf die Fachbereiche zu verlagern.

Die Anzahl der von einem Mitarbeiter der zentralen Tul-Abteilung betreuten PC-Arbeitsplätze schwankte in den Mittelstädten zwischen 43 und 148 PC, der Mittelwert lag bei 65,3 PC-Arbeitsplätzen je Tul-Mitarbeiter. Unberücksichtigt blieben die Zeitanteile der dezentralen Tul-Ansprechpartner in den Fachbereichen. Sie waren in der Regel noch nicht quantifizierbar, weil sie bisher nur in Ausnahmefällen in die jeweiligen Arbeitsplatz- und Stellenbeschreibungen eingeflossen sind.

Das Kommunale Forum für Informationstechnik (KomFIT) der kommunalen Landesverbände hat bereits eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich zum Ziel gesetzt hat, Aussagen über die Personalbemessung der Systembetreuung zu treffen, da die bisher vorliegenden Angaben, z. B. der KGSt, von den Verwaltungen als zu pauschal oder unrealistisch angesehen werden. Damit jedoch eine Vergleichbarkeit zu den künftigen Aussagen der KomFIT realisiert werden kann und die Personalaufwendungen für Betreuungsaufgaben in zu erstellende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einfließen können, empfiehlt der LRH, die Zeitanteile der Tul-Ansprechpartner in den Fachbereichen zu ermitteln und in die Arbeitsplatz- und Stellenbeschreibungen aufzunehmen.

Die örtlichen Erhebungen des LRH haben auch aufgezeigt, dass bedingt durch die erhebliche Ausweitung der Tul-Infrastruktur, Defizite in der Aufgabenwahrnehmung festzustellen sind (z. B. Datenschutz, Datensicherheit) und **Freiräume für konzeptionelle Tul-Arbeiten kaum mehr vorhanden sind.**

Der LRH empfiehlt daher, die vorhandenen Personalkapazitäten vermehrt für die Aufgabenbereiche

- Tul-Gesamtplanung,
- Vorgabe von Standards,
- Beratung und Schulung,
- Betreuung der Tul-Ansprechpartner,
- Systemadministration,
- Mitwirkung bei der Einführung von Standardverfahren,
- Aufbau einer modernen Bürokommunikation und
- Aufbau von Intranet- und Internetangeboten

einzusetzen. Durch die Bereitstellung von Standardinstallationen für die Arbeitsplatzrechner und eine intensivere Einbindung der Tul-Ansprechpartner kann der Betreuungsaufwand für die Fachbereiche effizienter gestaltet werden.

11.1.3.2 Tul-Ansprechpartner in den Fachbereichen

Im Gegensatz zu den Kreisverwaltungen und den kreisfreien Städten wurden bisher nur in einigen wenigen Fachbereichen der Stadtverwaltungen Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern die Aufgaben eines Tul-Ansprechpartners bzw. Systemkoordinators zugewiesen. Überwiegend wurden in den Fachbereichen keine Verantwortlichen benannt, bzw. ein Teil der Aufgaben wird ohne offizielle Aufgabenübertragung von interessierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wahrgenommen. Im Zuge der vermehrten Technikausstattung der Fachbereiche und der Einführung neuer Fachverfahren erhöht sich der Bedarf an einer Anwenderbetreuung.

Der LRH empfiehlt, geeignete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Fachbereichen mit den Aufgaben eines Tul-Ansprechpartners bzw. Systemkoordinators zu betrauen und entsprechend zu schulen. Der Umfang der Aufgabenwahrnehmung und die Abgrenzung der Tätigkeiten zu der zentralen Informationstechnik sollten in einer Tul-Dienstanweisung definiert werden.

11.1.3.3 Aus- und Fortbildung des Tul-Personals

Die effiziente Nutzung der Bürokommunikationsverfahren und der Fachanwendungen setzt eine entsprechende Schulung der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter voraus. Obwohl im Durchschnitt der Mittelstädte rund 6 % der Gesamtaufwendungen der Tul für externe Schulungen aufgewandt werden, ergeben sich bei der Einzelbetrachtung der Städte gravierende Unterschiede. Der prozentuale Anteil der externen Schulungen am Gesamtbudget der Tul variiert zwischen 0 % und 15,4 %.

Die Städte Geesthacht, Husum, Norderstedt, Reinbek und Rendsburg verfügen über einen eigenen PC-Schulungsraum. Aber auch in Städten, die über keine eigens für diesen Zweck ausgestatteten Schulungsräume verfügen, wird zunehmend von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Mitarbeiter sowohl in den Standardverfahren als auch in Fachanwendungen intern zu schulen. Neben der Möglichkeit, die Schulung praxisnah und auf die Bedürfnisse der Mitarbeiter zuzuschneiden, werden bei der Entscheidung für interne Schulungen überwiegend die Kosten für externe Schulungen (Arbeitsausfall, Reise- und Schulungskosten) berücksichtigt. Die Wirtschaftlichkeit eigener Schulungen setzt jedoch voraus, dass den getätigten Aufwendungen für die Bereitstellung der Infrastruktur (Schulungsraum, Technikausstattung) und den verwaltungseigenen Lehrkräften eine ausreichende Auslastung der Schulungsräume gegenübersteht. Dies war nicht immer der Fall. Deshalb empfiehlt der LRH, den Einsatz Externer für Schulungen nicht ausschließlich unter finanziellen Gesichtspunkten zu be-

urteilen. Der LRH hat angeregt zu prüfen, ob eine Zusammenarbeit mit ortsnahen Bildungseinrichtungen, z. B. der VHS, angezeigt ist, um sowohl die Wirtschaftlichkeit als auch die Effektivität von Schulungen sicherzustellen.

Neben der rein rechnerisch ermittelten Anzahl der geschulten Mitarbeiter, ist bei der Betrachtung der in vielen Stadtverwaltungen von den Mitarbeitern aufgezeigten Schulungsdefizite das Verhältnis der Anzahl der PC-Arbeitsplätze zu den geschulten Mitarbeitern zu berücksichtigen. Während z. B. in den Städten Heide, Husum, Itzehoe und Reinbek rein rechnerisch jeder Mitarbeiter an mehr als einer Standardschulung (PC-Einführung, Textverarbeitung, Tabellenkalkulation, Mail-System) teilnehmen konnte, wurde in Bad Oldesloe nur jedem 10. Mitarbeiter eine Schulung ermöglicht. Ähnliche Unterschiede ergeben sich bei den Fachanwendungsschulungen. Von den Mitarbeitern der Städte wurden im Rahmen der örtlichen Erhebungen Schulungsdefizite sowohl beim Einsatz allgemeiner PC-Anwendungen als auch der Fachanwendungen aufgezeigt. Dadurch haben sich in der praktischen Aufgabenerledigung Defizite ergeben, mit der Folge, dass eine sachgerechte Bearbeitung von Vorgängen nur erschwert möglich war. Der LRH empfiehlt deshalb, geeignete Schulungspläne für alle PC-Anwender zu entwerfen und durch eine effektive Schulungsplanung, z. B. in Zusammenarbeit mit ortsansässigen Bildungseinrichtungen, eine optimale Nutzung der Schulungsmittel zu realisieren. Daneben empfiehlt der LRH, zunehmend Schulungen für den Bereich moderner Bürokommunikationsformen anzubieten, um den Ausnutzungsgrad vorhandener Standardprodukte sukzessive zu erhöhen.

Neben der Schulung der Fachbereichsmitarbeiter ist die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Tul-Abteilungen von existenzieller Bedeutung für die Tul der Stadt. Der überwiegende Teil der Städte setzt bisher Verwaltungspersonal in den Tul-Abteilungen ein. Das Personal nahm je nach Bedarf an entsprechenden Fortbildungsveranstaltungen teil. Daneben werden zunehmend auch Informatiker eingestellt. Ein gesonderter Ausbildungsgang für Verwaltungsinformatiker wird bisher noch nicht angeboten. Der LRH empfiehlt, ggf. in Zusammenarbeit mit der KomFIT zu prüfen, ob geeignete zentrale Qualifizierungsmaßnahmen angeboten werden können, um Informations- und Ausbildungsdefizite abzubauen. Bei den interkommunalen Überlegungen sollte auch geprüft werden, ob für neue Tul-Ansprechpartner in den Fachbereichen geeignete Qualifizierungsmaßnahmen angeboten werden können. Da sich die Kommunen vermehrt den Technikkonzepten des KomFIT anschließen, könnten wirtschaftliche Schulungsmaßnahmen interkommunal angeboten werden.

11.1.4 **Kosten der Tul**

Aufwendungen der Städte in 1997 bis 1999

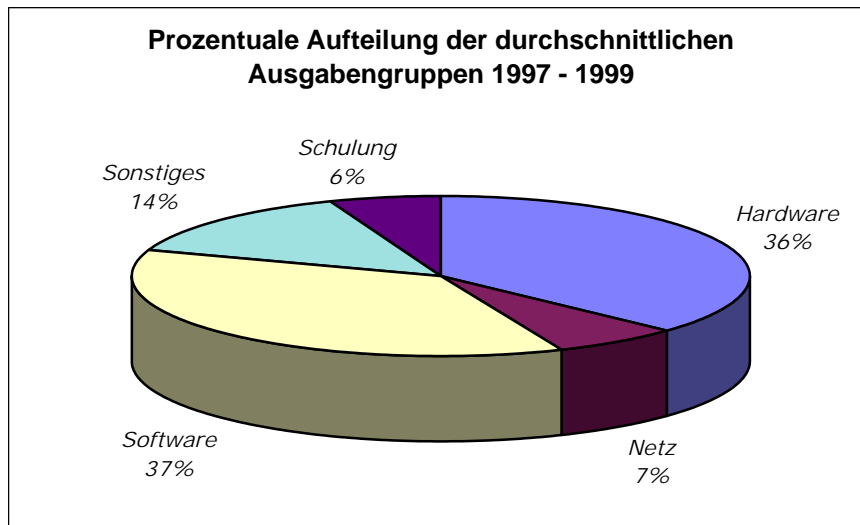
Der LRH hat die Tul-Gesamtausgaben der Jahre 1997, 1998 und 1999 betrachtet.

10 der 15 Mittelstädte haben ihre Tul-Aufwendungen im Jahre 1999 unter anderem bedingt durch die Jahr-2000-Problematik erhöht. Die beiden Städte mit dem geringsten Tul-Ausstattungsgrad (Rendsburg und Elmshorn) wiesen neben der Stadt Geesthacht die geringsten durchschnittlichen Aufwendungen je Tul-Arbeitsplatz auf. Während die Stadt Rendsburg jedoch 1999 die Aufwendungen für die Ersatz- und Neubeschaffung mehr als verdoppelt hat, verzeichnete die Stadt Elmshorn hier sogar einen deutlichen Rückgang. Der entstandene Investitionsstau wird die Stadt Elmshorn in den Folgejahren, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der noch anstehenden Vernetzung, zu erheblichen finanziellen Anstrengungen zwingen.

Der LRH betrachtet jedoch auch die Kostenreduzierungen in einigen Stadtverwaltungen kritisch. Die Städte setzen noch sehr häufig Rechner mit dem Prozessor 486 ein. Bei der Einführung neuer Software oder durch Updates bestehender Anwendungen reicht in der Regel die Leistungsfähigkeit dieses Prozessors nicht mehr aus, eine effiziente Datenverarbeitung sicherzustellen. Es werden daher für die in den Jahren 1995 und 1996 beschafften Geräte in den nächsten Jahren umfangreiche Ersatzinvestitionen anstehen, um eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung zu gewährleisten.

Der LRH hat daher den Städten empfohlen, die notwendigen Haushaltsmittel für Neu- und Ersatzbeschaffungen in den Tul-Konzepten zu berücksichtigen, um den politischen Entscheidungsträgern verlässliche Planungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen und um einen Investitionsstau im Tul-Bereich zu vermeiden. Insbesondere bei der Neubeschaffung von PC-Arbeitsplätzen sind die Folgekosten auch in einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzubeziehen, da bei einem Innovationszyklus von 4 bis 5 Jahren Ersatzbeschaffungen anstehen, die die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen nachhaltig beeinflussen.

In den Jahren 1997 bis 1999 haben die Städte für die Tul jährlich Haushaltsmittel in Höhe von rund 9,5 Mio. DM aufgewandt. Vergegenwärtigt man sich die großen Ausgabenblöcke der Tul-Investitionen, so machen allein die Kosten für Hard- und Software rd. 73 % aller Tul-Ausgaben aus. Das nachfolgende Schaubild verdeutlicht die Tul-Ausgaben der Jahre 1997 bis 1999.



Während bei der Gerätebeschaffung, bedingt durch den Preisverfall in den letzten Jahren, kaum noch Einsparungen zu realisieren sein werden, sieht die Situation bei den Softwarekosten - insbesondere bei der Anwendungssoftware - anders aus. Die Investitionen für die Entwicklung, den Kauf und die Pflege der Fachanwendungen stellen einen bedeutsamen Kostenfaktor dar. Zu wesentlichen Kostenreduzierungen im TUL-Bereich könnte eine verbesserte interkommunale Zusammenarbeit beitragen. Der LRH empfiehlt daher, diese Zusammenarbeit verstärkt zu nutzen, und durch eine Bündelung der Softwarenachfrage auf dem Markt zu verbesserten Konditionen für den Kauf und die Pflege von Fachanwendungen zu gelangen.

11.1.5 Datenschutz und Datensicherheit

Fehlende Sensibilität für den Datenschutz und unzureichende Kenntnisse der datenschutzrechtlichen Bestimmungen führen in allen Städten zu Mängeln im Datenschutzbereich.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurden folgende Kritikpunkte aufgezeigt und teilweise - wenn möglich - sofort behoben:

- Diskettenlaufwerke sind nicht immer durch BIOS-Vorgaben oder manuelle Vorrichtungen verschlossen worden,
- der Zugang zu Diskettenlaufwerken und CD-ROM-Laufwerken wird nicht auf das unbedingt notwendige Maß eingeschränkt,
- bei der Fernwartung von Fachanwendungen wird den Regelungen des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG)¹ nicht ausreichend Rechnung getragen,

¹ Schleswig-Holsteinisches Gesetz zum Schutz personenbezogener Informationen (Landesdatenschutzgesetz – LDSG -) vom 9.2.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 169.

- eine Sicherung der Datenbestände wird bei den Stand-alone-Geräten nicht oder nur unregelmäßig vorgenommen,
- Sicherungsbänder und -disketten, sowohl von Arbeitsplatzrechnern als auch von Servern, werden im Schreibtisch oder in Büroschränken am Arbeitsplatz verwahrt,
- zur Verfügung gestellte Tresore werden nicht für die Aufbewahrung der Sicherungsmedien genutzt,
- mangels bereitgestellter Tresore werden Sicherungsbänder im häuslichen Bereich von Sachbearbeitern verwahrt,
- die Risikoanalysen für die bestehenden Serverräume wurden nicht erstellt,
- es wurden bisher keine Verfahrensverzeichnisse erstellt (§ 7 LDSG),
- in den Bereichen Dokumentation, Test und Freigabe wird häufig nicht den gesetzlichen Anforderungen des LDSG entsprochen und
- dem Auftrag zur Erstellung von Sicherheitskonzepten sind die Städte bisher nicht ausreichend nachgekommen.

Der LRH hat die Städte aufgefordert, die notwendigen Maßnahmen einzuleiten und Sicherheitskonzepte zu erstellen. Die Sicherheitskonzepte sind stets den aktuellen Gegebenheiten anzupassen.

11.1.6 **Zukunftsaufgaben der Tul**

11.1.6.1 **Internet**

Die zunehmende Ausstattung mit IT sowohl der Verwaltung als auch der Bürgerinnen und Bürger führt zu einem Wandel der Bürger-/Verwaltungsbeziehung und zu einer Veränderung der Verwaltungsarbeit, von der konventionellen hin zur technikbasierenden Arbeitsweise. Waren die ersten Überlegungen der Kommunalverwaltungen zum Internet geprägt von einer Präsentation der eigenen Kommune in dem neuen Medium, gewinnen zunehmend Themen wie interaktive Bürgerinformationssysteme bzw. das virtuelle Rathaus an Raum. Neben den inhaltlichen Anforderungen sind bei zu planenden Umsetzungskonzepten insbesondere auch technische und organisatorische Überlegungen anzustellen. Der LRH hält eine rechtzeitige Erarbeitung eines Internetkonzepts bei den Kommunen für unabdingbar, um eine planvolle Internetpräsenz steuern zu können. Als Grundlage hierfür hat das KomFIT ein Handlungskonzept „Bürgerinformationssystem für Kommunen“ erarbeitet.

11.1.6.2 **Ratsinformationssystem**

Zunehmende komplexe Grundlagen bei politischen Entscheidungsfindungen führen zu einem erhöhten Informationsbedarf der hauptamtlichen und

ehrenamtlichen Entscheidungsträger der Kommunen. Um dieser Nachfrage nach Führungs- und Planungsinformationen gerecht zu werden und ausreichend Recherchemöglichkeiten anzubieten, befassen sich zunehmend Verwaltungen mit der Einführung von Ratsinformationssystemen. Der LRH hält neben einer guten interkommunalen Zusammenarbeit bei der Auswahl und Einführung derartiger Verfahren eine gute organisatorische Vorbereitung für unverzichtbar. Wertvolle Hinweise hierzu können aus dem Handlungskonzept „Ratsinformationssystem für Kommunen“ des KomFIT gewonnen werden.

11.2 **Gemeinden des Kreises Ostholstein** **- Bericht des Gemeindeprüfungsamts -**

Der LRH hat bereits im Kommunalbericht 1999 über die Prüfungserkenntnisse der Tul in den Kreisen berichtet. Dem Berichtsteil lag eine sehr umfangreiche Prüfungsmitteilung an die Kreise zugrunde. Die Intention des LRH für eine derartig umfangreiche Prüfungsmitteilung war neben der Beratung der Kreise zur Thematik der Informationsverarbeitung auch der Transfer von Prüfungserfahrungen des LRH an die GPÄ. Der Kreis Ostholstein hat sich diesen Leitfaden für Tul-Prüfungen zu eigen gemacht und bei seinen Prüfungen in den Städten, Ämtern und amtsfreien Gemeinden vorbildhaft umgesetzt. Der Bericht des GPA des Kreises Ostholstein wird nachstehend mitgeteilt.

11.2.1 **Vorbemerkungen**

Das GPA Ostholstein ist für die Prüfung der Körperschaften in Ostholstein zuständig, über die der Landrat die Kommunalaufsicht führt. Dies sind aktuell 5 Städte, 10 amtsfreie Gemeinden und 6 Ämter mit 23 amtsangehörigen Gemeinden sowie ein Zweckverband und zwei Schulverbände.

Seit 1998 führt das GPA im Rahmen der im 4-jährigen Rhythmus durchzuführenden überörtlichen Prüfungen eine spezielle Untersuchung der Tul durch. Die Erkenntnisse aus diesen Prüfungen werden den jeweiligen Körperschaften durch Vorlage eines Prüfungsberichts mitgeteilt. In dem Kommunalbericht 2001 des LRH erfolgt erstmalig eine Veröffentlichung der wichtigsten Erkenntnisse aus den Prüfungen des GPA im Bereich der IT auf breiterer Basis. Damit soll die Arbeit des LRH unterstützt und die gewonnenen Erkenntnisse einem größeren Nutzerkreis zur Verfügung gestellt werden.

Die Berichte des GPA und auch die Veröffentlichung der Erkenntnisse in diesem Kommunalbericht sollen nicht ausschließlich Defizite in den geprüften Körperschaften im Bereich der Tul aufgreifen, sondern sollen eine Unterlage für den weiteren Auf- und Ausbau einer organisations- und führungsunterstützenden Tul in den Kommunalverwaltungen darstellen. Die neuen Anforderungen an die Verwaltung, im Rahmen zunehmend schwindender finanzieller Mittel Reformen und Verwaltungsmodernisierung zu praktizieren, können nur mit einer leistungsfähigen informationstechnischen Infrastruktur und flächendeckender Einführung von Tul erfüllt werden. Die rechtlichen und organisatorisch sinnvollen Rahmenbedingungen müssen hierbei eingehalten werden.

Vernetzte IT sind inzwischen zu Schlüsseltechnologien von grundlegender Bedeutung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung sowie für die öffentlichen Verwaltungen auf dem Weg zu neuen Steuerungsmodellen geworden. Die Konturen einer neuen Informations- und Kommunikationsgesellschaft werden immer deutlicher. Ging es noch vor einigen Jahren um den Aufbau interner Informations- und Kommunikationsnetze, so besteht mittlerweile ein umfassendes Angebot an externen Informationsmedien. Auch die Kommunalverwaltungen können diese neue Medien nutzen. Viele Verwaltungen bedienen sich bereits des weltweiten Internets, einige haben bereits ein hausinternes Intranet installiert. Im Kreis Ostholstein ist mit der Initiierung eines Extranets ein weiteres Werkzeug hinzugekommen. Dieses Extranet soll den Verwaltungen in Ostholstein als zentrales Informations- und Kommunikationsmedium wertvolle Unterstützung leisten bei der Qualitätsverbesserung der Aufgabenerledigung und eine wirtschaftlichere Arbeitsweise ermöglichen. Das GPA begrüßt nicht nur die Arbeit mit und am Extranet, sondern ist vielmehr aktiv an der Schaffung des neuen Mediums mit der Bezeichnung „ExtraNETT-OH“ beteiligt.

11.2.2 IT-Management

Die Planung, die Einführung und der Betrieb von IT bringen zahlreiche neue und zum Teil auch komplexe Aufgaben mit sich. Die Einführung von IT fordert eine hohe Transparenz bei allen Beteiligten. Sie kann nur durch offenes und zeitnahes konzeptionelles Arbeiten erreicht werden.

Ohne einheitliche und verbindliche Rahmenbedingungen für die Verwaltungsorganisation und die informationstechnische Infrastruktur mit der Fixierung der damit verbundenen Abläufe und Wirkungsweisen ist ein ordnungsgemäßer Aufgabenvollzug kaum bzw. nur unter sehr erschwerten Bedingungen möglich.

Neben den klassischen Organisationsgrundlagen, wie Verwaltungsgliederungsplan, Dienst- und Geschäftsverteilungsplan und Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung, sind ebenso Dienstanweisungen oder Dienstvereinbarungen zur Tul, ein Tul-Konzept sowie ein Sicherheitskonzept mit Risikoanalyse erforderlich, um zielgerichtet und sinnvoll arbeiten zu können.

Insbesondere das Tul-Konzept sollte verstärkt als Informations- und Planungswerkzeug genutzt werden.

Der LRH hat im Rahmen seiner Querschnittsprüfung der „Technikunterstützten Informationsverarbeitung bei den Kreisen in Schleswig-Holstein“

zu Beginn des Jahres 1999 die nachstehenden Empfehlungen für den Aufbau eines Tul-Konzepts formuliert:

1. Generelle Ziele der Tul,
2. Bestandsaufnahme und Fortschreibung zum letzten Tul-Konzept:
 - Darstellung der Aufgabenschwerpunkte,
 - Hardware,
 - Fachanwendungen,
 - Standardsoftware,
 - Personal der Tul-Abteilung,
3. Strategische Planung,
 - 3.1 Technische Infrastruktur:
 - zentrale Rechner, Server,
 - Endgeräte (PC, Drucker),
 - interne Netz- und Betriebssoftware,
 - öffentliche Netze und Services,
 - Festlegung von Standards,
 - 3.2 Einheitliche Bürokommunikationssoftware mit Festschreibung von Standards für:
 - Textverarbeitung, Tabellenkalkulation und Business Grafik,
 - E-Mail, Telefax, Telefon,
 - Terminkalender, Wiedervorlage,
 - Archivierung, Retrieval,
 - 3.3 Möglichkeit von Intranet- und gegebenenfalls Work-Flow-Angeboten,
 - 3.4 Planungsstand zentraler Verfahren,
4. Finanzplanung:
 - Finanzbedarf für den laufenden Betrieb,
 - Finanzbedarfe für Ersatzbeschaffungen (Hard- und Software),
 - Finanzbedarfe für Neubeschaffungen Hardware,
 - Finanzbedarfe für neue Fachverfahren,
 - Prioritätenliste für die Beschaffung neuer Fachverfahren.

Die Verwaltungen sollten auf der Grundlage dieser Empfehlungen Tul- oder IT-Konzepte erstellen und diese als Planungs- und Steuerungskonzept konzipieren, um sowohl der Selbstverwaltung als auch der Verwaltung in allen Fachbereichen die notwendigen Steuerungsinformationen an die Hand zu geben, um die Tul-Entwicklung in den Kommunalverwaltungen weiter voranzubringen und somit die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verbessern.

Wichtig ist bei jeder konzeptionellen Arbeit, sei es nun ein Sicherheitskonzept, ein Tul-Konzept oder seien es Dienstanweisungen, dass diese Organisationsgrundlagen ständig aktualisiert und gepflegt werden. Diese konzeptionellen Arbeiten stellen keinen Selbstzweck dar, sondern sollen einen tatsächlichen praktischen Wert besitzen. Jede konzeptionelle Arbeit,

die nicht mit „tatsächlichem Leben“ erfüllt werden kann, geht an der Realität vorbei und wird auch keine praktische Relevanz erlangen. Aus diesem Grunde müssen Konzepte ständig auf ihre Anwendbarkeit und Aktualität hin überprüft werden als eine Art „Konzept-Controlling“.

Mit den Technologien der IT und der damit einhergehenden fortschreitenden Tul ist es auch erforderlich, ein IT-Management in den Verwaltungen zu etablieren.

Hierzu gehört nicht nur die Benennung einer/eines Systemverantwortlichen, sondern auch die Realisierung der Organisationsverantwortung in allen Ebenen der Verwaltung.

Die notwendige Personalausstattung und der Umgang mit den neuen Herausforderungen des IT-Managements müssen in den Kommunalverwaltungen erkannt und zielgerichtet umgesetzt werden. Dies ist leider noch nicht in allen Verwaltungen der Fall.

Zur Funktion der Tul-Fachkräfte, den Anforderungen an diese und dem Personalbedarf wird auf den KGSt-Bericht Nr. 3/1998 hingewiesen. Exakte Aussagen der KGSt zum Personalbedarf, wie dies in der Vergangenheit erfolgte, gibt es nicht mehr. Der Personalbedarf hängt ganz entscheidend von der jeweiligen Organisation, der Konzentration der Aufgaben und dem Umfang der Aufgaben und der Betreuung ab, die der/dem Systemverantwortlichen übertragen werden.

Das KomFIT der Kommunalen Landesverbände teilte in der KomFIT-Aktuell 03/2000 vom 16.6.2000 mit, dass eine Projektgruppe eingerichtet werde, die Anhaltswerte erarbeiten soll. Diese werden die notwendige Personalkapazität in Kommunalverwaltungen für die Systembetreuung, wie sie im Standard-Betreuungskonzept beschrieben ist, und die qualifizierte Benutzerbetreuung für Standardsoftware umfassen. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im II. Quartal 2001 vorliegen.

11.2.3 **Vorhandene Infrastruktur**

11.2.3.1 **Hardware**

Eine moderne Verwaltung und die Installation von neuen Steuerungsmodellen bzw. die Einführung neuer Steuerungswerkzeuge erfordert zwingend eine leistungsfähige und funktionierende IT-Infrastruktur.

Bei der Ausstattung mit Informationstechnik geht es nicht mehr nur um die Automation einzelner Aufgaben, wie in den 70er- und 80er-Jahren, sondern es gilt, umfassende Lösungen und multifunktionale Arbeitsplätze zu

schaffen sowie eine verwaltungsübergreifende informationstechnische Bürokommunikation aufzubauen.

In den Kommunalverwaltungen wird mittlerweile an nahezu allen Arbeitsplätzen moderne Informationstechnik eingesetzt.

Für die Vernetzung der Tul steht den Kommunalverwaltungen in der Regel eine strukturierte Universalverkabelung zur Verfügung. Die Qualität der Verkabelung entspricht meist dem Standard „Kategorie 5“. Einige Verwaltungen verfügen nur über eine Verkabelung der „Kategorie 3“. In diesen Verwaltungen kann es zukünftig bei größeren Anwendungen oder neuen Verfahren zu Engpässen in der Bandbreite kommen, was u. U. einige Verwaltungen zwingen wird, in die Erneuerung der Verkabelung oder einzelner Komponenten zu investieren.

11.2.3.2 **Betriebssysteme**

In den Verwaltungen werden mittlerweile grundsätzlich homogene Windows-NT-Netze betrieben, in denen jeweils nahezu alle Arbeitsplatzrechner integriert sind. Einige Verwaltungen setzen bereits zusätzlich das Betriebssystem Windows-NT-Terminal-Server ein. An den Arbeitsplätzen wird grundsätzlich das Betriebssystem Windows-NT-Workstation eingesetzt. Auch hiervon gibt es allerdings Ausnahmen. Vereinzelt finden noch die Betriebssysteme Windows-95 und Windows-98 Anwendung. Aufgrund der höheren Sicherheitsmöglichkeiten sollte das Betriebssystem Windows-NT-Workstation favorisiert werden.

Erfahrungen mit dem Betriebssystem LINUX liegen erst ganz vereinzelt in wenigen Verwaltungen vor. Zurzeit entwickelt LINUX noch keine Praxisrelevanz in der Kommunalverwaltung.

11.2.3.3 **Software**

Die Kommunalverwaltungen setzen unterschiedliche Fachverfahren ein. Im Bereich der Standardsoftware sind verschiedene Produkte in Einsatz, wobei jedoch der vom KomFIT formulierte Standard in Schleswig-Holstein (Microsoft-Office) weitaus überwiegend eingehalten wird. Vereinzelt haben Verwaltungen die Entscheidung für den einheitlichen Einsatz von Standardsoftware noch nicht bewusst getroffen, sodass dort sogar bis zu 3 verschiedene Standardsoftwarepakete im Einsatz sind. Dies sind jedoch Einzelfälle, in denen die jeweilige Verwaltung auch in Kürze eine Entscheidung für ein Standardsoftwarepaket treffen wird.

Im Bereich der HKR-Verfahren sind in den Verwaltungen in den letzten Jahren eine Reihe neuer und unterschiedlicher Verfahren eingeführt worden. Beklagt werden muss hier, dass die Fähigkeit einer Reihe von Verwaltungen, mit den neuen Verfahren ausreichend umzugehen und diese nach den vorhandenen Möglichkeiten einzusetzen und zu beherrschen, teilweise erhebliche Defizite aufweist. Hier besteht ein hoher Schulungsbedarf.

11.2.4 **Schulungen - Seminare - Workshops - Erfahrungsaustausch**

Erforderliche Schulungen sollten rechtzeitig bei Einführung der neuen Tul durchgeführt werden. Gerade in Hinblick auf die Benutzbarkeit von Fachverfahren und Standardsoftware und um die vorhandenen Ressourcen möglichst umfassend auszunutzen, sollte auf eine - zweifelsfrei mit Aufwand verbundene - ständige Schulung und Weiterbildung ein besonderes Augenmerk gerichtet werden, sei es durch externe oder interne Seminare oder durch einen Erfahrungsaustausch zwischen Anwendern. Das in den Kommunalverwaltungen vorhandene Know-how lässt die Organisation von internen Seminaren in der Regel zu und wird aufgrund des erheblichen Nutzens dringend empfohlen. Leider wird der Bereich der Schulung in vielen Kommunalverwaltungen vernachlässigt. Die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns kann hier entscheidend optimiert werden. Für die Aus- und Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Mindestens 1 % der Personalkosten für die gesamte Fortbildung sollte als Richtwert angestrebt werden.

11.2.5 **Beschaffung**

11.2.5.1 **Förmliches Vergabeverfahren**

Im Bereich der IT werden in den Kommunalverwaltungen die Schwellenwerte für eine EU-weite Ausschreibung kaum erreicht.

Gem. § 29 GemHVO muss der Vergabe von Aufträgen grundsätzlich eine Ausschreibung vorausgehen. Auf die anzuwendenden Bestimmungen der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) und des Teils A der Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A) wird hingewiesen.

Förmliche Vergaben werden oft nicht durchgeführt. In vielen Verwaltungen fehlen auch einschlägige Vergabeordnungen, die das Verwaltungshandeln in diesem Bereich erleichtern könnten.

11.2.5.2 **Besondere Vertragsbedingungen für die Beschaffung und den Betrieb von DV-Anlagen und -Programmen (BVB)**

Auf das Erfordernis der Anwendung der BVB aufgrund des Erlasses des Innenministers vom 10.12.1987¹ muss in jeder Prüfung ausdrücklich hingewiesen werden. Die BVB enthalten für die öffentlichen Verwaltungen Schutzvorschriften, die mögliche wirtschaftliche Nachteile abwehren können. Ergänzend gelten mit der Bekanntmachung der Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen (EVB-IT)² teilweise neue Vertragstypen, die im GMBI. 2000 veröffentlicht wurden. Die BVB werden in der Regel von den Verwaltungen nicht angewendet.

11.2.5.3 **Wartung**

Einige Verwaltungen schließen mit den Lieferanten für PC Garantieverlängerungsverträge ab. Diese Lösung ist jedoch in der Regel nicht wirtschaftlich. Bei älteren Geräten könnte eine statistische Auswertung Informationen liefern, wie oft welche Geräte ausfallen. Den Kosten für die Garantieverlängerung wären dann die Kosten für Reparaturen bzw. Neubeschaffungen gegenüberzustellen. Erfahrungsgemäß rechnet sich nach Durchführung dieser Gegenüberstellung der Abschluss von Garantieverlängerungsverträgen wirtschaftlich nicht. Weiterhin lässt sich bei Neugeräten zurzeit in der Regel ohne Aufpreis eine Garantieverlängerungszeit von 3 Jahren vereinbaren, was auch zu empfehlen ist.

11.2.5.4 **IT-Investitionsfonds**

Der auf Landesebene aufgelegte IT-Investitionsfonds mit 50 Mio. DM Fördermitteln wurde bisher nur von wenigen Kommunalverwaltungen in Anspruch genommen. Zur Verbesserung der kommunalen IT-Infrastruktur werden hier zinsvergünstigte Darlehen (2 % unter dem gültigen Satz für Kommunalkredite) vergeben. Ansprechpartner ist das KomFIT.

11.2.6 **IT-Standards des KomFIT**

Die Kommunalen Landesverbände haben das KomFIT geschaffen, um die kommunale IT-Infrastruktur nachhaltig zu verbessern und voranzutreiben. Hauptaufgabe ist die Koordination von Freigabeprüfungen und die Zertifizierung.

¹ Erlass des Innenministers vom 10.12.1987 - IV 120b-0252.03-4/-7 -, Besondere Vertragsbedingungen für die Beschaffung und den Betrieb von DV-Anlagen und -Programmen (BVB), Amtsbl. Schl.-H. 1988, S. 14.

² Bekanntmachung der Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen (EVB-IT); KBSt-Empfehlung Nr. 1/2000, Bekanntmachung des Bundesinnenministers vom 10.12.2000 - 06-195 403/1 -, GMBI. 2000, S. 1188 ff.

zierung von Software für Schleswig-Holstein sowie die Mitarbeit im IT-Investitionsfonds.

Das KomFIT hat mittlerweile kommunale IT-Standards formuliert, die den Kommunalverwaltungen vorliegen. Sie stellen ein deutliches Signal dar auch für die Anbieter von Hard- und Software, dass es nunmehr einen einheitlichen Standard in Schleswig-Holstein gibt.

Voraussetzung für einen echten praktischen Wert ist jedoch die tatsächliche Anwendung der Leitlinien und der Standards des KomFIT. Jede Kommune ist aufgefordert, sich diese Unterlagen zunutze zu machen und bei Beschaffungen und Installationen den KomFIT-Standard zu verlangen bzw. in zukünftigen Leistungsverzeichnissen zu fordern. Auch bei der Erstellung bzw. Überarbeitung von Tul-Konzepten leisten diese Unterlagen wertvolle Hilfe.

Das GPA empfiehlt, die Leitlinien für die IT-Infrastruktur und die Konzepte des KomFIT anzuwenden und umzusetzen.

Vorliegende Konzepte des KomFIT:

- Standard-IT-Systemkonzept für Kommunen unterschiedlicher Größe,
- Standardkonzept für die sichere externe Kommunikation,
- Standard-Betreuungskonzept,
- Standard-Fortbildungskonzept,
- Standard-Intranet für Kommunen,
- Ratsinformationssystem für Kommunen,
- Bürgerinformationssystem für Kommunen.

11.2.7 **Datenschutz und Datensicherheit**

11.2.7.1 **Sicherheitskonzept und Risikoanalyse**

Gem. §§ 5 und 6 des LDSG i. V. m. § 8 der DSVO¹ haben die Gemeinden ein Sicherheitskonzept und eine Risikoanalyse zu erstellen. Diese sind jedoch nicht nur aus datenschutzrechtlicher Sicht erforderlich, sondern auch aus Gründen einer ordnungsgemäßen, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Verwaltung. Sicherheitslücken bzw. Sicherheitsmängel gefährden die Tul und die gesamte Aufgabenerledigung der Verwaltung. Die Folgen können großen finanziellen und personellen Aufwand verursachen. Ein großer wirtschaftlicher Schaden ist möglich. Die Vernachlässigung der Sicherheitsaspekte bei der Tul stellt ein grobes organisatorisches Versäum-

¹ Landesverordnung über die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutzverordnung - DSVO -) vom 2.4.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 49.

nis dar. Vor der Erstellung eines umfassenden Sicherheitskonzepts ist eine Sicherheitsanalyse (Risikoanalyse) durchzuführen, aus der sich dann die Konsequenzen für das Sicherheitskonzept ergeben.

Diese erforderlichen Sicherheitskonzepte und Risikoanalysen fehlen in den Kommunalverwaltungen teilweise noch. Trotzdem wird dem Datenschutz mittlerweile in allen Verwaltungen ein recht hoher Stellenwert eingeräumt. Einzelbemerkungen sind jedoch auch weiterhin erforderlich.

11.2.7.2 **Datensicherheit - Einzelbemerkungen**

Nachfolgend werden einige wichtige Bereiche, die die Sicherheit der Tul in der Kommunalverwaltungen immer wieder betreffen, aufgeführt.

- **Virengefahr**

Computerviren gefährden die Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der Tul in einem hohem Maße. Sie müssen deshalb weitgehend erkannt und entfernt werden können. Alle Kommunalverwaltungen setzen mittlerweile Virens Scanner ein. Wichtig ist jedoch, dass möglichst neue, ständig aktualisierte Scanner im Server und auf den Arbeitsplätzen im Einsatz sind, um neue Viren rechtzeitig erkennen zu können. Selbst der neueste Virens Scanner kann nur veraltet sein, da die Hersteller von Virenscannern nicht zukünftige Viren vorhersehen können. In diesem Bereich haben einige Verwaltungen noch nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen bzw. Konzepte erstellt und umgesetzt.

- **Sperrung von Disketten- und CD-ROM-Laufwerken**

Daten können ohne große technische Kenntnisse einfach mittels offener Diskettenlaufwerke entwendet werden. Dies sowie die private Nutzung von Hard- und Software und somit die Möglichkeit, auch Viren einzuschleppen, muss unterbunden werden. Außerdem wird durch fremde Software die Integrität der Datenbestände verletzt und es werden Systemressourcen gebunden. Ferner können durch Installationsroutinen auch Programmteile geändert werden, die für andere Verfahren wichtig sind, sodass es auch zu Ausfällen von PC sowie des gesamten Netzes im Extremfall kommen kann. Diskettenlaufwerke und vorhandene CD-ROM-Laufwerke sind deshalb zu sperren.

Lediglich die Systemadministration darf Zugriffsrechte auf Disketten- und CD-ROM-Laufwerke haben. Der Datenaustausch und das Einspielen von Programmen und z. B. Nachschlagehilfen ist im Rahmen des Sicherheitskonzepts zu regeln. Eine weitere Ausnahme dürfen PC sein, an denen aus

dienstlichen Gründen die Verfügbarkeit des Disketten- oder CD-ROM-Laufwerks erforderlich ist. Diese Laufwerke sollten dann gesondert gesichert und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verpflichtet werden, die betreffenden Laufwerke nur dienstlich zu nutzen. Eine unregelmäßige Kontrolle der betreffenden PC ist erforderlich und sollte konzeptionell verankert werden.

Um den Nutzen von bereits vielfältig auf dem Markt vorhandenen CD-ROM-Arbeitshilfen wie Gesetzes- und Urteilssammlungen trotzdem erschließen zu können, sollte die Möglichkeit, zentrale CD-ROM-Laufwerke am Server oder einen zusätzlichen CD-ROM-Server zu installieren, in Betracht gezogen werden. Genutzt werden können diese Ressourcen dann von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Verwaltungsnetz.

- **Zentrale Datenhaltung**

Aus Sicherheitsgründen ist es unbedingt erforderlich, sämtliche Daten in Netzen zentral auf dem Server abzulegen. Lokal sollten sich keine Daten befinden. Dies gilt für normale Korrespondenz und Arbeitsdateien, insbesondere jedoch für Fachverfahren.

Vereinzelt wird diesem Erfordernis nicht Rechnung getragen. Die betreffenden Kommunalverwaltungen müssen hier auf eine zentrale Datenhaltung unbedingt achten.

- **Passworte**

Passworte stellen ein sehr hohes Sicherheitspotential in Netzen dar. Ein gut organisierter und sachgemäßer Umgang mit Passwörtern ist unumgänglich. Neben Netzpasswörtern kann zusätzlich durch Bildschirmschonerpasswörter und BIOS-Passwörter ein höheres Schutzniveau erreicht werden, um einen unbefugten Zugriff auf Daten zu erschweren.

Für die Mindestanforderungen an Passwörter wird auf die Bekanntmachung des Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 11.8.1998 (Amtsbl. Schl.-H. S. 688) hingewiesen.

Grundsätzlich wird in den Verwaltungen der Einsatz von Passwörtern sachgerecht umgesetzt. Vereinzelt werden jedoch immer wieder an allgemein bekannten Stellen Passwörter von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern hinterlegt. Einer Verwaltung ist es „gelingen“, nach über einem Jahr des Einsatzes eines neuen Servers mit einer ordnungsgemäß eingerichteten Benutzerverwaltung immer noch alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit

ein und derselben Benutzerkennung und dem gleichen Passwort ins Netz und in die Fachverfahren zu lassen.

- **Datensicherungen**

Der Server ist regelmäßig zu sichern. Die Datensicherungen sind in einem brandsicheren Datensafe aufzubewahren. Die Aufbewahrung in einem örtlich vom Server abgesetzten Teil des Verwaltungsgebäudes (verschießbarer Raum), bietet bei wenig Aufwand eine nochmals erhöhte Datensicherheit (anderer Brandabschnitt).

Bezüglich der Sicherung auf einem ausreichend umfangreichen Generationenbestand wird empfohlen, neben der täglichen Sicherungen auch eine wöchentliche und eine monatliche Generation zu verwenden.

Abgesehen von dem in Einzelfällen nicht ausreichenden Generationenbestand werden Datensicherungen in allen Verwaltungen qualifiziert durchgeführt.

- **Dateibeschreibungen - Verfahrensverzeichnis**

Nach § 8 Abs. 1 des bis zum 30.06.2000 gültigen LDSG bestand für die Kommunalverwaltungen die Verpflichtung, für die von ihr in Dateien gespeicherten Daten eine Dateibeschreibung zu erstellen und diese bei Aufnahme der Verarbeitung dem Landesbeauftragten für den Datenschutz zu übersenden. Die Kommunalverwaltungen sind dieser Verpflichtung in der Vergangenheit nur vereinzelt nachgekommen. Nach dem seit dem 1.7.2000 geltenden LDSG müssen diese nunmehr im Verfahrensverzeichnis gem. § 7 Abs. 1 LDSG geführten Informationen nicht mehr an das jetzt zuständige Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein übersandt werden, wenn die Verwaltung einen Behördlichen Datenschutzbeauftragten (vgl. § 10 LDSG) bestellt hat. In der Regel werden in den Verwaltungen Behördliche Datenschutzbeauftragte bestellt. Der Aufgabenumfang aufgrund des neuen LDSG und die Folgen einer Nichtbestellung sind jedoch in einigen Verwaltungen noch unbekannt bzw. noch unklar.

Die Auseinandersetzung der Kommunalverwaltungen mit dem geltenden Datenschutzrecht ist auch weiterhin erforderlich.

11.2.8 Test, Dokumentation, Freigabe

Gem. §§ 12 und 24 GemKVO¹ und § 7 DSVO sind Tests und Freigaben von Programmen und Verfahren erforderlich. Erforderliche Dokumentationen und Freigaben für die verwendeten Programme liegen in einigen Verwaltungen nicht vor.

Zukünftig wird die gesetzliche Verpflichtung, Tests, Dokumentationen und Freigaben durchzuführen, von den Kommunen in Schleswig-Holstein leichter zu erfüllen sein als bisher.

Aufgabe des KomFIT, das die ehemalige Automationskommission abgelöst hat, soll u. a. die Koordination von Tests und Freigabeempfehlungen für Tul-Verfahren im Land Schleswig-Holstein sein.

Mittlerweile ist der Abschluss eines Kooperationsvertrags mit der Sächsischen Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung (SAKD) in Bischofswerda erfolgt. Die SAKD ist eine bundesweit einmalige Einrichtung, die Programme testet, diese Tests dokumentiert und Freigabeempfehlungen erteilt.

Im Rahmen der Kooperation mit dem KomFIT werden spezielle schleswig-holsteinische Belange bei den Tests berücksichtigt. Zusätzlich wird nach erfolgreichem Abschluss vom KomFIT ein sogenanntes „anerkanntes Testat“ erteilt werden.

Die Kommunen im Land Schleswig-Holstein sollten ihre Beschaffungen auf Programme beschränken, die von der SAKD getestet und deren Freigabe von der SAKD und vom KomFIT empfohlen werden. Von den Kommunen ist dann nach erfolgter Installation vor Ort die Anwendbarkeit des „Mustertests“ festzustellen sowie die Freigabe zu erteilen. Falsch ist die weit verbreitete Auffassung, ein Test und die Freigabe können entfallen. Die Durchführung von Tests und die Freigaben werden lediglich erheblich erleichtert.

11.2.9 Telekommunikation

Von vielen Kommunalverwaltungen werden die eingesetzten Telekommunikationsanlagen (TK-Anlagen) gemietet. Bei der Neubeschaffung von TK-Anlagen sollte darauf geachtet werden, auch andere Finanzierungsvarianten als die Miete in Betracht zu ziehen. Aufgrund des besonders umkämpften

¹ Landesverordnung über die Kassenführung der Gemeinden (Gemeindekassenverordnung - GemKVO -) vom 5.11.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 368.

ten Telekommunikationsmarkts können für die Verwaltungen oft wirtschaftlich sehr interessante Lösungen gefunden werden.

Entschließt sich die Kommunalverwaltung für den Abschluss eines Mietvertrages, so sollte dieser auf keinen Fall, wie in der Vergangenheit oft geschehen, über 10 Jahre abgeschlossen werden. Ein Innovationszyklus von 10 Jahren ist heute in der IT viel zu lang. Dieser beträgt vielmehr 3 bis 5 Jahre. Deshalb wird der TK-Anlagen-Anbieter auch in der Regel rechtzeitig vor Ende des Vertrages (ca. nach 7 bis 8 Jahren) vorstellig und empfiehlt den Umstieg auf neue Technik zu unveränderten Konditionen. Der Kommunalverwaltung ist es dann nicht möglich, einen freien Neuabschluss eines Vertrags und den Einkauf einer neuen Anlage vorzunehmen, was in der Regel wirtschaftliche Vorteile hätte.

11.2.10 **Internet – Intranet - Extranet**

Ein Zugang zum Internet steht den meisten Kommunalverwaltungen zur Verfügung. Das Internet bietet auch für Kommunen eine Reihe von sehr interessanten Möglichkeiten in Sachen bürgerfreundliche, moderne Verwaltung und Werbung für Fremdenverkehr sowie Gewerbe- bzw. Industrieansiedlung sowie zur Informationsbeschaffung und Kommunikation.

Nachdem bereits einige Kommunalverwaltungen unter Nutzung der Internet-Technik eigene verwaltungsinterne Intranets in ihren Häusern realisiert haben, wurde im Rahmen eines Projekts des Kreises Ostholstein auch ein Extranet der Verwaltungen in Ostholstein initiiert. Dieses Extranet befindet sich noch im Aufbau, ist jedoch schon für die teilnehmenden Verwaltungen erreichbar und soll als zentrales Informations- und Kommunikationsmedium der Verwaltungen in Ostholstein dienen. Das „ExtraNETT-OH“ wird vom GPA positiv bewertet und wird auch den anderen Kreisen in Schleswig-Holstein empfohlen.

Das Internet birgt jedoch neben dem vielfältigen Nutzen auch Gefahren. Das GPA weist bei jeder Prüfung auf die besonderen Risiken für die Sicherheit der IT beim ungeschützten Zugriff auf das Internet hin. Die Datensicherheit, der Datenschutz und die Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung können gefährdet werden.

Bei dem Zugang ins Internet ist ein spezielles Sicherheitskonzept zu erstellen und zu beachten. Für einen umfassenden Zugang aus dem gesamten Verwaltungsnetz ist ein spezielles Firewall-Konzept zu fertigen und zu nutzen.

Die Ergebnisse des noch in diesem Jahr laufenden Projekts „Standard-Konzept für die sichere Anbindung von Verwaltungsnetzen an das Inter-

net“ des KomFIT sollten unbedingt von den Kommunalverwaltungen berücksichtigt werden. In dem Konzept wird insbesondere geplant, zu den Internetdiensten www, E-Mail und News Aussagen zu treffen, um somit den Kommunalverwaltungen die Erschließung des Internets für die gesamte Verwaltung zu erleichtern.

12. Energie sparende Maßnahmen in den Kommunen

12.1 Allgemeines

12.1.1 Einführung

Zahlreiche am Bedarf der öffentlichen Verwaltung orientierte Initiativen der letzten Jahre hatten zum Ziel, die im Bereich der Gebäudebewirtschaftung vorhandenen Energie- und Kosteneinsparpotenziale durch ein effizientes Energiemanagement zu erschließen. Dabei haben sich einige energiewirtschaftliche Instrumentarien sowie Organisationsstrukturen als wirksam herauskristallisiert. Dazu wird nachfolgend in Orientierung an Ausarbeitungen des Deutschen Städtetages^{1,2} sowie des AMEV³ berichtet.

Die abgeleiteten Empfehlungen richten sich in erster Linie an mittlere und größere Kommunen sowie die Kreise. Viele Anregungen sind jedoch auch bei kleineren Kommunen umsetzbar. Zudem sollten kleinere Kommunen und Ämter prüfen, ob z. B. mit einem gemeinsamen Energieberater ein wirksames Energiemanagement aufgebaut und betrieben werden kann.

12.1.2 Energiemanagement als Teil eines umfassenden Gebäudemanagements

Die Bezeichnung **Gebäudemanagement**⁴ dient als Oberbegriff für eine Vielzahl von Aufgaben, die im Zusammenhang mit dem Betrieb bzw. der Nutzung sowie der Versorgung von Gebäuden stehen. Im Wesentlichen sind dies:

- Flächenbewirtschaftung mit dem Führen und Aktualisieren der Flächenbestände,
- kaufmännische Bewirtschaftung mit objektbezogener Buchhaltung und nutzerorientierter Abrechnung,
- technische Bewirtschaftung, z. B. für eine systematische Unterhaltungsplanung.

Zur technischen Bewirtschaftung gehört im Wesentlichen die Betriebstechnik, d. h. das technische Gebäudemanagement:

¹ Deutscher Städtetag/Arbeitskreis Energieeinsparung, Hinweise zum kommunalen Energiemanagement, Ausgabe 4, „Das Energiemanagement im Rahmen der kommunalen Gebäudewirtschaft“, April 1999.

² Deutscher Städtetag/Arbeitskreis Energieeinsparung, Hinweise zum kommunalen Energiemanagement, Ausgabe 5, „Umsetzung des kommunalen Energiemanagements“, März 2000.

³ AMEV = Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen.

⁴ Gelegentlich auch: Facility Management.

- Betreiben und Überwachen technischer Anlagen,
- Mittelbewirtschaftung (umfassend),
- Materialbewirtschaftung,
- Planung (Anlagen/Maßnahmen, Bauunterhaltung und Instandhaltung),
- Arbeitsschutz, Entsorgung,
- **Energiemanagement**,
- Sonstiges (allgemeine Gebäudedienste, Schlüsselverwaltung, Gebäudereinigung etc.).

12.2 **Energiemanagement**

12.2.1 **Zielsetzung**

Ziel eines wirksamen Energiemanagements ist es, durch Energieeinsparung ohne Komforteinbußen den finanziellen Gesamtaufwand für die Bereitstellung der für die Gebäudenutzung erforderlichen Energiedienstleistungen¹ zu minimieren, d. h. den kommunalen Haushalt zu entlasten.

Neben dieser ökonomischen Zielsetzung verfolgt das Energiemanagement ökologische Ziele, insbesondere die Verminderung von Primärenergieeinsatz (Ressourcenschonung) und CO₂-Emissionen (Klimaschutz).

Es ist wünschenswert, mit einem gekonnten Energiemanagement kommunaler Gebäude gegenüber der Öffentlichkeit Maßstäbe zu setzen, einen Vorbildcharakter einzunehmen, wie dies auch die Landesregierung anstrebt².

12.2.2 **Organisation und Verantwortlichkeiten**

Die für ein wirksames Energiemanagement notwendigen Aufgaben sollten als Bestandteil des Gebäudemanagements zentral wahrgenommen werden. Sie umfassen Planung, Organisation, Führung und Überwachung. Der Erfolg ist stark abhängig vom Umfang der übertragenen Befugnisse. Darum bedarf die Aufgabenerledigung klar zugewiesener Verantwortlichkeiten und Befugnisse (s. auch Tzn. 12.2.3, 12.3.7 und 12.3.11).

12.2.3 **Aufgaben**

Energiemanagement ist eine übergeordnete, zeitlich nicht begrenzte, mit erheblichem Koordinierungsaufwand verbundene Querschnittsaufgabe.

¹ Z. B. Bereitstellung von Wärme, Kälte, Licht, Frischluft usw.

² Energiekonzept Schleswig-Holstein vom Januar 1992, Kapitel 5.b) in Heft 13 der Reihe „Die neue Energiepolitik“ des Ministers für Arbeit und Soziales, Jugend, Gesundheit und Energie des Landes Schleswig-Holstein.

Denn die Bewirtschaftung des kommunalen Gebäudebestands bedarf einer stetigen energetischen (und damit Kosten-) Kontrolle sowie einer Optimierung bzw. Anpassung an neuere energietechnische Erkenntnisse und Anforderungen.

Wesentliche Aufgabenschwerpunkte des Energiemanagements sind¹:

- Aufbau und Pflege einer Gebäudedatei,
- Energiediagnose,
- Energiecontrolling,
- Betriebsoptimierung,
- Einflussnahme auf die Gebäudenutzung und das Nutzerverhalten,
- Investive Energiesparmaßnahmen,
- Mitwirkung des Energiemanagements bei Bauvorhaben und Bauunterhaltungsmaßnahmen,
- Rationelle Energieerzeugung und Nutzen regenerativer Energiequellen
- Minderung von Schadstoffemissionen,
- Energiebewirtschaftung und Vertragswesen,
- Erarbeiten von Richtlinien und Anweisungen,
- Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit.

12.2.4 **Kosten**

Nach Erhebungen des Deutschen Städtetags überschreiten die erzielten Energiekosteneinsparungen die Kosten des Energiemanagements erheblich. Das festgestellte Verhältnis zwischen Einsparungen und kommunalen Aufwendungen liegt danach deutlich höher als 2 : 1². Die Personal- und Sachaufwendungen des qualifizierten Energiemanagements sind mithin nicht nur rentierlich, sondern in erheblichem Maße einträglich.

Wegen des günstigen Verhältnisses zwischen kommunalen Aufwendungen und erzielten Kosten- (und Energieverbrauchs-) Einsparungen entwickelt sich ein wirksames Energiemanagement zu einem „Profitcenter“ sowohl für den kommunalen Haushalt als auch für ökologische Belange. Dieses Kostenbewusstsein hat sich jedoch noch nicht überall durchgesetzt.

Einige Kommunen sind bereits dazu übergegangen, die erzielten Einsparungen ganz oder teilweise zur Finanzierung weiterer Energiesparmaßnahmen einzusetzen (Verwaltungsinternes Contracting - Intracting³).

¹ Vgl. u. a.:
Fußnoten 1 und 2 auf Seite 127 sowie
AMEV, Hinweise zur wirtschaftlichen, umweltverträglichen und sparsamen Verwendung von Energie und Wasser in öffentlichen Gebäuden (Energie 2000), Januar 1999.

² Vgl. Fußnote 1 auf Seite 127.

³ Vgl. u. a. Leitfaden „Contracting für öffentliche Liegenschaften“, herausgegeben von der Investitionsbank Schleswig-Holstein (Stand: Dezember 1999).

12.2.5 Empfehlung

Ein wirksames **Energiemanagement** rentiert sich und schützt die Umwelt. Daher sollten in den kommunalen **Geschäftsverteilungsplänen** die auf eine Reduzierung von Energieverbrauch und -kosten sowie auf die Verminderung von CO₂-Emissionen abzielenden Aufgaben explizit ausgewiesen werden. Sie sollten als **zentral** zu erledigende Aufgabe für die kommunalen Liegenschaften bzw. Gebäude dem dafür qualifizierten, mit entsprechender Verantwortlichkeit und Weisungsbefugnis ausgestatteten und in ausreichender Anzahl vorhandenen Personal zugewiesen werden.

Die voraussichtlich Anfang 2002 kommende Energieeinspar-Verordnung (EnEV) stellt verschärfte Anforderungen an Heizungsanlagen sowie an die Wärmedämmung von Gebäuden. Dies wird sich auch auf den Gebäudebestand auswirken und zusätzliche Sanierungskosten zur Folge haben. Diese voraussehbare Entwicklung unterstreicht die Notwendigkeit eines leistungsfähigen Energiemanagements.

Die zentrale Aufgabe des Energiemanagements für die kommunalen Liegenschaften ist vielfach beim **Hochbauamt** eingerichtet. Es haben sich jedoch auch andere Lösungen als zweckmäßig erwiesen, z. B. die Einbindung in das Umweltamt. Denkbar ist auch eine Einrichtung als Stabsstelle bei der Verwaltungsleitung. Wesentlich ist immer eine gute Zusammenarbeit insbesondere mit dem Hochbauamt, aber auch mit den anderen von der Koordinierungsaufgabe berührten Dienststellen.

Es hat sich bewährt, den Erfolg des Energiemanagements durch eine jährliche Berichterstattung zu dokumentieren. Einzelne Kommunen sind bereits dazu übergegangen, diese jährlichen **Energieberichte** auch zu veröffentlichen.

Auch unkonventionelle Wege können die Zielerreichung stützen. So hat z. B. eine Kreisverwaltung mit der Universität Flensburg die Durchführung von jeweils 6-monatigen Fachpraktika für Studierende zu konkreten Energieprojekten des Kreises vereinbart.

12.3 Umsetzung von Aufgaben des Energiemanagements

Im Rahmen einer noch laufenden Prüfung waren bis März d. J. Erhebungen bei 3 kreisfreien Städten, 2 mittleren Städten sowie einer Kreisverwaltung aufgenommen, zum Teil lagen auch vorläufige Zwischenergebnisse vor. Daraus ergibt sich der nachfolgende Zwischenstand.

12.3.1 **Aufbau und Pflege einer Gebäudedatei**

Die wichtigsten energierelevanten Daten und Informationen zu allen kommunalen Gebäuden müssen in einer Datei/Datenbank zusammengestellt und aktuell gehalten, d. h. gepflegt werden. Dabei muss auch auf Bedienungsfreundlichkeit der benutzten Software geachtet werden einschl. guter Suchkriterien. Eine mögliche Datenstruktur könnte z. B. sein:

- Liegenschaftsdaten (z. B. Flächen, Gebäudeart, Gebäudebezeichnung, tatsächliche Gebäudenutzung),
- Technische Daten (z. B. Anlagen, Zähler, Instandhaltungsabwicklung),
- Energieverbrauchsdaten, auch Energiekennzahlen als (Gebäude-)Sollwerte; vgl. Tz. 12.3.2,
- Dokumentation durchgeführter Energiesparmaßnahmen,
- Personendaten (z. B. Ansprechpartner: Nutzer, Hausmeister).

Feststellung

Der LRH hat bei nur einer der bislang stichprobenhaft geprüften Kommunen feststellen können, dass diese für die Bewirtschaftung ihrer Gebäude über eine zugriffsfähige Gebäudedatei verfügt, die den o. a. grob skizzierten Anforderungen für ein (Gebäude- und) Energiemanagement genügt. In der Regel waren die vorhandenen Daten weder vollständig noch richtig bzw. aktuell - soweit überhaupt eine geschlossene Gebäudedatei vorhanden war. Zum Teil wurden und werden Zahlenangaben für Nutzflächen¹ mühsam aus Verträgen mit Reinigungsunternehmen² oder Versicherungsunterlagen beschafft, ohne dass Gewissheit über den aktuell zutreffenden Ausbauzustand vorlag.

Bei einer kreisfreien Stadt mit rd. 1.000 Gebäuden befand sich eine EDV-Software für entsprechende Dateien eines Gebäudemanagementsystems im Aufbau. Jedoch war die Datenzusammenstellung noch weit von dem erforderlichen, qualitätsgesicherten Stand entfernt.

Empfehlung

In enger Abstimmung mit dem jeweiligen Hochbauamt oder von diesem sollten zunächst für die 10 bis 20 größten und energieintensivsten kommunalen Liegenschaften gesicherte Gebäudedaten zusammengestellt und Energiekennzahlen gebildet werden, um damit einen wirksamen Beginn für ein effektives Energiemanagement zu schaffen (vgl. Tz. 12.3.3). Im Vorfeld einer späteren EDV-gestützten Gebäudedatei können auch vollständige, aktuell gehaltene Gebäudeakten hilfreich sein.

¹ Nach VDI 3807 wird die Bruttogeschossfläche zugrundegelegt, d. h. alle direkt und indirekt beheizten Räume.

² Darin sind nicht nur Grundflächen, sondern auch Wandflächen mit zu reinigenden Fliesen enthalten.

12.3.2 **Energiediagnose**

Als geeignete Basis zum Aufdecken vermeidbarer Energieverluste sowie technischer, organisatorischer und nutzungsbedingter Schwachstellen und deren Beseitigung sollten alle kommunalen Gebäude mittel- bis langfristig einer akribischen Energiediagnose unterzogen werden. Die Priorität liegt bei Gebäuden mit hohen Energie**verbrauchskennwerten**¹. Dazu müssen Energie**bedarfskennwerte**² (Soll-Werte) nach gebäude- und nutzungsrelevanten Parametern ermittelt werden³.

Die Ermittlung von Energiebedarfskennwerten ist aufwendig. Bei der großen Zahl kommunaler Liegenschaften und Gebäude ist hierin ein in Jahren zu messender Aufwand zu sehen. Daher kann es zum Aufbau eines Energiemanagements für bestehende Gebäude in der Übergangszeit hilfreich sein, als Orientierungsgröße für den tatsächlichen Energieverbrauchskennwert den sog. **Mittel-** oder auch **Richtwert**⁴ nach der Richtlinie VDI 3807, Blatt 2⁵ einzusetzen.

Bei allen Neubauten sind mit der Energiebedarfsberechnung entsprechende Kennzahlen zu ermitteln.

Die Energiebedarfskennzahlen oder Mittel- bzw. Richtwerte müssen in die Gebäudedatei (Tz. 12.3.1) aufgenommen werden.

Feststellung und Empfehlung

Bei den stichprobenhaft geprüften Kommunen besteht weitaus überwiegend ein sehr großer Nachholbedarf bei der Ermittlung von Energiebedarfskennwerten. Nach einem an Prioritäten ausgerichteten Konzept sollten die fehlenden Berechnungen mittelfristig vorgenommen und die Kennzahlen in die Gebäudedatei eingearbeitet werden.

12.3.3 **Energiecontrolling**

Dazu werden flächenbezogene Energieverbrauchskennwerte [z. B. kWh/m²·a] auf der Grundlage von Verbrauchsaufzeichnungen gebildet, ggf. klimabereinigt. Diese sollten sowohl tabellarisch als auch graphisch

¹ Der Energie**verbrauch** ist der **gemessene** Energieeinsatz (Endenergieverbrauch), der zur Umwandlung für den jeweiligen Nutzungszweck (z. B. Wärme, Licht, Kraft) tatsächlich in das Gebäude gelangt.

² Der Energie**bedarf** ist eine Rechengröße. Er wird für vorhandene oder geplante Gebäude nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik **errechnet**.

³ Zur Berücksichtigung möglicher Fehlerquellen vgl. Siebert, L., „Wie aussagekräftig sind Energiekennwerte? (Über Schein und Sein von Energie-Verbrauchs-Kenn-Zahlen)“, Die Bauverwaltung 9/97, Seite 432.

⁴ **Mittel-** und **Richtwerte** sind für bestimmte Gebäudetypen empirisch ermittelte Energieverbrauchskennwerte, die als günstig angesehen wurden, VDI-Richtlinie 3807 Blatt 2, Einleitung.

⁵ „Energieverbrauchskennzahlen für Gebäude“, Blatt 2 „Heizenergie- und Stromverbrauchskennwerte“, Juni 1998.

ausgewertet werden¹. Diese Kennwerte müssen in ihrer absoluten Höhe sowie ihrer zeitlichen Entwicklung bewertet werden:

- Feststellen von Soll-Wert-Abweichungen. Dazu ist ein Vergleich zwischen Energieverbrauchs- (Ist-Wert) und Energiebedarfskennwert (Soll-Wert) vorzunehmen, ggf. der Vergleich mit dem Mittel- bzw. Richtwert (vgl. Tz. 12.3.2).
- Festgestellte Abweichungen müssen analysiert und beurteilt werden unter Zuhilfenahme von z. B.
 - Aufzeichnungen zu Energieverbräuchen
 - Betriebsaufzeichnungen
 - energierelevanten Instandhaltungs- oder Sanierungsmaßnahmen.

Anhand dieser Vergleiche und Analysen sind die Ursachen für Abweichungen zu ermitteln sowie geeignete Abhilfemaßnahmen zu deren Beseitigung einzuleiten: Z. B. Maßnahmen zur betrieblichen Optimierung (Tz. 12.3.4), die Einflussnahme auf die Gebäudenutzung und das Nutzerverhalten (Tz. 12.3.5) sowie das Umsetzen investiver Energiesparmaßnahmen (Tzn. 12.3.6 und 12.3.8).

Feststellung

Bei einer kreisfreien sowie einer mittleren Stadt werden die absoluten Energieverbräuche und -kosten aufgezeichnet und ausgewertet. Energieverbrauchskennzahlen können dort in Ermangelung einer brauchbaren Gebäudedatei nicht gebildet werden. Darum sind dort auch noch keine gebäudespezifischen energetischen Bewertungen zur gezielten Minimierung von Energieverbrauch und -kosten möglich.

Erheblich weiter ist eine Kreisverwaltung mit ihrer seit 1995 entwickelten Arbeitsbasis. Sie kann anhand der bereits entwickelten Energiebedarfskennzahlen sowie der ermittelten Nutzflächen (Energieverbrauchskennzahlen) erkennen, ob die Gebäudestruktur energetische Schwächen aufweist, wozu geeignete Sanierungsmaßnahmen eingeleitet wurden und werden. Zudem lassen die jährlichen, klimabereinigten Energieverbräuche z. B. die Aussage zu, ob eine energetische Sanierung erfolgreich war oder ob das Nutzerverhalten nachhaltig geändert werden konnte, z. B. durch angemessene Schulungen, Unterweisungen oder/und Dienstanweisungen.

Empfehlung

Die Kommunen müssen geeignete Vorkehrungen treffen, die Energiekosten und -verbräuche gebäudebezogen und jahresweise zentral aufzu-

¹ Sehr konkrete Hinweise zum praktischen Vorgehen hat der AMEV erarbeitet in „Energieverbrauchserfassung und Grundlagen zur Auswertung für öffentliche Gebäude (EVA 92)“, Bonn 1992.

zeichnen, der notwendigen individuellen Bewertung zuzuführen¹ und daraus die erforderlichen Schlussfolgerungen zu ziehen.

Zur Einführung einer dazu geeigneten EDV-Software empfiehlt sich ein Erfahrungsaustausch der Kommunen untereinander.

Wie bereits unter Tz. 12.3.1 vorgeschlagen, sollte das Energiecontrolling in der Aufbauphase zunächst bei den 10 bis 20 größten und energieintensivsten kommunalen Liegenschaften ansetzen. Denn mit einer relativ kleinen Anzahl großer Verbraucher wird ein relativ hoher Energieverbrauchsanteil erfasst. Daher können mit vergleichsweise geringem Erhebungs- und Datensicherungsaufwand zeitnah wesentliche Energieverbrauchsanteile in kommunalen Gebäuden bewertbar werden. Zudem lassen sich bei großen Energieverbrauchern am ehesten nennenswerte Einsparpotenziale finden und nutzen.

12.3.4 **Betriebsoptimierung**

Folgende Optimierungswege haben sich bewährt und ermöglichen oft Energieeinsparungen von 10 bis 30 %:

- Regelmäßige Gebäudebegehungen zur Aufnahme und Beurteilung des Zustands energie- bzw. betriebs- und versorgungstechnischer Anlagen,
- systematisch angelegte Instandhaltung² dieser Anlagen,
- Durchführen von Messungen zu geeigneten Parametern, um energetische Schwachstellen zu finden, einzugrenzen bzw. beurteilbar zu machen sowie zu beseitigen,
- Optimieren und Minimieren von Anlagen- bzw. Komponentenbetriebszeiten,
- ggf. Koordinieren der Raumbelastung bzw. des Gebäudebetriebs, z. B. bei Schulen (Konzentration von Elternabenden während der Heizperiode u. Ä.).

Feststellung und Empfehlung

Bei einer kreisfreien Stadt sowie einer Kreisverwaltung war festzustellen, dass Möglichkeiten der Betriebsoptimierung regelmäßig genutzt werden, um damit eine sparsame Energiebewirtschaftung zu betreiben.

¹ Die auf Landesebene mit der Programm-Software EMIS (Energie- und Medien-Informationen-System) gewonnenen Erfahrungen könnten ggf. hilfreich sein. Ansprechpartner wäre die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH), Geschäftsbereich Gebäudebewirtschaftung/Fachbereich Optimierung und Standards.
Die Software EMIS selbst scheint für den kommunalen Einsatz zu aufwendig.

² Instandhaltung = Wartung, Inspektion und Instandsetzung (Reparatur).

Der im Übrigen bestehende, überwiegend erhebliche Nachholbedarf sollte mittelfristig abgebaut werden - zumal es sich in der Regel nicht um teure Maßnahmen handelt.

12.3.5 Einflussnahme auf die Gebäudenutzung und das Nutzerverhalten

Bei der **Gebäudenutzung** gehören dazu im Wesentlichen die Minimierung

- des zeitlichen und räumlichen Bedarfs von Wärmeenergie und Strom (z. B. bei Schulen, Sporthallen anhand von Stundenplänen),
- der Anlagen-Laufzeiten durch Nacht- und Wochenendabsenkung von Temperaturen, Abschalten von raumluftechnischen Anlagen (RLT-Anlagen) während der nutzungsfreien Zeit, Abschalten von Anlagenkomponenten, um einen unnötigen Stand-by-Betrieb zu vermeiden.

Dem **Nutzerverhalten** kommt eine zentrale Bedeutung zu, weil auch leistungsfähige technische Energiesparmaßnahmen durch falsches, nicht energieverbrauchsorientiertes Verhalten zunichte gemacht werden können. Instrumente zur Verhaltensbeeinflussung können u. a. sein:

- Herausgabe von „Betriebshandbüchern“ an jeden einzelnen Mitarbeiter im genutzten Gebäude (Beispiel: Sozialministerium in Kiel),
- Informationsbroschüren, Plakate, Aufkleber an geeigneten Stellen,
- Informationsveranstaltungen,
- Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen für Hausmeister bzw. das betriebs- und versorgungstechnische Bedienungspersonal, auch wiederkehrend,
- Einweisung in die Gebäudeautomationstechnik,
- finanzielle Beteiligung der Gebäudenutzer an Energieeinsparungen (Beispiel: Aktion „Fifty/Fifty“ an Kieler Schulen),
- Budgetieren und dezentrales Bewirtschaften aller Betriebskosten,
- Wettbewerbe zum Energieeinsparen.

Für den notwendigen Erfolg ist es entscheidend, die Einflussnahme als **zeitlich nicht begrenzte Aufgabe** wahrzunehmen.

Feststellung und Empfehlung

Die Möglichkeiten einer Einflussnahme auf die Gebäudenutzung sowie das Nutzerverhalten werden von den Kommunen überwiegend nur wenig wahrgenommen, obwohl es um vergleichsweise wenig kostenintensive Maßnahmen und Vorkehrungen geht.

Die bestehenden Defizite sollten kurz- bis mittelfristig beseitigt werden.

12.3.6 Investive Energieeinsparmaßnahmen

Für notwendige Umbau-, Reparatur- oder Sanierungsmaßnahmen sind die Investitionsentscheidungen unter Zugrundelegung von Kosten-Nutzen-Analysen zu treffen. Dabei sind auf der Nutzen-Seite neben der monetären Einsparung auch die Verminderung des Primärenergieeinsatzes sowie die Verringerung von CO₂-Emissionen zu berücksichtigen.

In jedem Fall muss die der Maßnahme zuzuordnende Energieeinsparung zu einer Anpassung des Energiebedarfskennwerts führen und bei dem nächstfolgenden Energiecontrolling überprüft werden.

Feststellung

Bei allen stichprobenhaft geprüften Kommunen werden aus den unterschiedlichsten Anlässen auch investive Energiesparmaßnahmen vorgenommen, z. B. eine Sanierung der Beleuchtungseinrichtungen, das Anbringen einer nachträglichen Wärmedämmung oder die Installation einer Einzelraumtemperaturregelung in Schulen. Allerdings geschieht dies bislang nur zum kleineren Teil auf der Grundlage eines funktionsfähigen Energiecontrollings (vgl. Tz. 12.3.3) und einer daran ausgerichteten Prioritätensetzung.

Negativbeispiel: Bei einer kreisfreien Stadt werden immer noch in mehr als 20 Schulen Dampfzentralheizungen betrieben. Dabei handelt es sich um eine völlig veraltete Technik¹, die u. a. auch wegen vergleichsweise hoher Energieverluste - und damit überhöhter Betriebskosten sowie Umweltbelastungen - und einer schlechten Regelbarkeit (= ungenügende Raumtemperierung) seit langem kaum noch eingesetzt wird. Zudem können die hohen Oberflächentemperaturen an Heizkörpern und Leitungen bei den Schulkindern zu Verbrennungen führen. Dieser Missstand wird dort mindestens seit 1977 wiederkehrend beklagt, ohne dass bis heute grundlegend Abhilfe geschaffen wurde.

Empfehlung

Auch wegen des ganz erheblichen Nachholbedarfs empfiehlt es sich, jede notwendige Gebäudereparatur bzw. -sanierung und Bauunterhaltungsmaßnahme daraufhin zu untersuchen, ob sie sich kostenmindernd mit anstehenden Energiesparmaßnahmen verbinden lässt (Synergieeffekt). Denn reine Energiesparinvestitionen amortisieren sich oft nur sehr langfristig². Bei der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung sollten (lediglich) die durch die Energiesparmaßnahme entstehenden zusätzlichen Kosten dem erzielbaren Einsparpotenzial gegenübergestellt werden.

¹ Dampfheizungen werden heute noch dort verwendet, wo Dampf bereits für andere Zwecke erzeugt wird, wie z. B. in Küchen, Wäschereien und Fabriken.

² Vgl. hierzu insbesondere die Erläuterungen zur „Kostengünstigen Energieeinsparung“ in den Haushaltserlassen des Innenministeriums zur Aufstellung der Haushaltspläne der Kommunen, zuletzt für das Haushaltsjahr 2001 vom 6.9.2000, Amtsbl. Schl.-H. S. 589.

Es empfiehlt sich, den Sanierungs- und Bauunterhaltungsstau nach einer klaren Prioritätenfolge abzarbeiten.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob neuere Finanzierungs- und Organisationsmodelle wie das Contracting (Energieeinspar- oder/und Anlagencontracting bzw. verwaltungsinternes Contracting - Intracting¹) die Realisierung investiver Einsparmaßnahmen erleichtern können.

12.3.7 **Mitwirken des Energiemanagements bei Bauvorhaben und Bauunterhaltungsmaßnahmen**

Bei der Planung von Neubauten sowie für das Durchführen von Umbauten, Sanierungen und Bauunterhaltungsmaßnahmen müssen energetische Verbesserungen angestrebt werden - auch in Form einer Weitergabe von Betriebserfahrungen. Daher ist die „energetische Begleitung“ von Planung und Baudurchführung durch eine festgelegte Zuständigkeit bzw. eine zwingende Einbindung des Energiemanagements notwendig. Dies beginnt bereits mit dem Festlegen von Beurteilungskriterien für Architektenwettbewerbe und dem Mitwirken bei der Wettbewerbsbeurteilung.

In allen Planungsphasen ist darum eine enge Zusammenarbeit von Architekten und Fachingenieuren erforderlich. Ein Instrument zur Bewertung des energetischen Verhaltens eines Gebäudes bereits in der Planungsphase ist die Gebäudesimulationsrechnung. Damit lassen sich verschiedene Lösungen quantitativ vergleichen und optimieren.

Feststellung und Empfehlung

Die erforderliche Mitwirkung des Energiemanagements insbesondere in der Planungsphase von Bauvorhaben muss erheblich intensiviert und systematisiert werden. Insbesondere ist eine Zusammenarbeit des Energiemanagements mit der für die Bauunterhaltung zuständigen Stelle erforderlich, auch um Kosten sparend Energieeinsparmöglichkeiten zu identifizieren und zu nutzen. Es bietet sich an, dies über Geschäftsverteilungspläne und Dienstanweisungen sicherzustellen.

12.3.8 **Rationelle Energieerzeugung und Nutzen regenerativer Energiequellen**

Mit dem Ziel eines verminderten Einsatzes fossiler Energieträger und der Reduzierung von CO₂-Emissionen kommen dort, wo durch geeignete Untersuchungen ein zweckmäßiger und wirtschaftlicher Einsatz nachgewiesen werden kann, folgende Energiebereitstellungsformen in Betracht:

- Abwärmenutzung aus z. B. Industriebetrieben,

¹ Vgl. Fußnote 3 zu Tz. 12.2.4.

- Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) mit hohem Jahresnutzungsgrad ($\eta > 0,8$) und anteilig geringen Wärmetransportverlusten ($\eta > 0,9$). Dies sind moderne konventionelle Heizkraftwerke sowie Blockheizkraftwerke, die eine im Jahresdurchschnitt hohe Auslastung haben sollten¹. Dort, wo BHKW nicht sinnvoll einzusetzen sind, können mit modernen Zentralheizungsanlagen Energieeinsparungen von oft bis zu 20 % - je nach Zustand und Alter vorhandener Anlagen - erzielt werden,
- erneuerbare Energiequellen wie z. B. thermische Solaranlagen, Windenergieanlagen, Biomasseanlagen (Beispiel: Kläranlage Bülick bei Kiel).

Feststellung

Da für die rationelle Energiebereitstellung bzw. -erzeugung in KWK-Anlagen insbesondere die in Städten vorhandene Versorgungsdichte bei der **Fernwärmeversorgung** wesentlich ist, sind gerade die 4 kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins prädestiniert für den Einsatz einer KWK-gestützten Fern-/Nahwärmeversorgung - dort auf Kohlebasis betrieben. In Klein- und Mittelstädten sowie teilweise im ländlichen Raum sind überwiegend in Neubaugebieten zudem neue BHKW-gestützte Nahwärmeversorgungsnetze entstanden. Diese Wärmeversorgung geschieht auf Erdgasbasis², zu einem kleinen Teil auch auf der Basis regenerativer Energien wie z. B. Biomasse.

Bei einer der 4 kreisfreien Städte wird die Fernwärmeversorgung seit 1992 zu gut 50 % über eine nachträgliche Wärmeauskopplung aus einem steinkohlegefeuerten Kondensationskraftwerk bestritten. Dieses stromgeführte Kraftwerk hat im Vergleich zu typischen KWK-Anlagen mit $\eta < 0,5$ einen relativ schlechten Jahresnutzungsgrad³. Zudem ist in dieser Stadt der Jahresnutzungsgrad für den Wärmetransport recht ungünstig: Für 1997 wurden Verluste beim Fernwärmetransport von sogar 18,5 %⁴ genannt; d. h. nur 81,5 % der produzierten Wärme kommen beim Verbraucher an. Der Fernwärmeerzeugung in dieser Stadt ist daher ein vergleichsweise hoher Primärenergieeinsatz zuzuordnen mit daran geknüpften relativ hohen CO₂-Emissionen. Diese CO₂-Emissionen werden auch durch den Einsatz von Steinkohle ungünstig beeinflusst. Jüngere KWK-Anlagen, insbesonde-

¹ Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sollten BHKW möglichst eine jährliche Laufzeit - bezogen auf Vollast - von mindestens 4.000 Vollbenutzungsstunden erreichen (Gesamtjahr: 8.760 Stunden).

² 1998 lag der Anteil des Erdgaseinsatzes in KWK-Anlagen Schleswig-Holsteins noch bei etwa 17 %, der Steinkohleeinsatz noch bei etwa 71 % ,Energiebilanz Schleswig-Holstein 1998 vom Mai 2000, Tabelle 7.

³ Klassische KWK-Anlagen haben einen Jahresnutzungsgrad von in der Regel $\eta > 0,8$, d. h. eine mehr als 80 %ige Primärenergieausnutzung. - Dieses Kraftwerk ist jedoch thermodynamisch nicht als KWK-Anlage ausgelegt.

⁴ Der **durchschnittliche** Wert für den Bereich der alten Bundesländer lag 1997 bei etwa 11 %; Quelle: Arbeitsgemeinschaft Fernwärme AGFW e. V., Hauptbericht der Fernwärmeversorgung 1999, Frankfurt, Dezember 2000.

re BHKW, werden hingegen vornehmlich mit Erdgas betrieben, welches um etwa 40 % niedrigere CO₂-Emissionen zur Folge hat. Für diese Stadt stellte sich die Frage, ob die Fernwärmeauskopplung klimapolitisch eher kontraproduktiv war.

Empfehlung

Die notwendige Verminderung von CO₂-Emissionen lässt sich in erster Linie mit einer Verringerung des Primärenergieeinsatzes, d. h. einer rationellen Energieerzeugung in KWK-Anlagen eines deutlich höheren Jahresnutzungsgrades als $\eta \approx 0,5$ erzielen. Klassische KWK-Anlagen bieten diese Ressourcen schonende Technik mit Jahresnutzungsgraden von $\eta \geq 0,8$ seit langem.

Zusätzlich könnten grundsätzlich Brennstoffe mit spezifisch niedrigen CO₂-Emissionen eingesetzt werden. Allerdings dürfte die Fernwärmeversorgung der großen Kommunen in der absehbaren Zeit insbesondere auf den Einsatz von Steinkohle gestützt bleiben, eingesetzt in KWK-Anlagen mit hoher Primärenergieausnutzung.

Im Zusammenhang mit dem **Einsatz von KWK-Anlagen** wird nachfolgend die Einschätzung des Ministeriums für Finanzen und Energie wiedergegeben¹:

„In Neubaugebieten ab z. B. 50 Wohneinheiten² ohne Anschlussmöglichkeit an eine bestehende Fernwärmeversorgung sollte im Rahmen der Bauleitplanung im Vorfeld geprüft werden, inwieweit eine Wärmeversorgung auf Basis KWK oder regenerativer Energien unter Berücksichtigung von Vollkostenbetrachtungen zu wirtschaftlich tragfähigen Bedingungen durchzuführen ist. In Klein- und Mittelstädten werden überwiegend erdgasbetriebene BHKW infrage kommen. Zum Teil auch dort, mehr aber im ländlichen Raum wird zunehmend auch Biomasse genutzt³.

Daneben können auch Objekte (Rathaus, Schule, etc.) mit Elektrizität und Wärme aus KWK-Anlagen versorgt werden, die ggf. neben die Heizungsanlage gestellt werden.

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich durch die Stromsteuerbefreiung (bei Eigenerzeugung oder bei Durchführung im Rahmen eines Contracting-Vertrags) sowie durch das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) zum Teil deutlich verbessert.“

Der LRH verweist auch für solche Einzelfälle auf das Erfordernis, die jeweilige Entscheidung auf der Grundlage eingehender vergleichender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu treffen.

¹ Mitgeteilt mit Anmerkungen vom 14.5.2001.

² Die Abgrenzung wird bei unterschiedlichen Wärmeversorgungsträgern unterschiedlich angesetzt.

³ Dies ermöglicht z. B. bei der Nutzung von Knickholz auch den Aufbau regionaler Wirtschaftskreisläufe.

Wegen der zum Teil sehr hohen Investitionskosten für **regenerative Energieerzeugungsanlagen** (insbesondere für Anlagen zur photovoltaischen Stromerzeugung) sollte geprüft werden, ob nicht mit der gleichen Investition in „konventionelle“ Energiesparmaßnahmen eine stärkere Verminderung von CO₂-Emissionen - und damit eine stärkere Umweltentlastung - erzielt werden kann. Ergebnisse sollten entsprechend umgesetzt werden.

12.3.9 Mindern von Schadstoffemissionen

Diesem Aspekt wird durch das Nutzen regenerativer Energiequellen (Substitution fossiler Energieträger) sowie der rationellen Energieerzeugung Rechnung getragen (schadstoffarme Deckung des verbleibenden Energiebedarfs). Darüber hinaus tragen folgende Maßnahmen zur Minderung der Schadstoffemissionen bei:

- Minderung des Endenergiebedarfs (Energiesparmaßnahmen, vgl. Tzn. 12.3.5 bis 12.3.7),
- Wahl eines Energieträgers mit vergleichsweise niedrigen spezifischen CO₂-Emissionen (z. B. Erdgas), soweit sinnvoll möglich,
- Einsatz schadstoffarmer Brenner bei Heizungsanlagen (NO_x-Emissionen!),
- angemessene Instandhaltung von Wärmeerzeugern (insbesondere regelmäßige Wartung und Inspektion).

Feststellung und Empfehlung

Wegen des unmittelbaren Sachzusammenhangs wird auf Tz. 12.3.8 verwiesen.

Darüber hinaus sollten alle sinnvoll zu erschließenden Möglichkeiten zur Minderung des Energiebedarfs ausgeschöpft werden. Denn insbesondere im Gebäudebestand liegen erhebliche Energieeinsparpotenziale und damit erhebliche Möglichkeiten zur Minderung von Schadstoffemissionen (z. B. Einbau von Isolierverglasung auch bei allen Schulen!).

12.3.10 Energiebewirtschaftung und Vertragswesen

Durch eine optimale Energiebewirtschaftung sowie gut ausgehandelte Lieferverträge lassen sich **Kosteneinsparungen** erzielen:

- Auswahl eines ökonomisch und ökologisch günstigen Energieträgers,
- zentraler Einkauf von Energie (und Wasser),
- Aushandeln günstiger Leistungs- und Arbeitspreise unter Ausnutzung zusammengefasster Lieferungen,
- laufende Überwachung und ggf. Anpassung von Lieferverträgen an die tatsächlichen Gegebenheiten, auch bei Nutzungsänderungen (z. B.

Nachführen einer geänderten - geringer gewordenen - Anschlussleistung im Liefervertrag).

Dies setzt eine aktuelle, fortschreibungsfähige Bestandsaufnahme voraus.

Feststellung und Empfehlung

Bei einer Kreisverwaltung sowie 2 Städten waren durch inzwischen optimierte Energielieferungsverträge die Einsparpotenziale weitgehend ausgeschöpft.

Da diese Kosteneinsparmöglichkeiten praktisch ohne Einsatz weiterer Mittel ausgenutzt werden können, sollten auch die übrigen Kommunen dies kurzfristig realisieren.

Bei der Um- bzw. Neugestaltung von Energie-Lieferungsverträgen ist seit 1999 zu beachten, dass Kommunen grundsätzlich Energie erst nach Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung einkaufen dürfen (§ 31 GemHVO, §§ 97 ff. GWB¹), ab Erreichen der Schwellenwerte (200.000 Euro²) europaweit. Bei diesem Wettbewerb sind Verhandlungen - insbesondere über die Preisgestaltung - unzulässig (§ 24 VOL/A).

Die Ausschreibungspflicht kann nur bei sog. Inhouse-Geschäften ausgeschlossen sein, d. h. dann, wenn die Kommune über das Energie liefernde Unternehmen eine beherrschende Kontrolle ausübt³.

12.3.11 Anweisungen, Richtlinien

Es hat sich bewährt, dass Behördenleiter mit dem Ziel einer effizienten Energiebewirtschaftung verwaltungsinterne Dienstanweisungen oder Durchführungsrichtlinien erlassen - und auch durchsetzen. Diese können den jeweiligen kommunalen Gegebenheiten angepasst werden, Ziele, Zuständigkeiten, Kompetenzen, Weisungsbefugnisse festschreiben und Verfahrensgrundsätze festlegen, z. B. für die

- Zusammenarbeit der Fachdienststellen mit der Dienststelle „Energiemanagement“ (auch: Weisungsbefugnisse),
- Aufgabenstellungen wie beispielsweise:
 - Beteiligung der Dienststelle „Energiemanagement“ bei Planung und Ausführung von Baumaßnahmen und betriebstechnischen Anlagen,
 - Mitwirkung bei Kauf und Anmietung von Gebäuden und betriebstechnischen Anlagen,

¹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 26.8.1998, in der Fassung der Bekanntmachung vom 2.9.1998, BGBl. I S. 2546.

² Dabei ist der Energiebedarf der auszuschreibenden **Vertragslaufzeit** zugrunde zu legen.

³ • Litpher, M. und Berger, M., Ausschreibungspflicht von Kommunen bei der Deckung des Energiebedarfs? Kurzgutachterliche Stellungnahme für den Verband Kommunaler Unternehmen e. V. (VKU), Juli 2000, abgedruckt in der Anlage zum VKU-Nachrichtendienst vom September 2000, Ausgabe 621.
• Erlass zur Aufstellung der Haushaltspläne der Kommunen für das Haushaltsjahr 2001 vom 6.9.2000, Amtsbl. Schl.-H. S. 589.

- Mitwirkung bei Vertragsverhandlungen mit Energieversorgungsunternehmen (vgl. Tz. 12.3.10),
- Auswertung der von den Fachdienststellen erhobenen Energieverbräuche und -kosten (vgl. Tz. 12.3.3),
- Ermächtigung zum Erlass von Detailanweisungen/-regelungen (Einzelrichtlinien),
- Betriebsführung¹, z. B.:
 - Einzuhaltende Grenztemperaturen zur Raumbeheizung beziffern,
 - Aufforderung, die Möglichkeiten zur Verbrauchsminderung zu nutzen,
 - Einrichten einer Buchführung für wesentliche Daten (z. B. zur regelmäßigen Füllstandsablesung bei Heizöltanks),
 - Benennen von Unterrichtungspflichten gegenüber der Dienststelle „Energiemanagement“ (Veränderungen, Mängel, Verbräuche usw.).

Feststellung und Empfehlung

Die Kommunen sollten mit gut strukturierten Dienstanweisungen oder Richtlinien Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Energiemanagements transparent machen und die zielgerichtete Mitwirkung aller Beteiligten gewährleisten. Dies wurde bislang erst wenig genutzt.

12.3.12 Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

Das Energiemanagement muss verschiedene Dienststellen der kommunalen Verwaltung ansprechen, auch um die notwendige Akzeptanz für seine Ziele zu erreichen. Instrumente sind u. a.:

- Regelmäßige (Arbeits-)Besprechungen mit Beteiligten bzw. den zu Beteiligten,
- Einweisung und regelmäßige Weiterbildung für Betriebspersonal in Fragen einer rationellen, umweltverträglichen und kostengünstigen Nutzung von Energie und Wasser,
- Information der Gebäudenutzer über sparsames Verhalten und die dadurch erreichbaren sowie tatsächlich erreichten Einsparungen,
- regelmäßige Information von Hausmeistern und Nutzern über Verbrauchswerte, -kosten und Einsparungen,
- Erfahrungsaustausch mit Externen.

Soweit die Kommune eine Vorbild- oder Vorreiterfunktion erreicht, könnte diese zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für energiewirtschaftliche Zusammenhänge genutzt werden.

¹ Siehe z. B. auch die vom AMEV erarbeitete Anleitung „Bedienen von heiztechnischen Anlagen in öffentlichen Gebäuden (Bedien Heiz 95)“, Bonn 1995. Die Anwendung solcher Anleitungen könnte durch Dienstanweisung verbindlich gemacht werden, soweit noch nicht geschehen.

Wege zur Öffentlichkeitsarbeit könnten u. a. sein:

- Veröffentlichung der Ergebnisse in Fachzeitschriften und der Tagespresse, Herausgabe von **Energieberichten**,
- Anbieten gezielter Informationen über eine Internet-Verbindung,
- Einfordern öffentlicher Kritik, Anregungen (und auch Lob) durch das Energiemanagement,
- Mitarbeit in überregionalen Projektgruppen mit Schwerpunkt Energie- und Wassereinsparung, ggf. auch Klimaschutz.

Auffallend ist z. B. die offensive Öffentlichkeitsarbeit der Energieleitstelle einer Kreisverwaltung: Neben dem jährlich neu herausgegebenen Energiebericht ist die Energieleitstelle über das Internet erreichbar und bietet ein virtuelles Energieberatungszentrum an. Zudem heißt es in einem Energiebericht unter Nennung aller verfügbaren Kontaktadressen: *„Das Team der Energieleitstelle hat ein offenes Ohr für Lob und Kritik und nimmt Anregungen zum Energiebericht gerne entgegen.“*

Feststellung und Empfehlung

Zur Beseitigung aller bislang aufgezeigten Defizite und zum Betreiben eines erfolgreichen Energiemanagements muss eine funktionsfähige behörden**interne** Kommunikation aufgebaut werden.

Der LRH befürwortet darüber hinaus einen regen **externen** Erfahrungsaustausch¹. Dazu könnte u. a. die Beteiligung an dem von der Energieagentur Schleswig-Holstein initiierten Arbeitskreis der Schleswig-Holsteinischen Energiebeauftragten genutzt werden.

Öffentlichkeitsarbeit ist allerdings erst dann sinnvoll, wenn das Energiemanagement vorzeigbare Erfolge erzielt hat.

12.4 **Fazit**

Ein qualifiziertes Energiemanagement arbeitet nicht nur rentierlich, sondern in erheblichem Maße einträglich. Es kann als kommunales „Profitcenter“ sowohl zur Haushalts- als auch zur Umweltentlastung beitragen. Daher sollten die kommunalen Entscheidungsträger ein personell ausreichend bemessenes und qualifiziertes Energiemanagement - als Teil eines umfassenden Gebäudemanagements - mit klar zugewiesenen Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Befugnissen einrichten². Seinen Erfolg sollte das Energiemanagement in einer jährlichen Berichterstattung gegenüber der kommunalen Leitungsebene dokumentieren.

¹ U. U. könnte auch eine zeitweilige Zusammenarbeit mit Externen beim Aufbau eines Energiemanagements hilfreich sein.

² Zur Einrichtung eines Energiemanagements siehe u. a.: Duscha/Hertle, Energiemanagement für öffentliche Gebäude (Organisation, Umsetzung, Finanzierung), C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2. überarbeitete Auflage 1999.

13. Verträge mit Architekten und Ingenieuren

Architekten und Ingenieure erbringen als Fach- bzw. Sonderplaner (z. B. Tragwerk, Technische Ausrüstung) im Hoch- und Tiefbau eine Vielzahl von Planungsleistungen für die Kommunen. Der LRH hat daher im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei Kommunen seines Zuständigkeitsbereichs Architekten- und Ingenieuraufträge näher betrachtet. Auf der Basis dieser Prüfungserkenntnisse hat das GPA des Kreises Segeberg bei kreisangehörigen Kommunen ebenfalls eine Prüfung zu dieser Thematik durchgeführt. Die wesentlichen Erkenntnisse beider Prüfungen werden im Folgenden dargestellt.

13.1 Kreise, kreisfreie Städte und Städte über 20.000 Einwohner

13.1.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH hat bei 2 Kreisen, 5 kreisangehörigen und einer kreisfreien Stadt die Architekten- und Ingenieuraufträge mit anrechenbaren Kosten von mindestens 500.000 DM stichprobenartig näher untersucht.

Ziel der Prüfung war festzustellen, ob

- die Auftragsvergabe im Wettbewerb erfolgt,
- die von der Kommune erwartete und vom Planer geschuldete Leistung hinreichend konkret vertraglich vereinbart wird,
- insbesondere die (Schluss-)Rechnungen der Planer prüffähig sind,
- die Vergütung der HOAI¹ entspricht.

13.1.2 Vertragsgrundlagen

13.1.2.1 Auftragsvergabe

Grundsätzlich sind Architekten- und Ingenieuraufträge Werkverträge², die nach den Vorschriften der VOF³ zu vergeben sind, wenn der Auftragswert 200.000 Euro (= 391.166 DM) überschreitet. Ohne dass ausnahmsweise Gründe - z. B. Urheberrechte - dies rechtfertigten, wurde auf die Durchführung europaweiter Vergabeverfahren, d. h. Bekanntmachung des Auftrags im Amtsblatt der EG und anschließende Verhandlung mit geeigneten Bewerbern, verzichtet. Insbesondere kann der Verzicht auf das europaweite Vergabeverfahren nicht mit Eilbedürftigkeit begründet werden, wenn diese

¹ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI), BGBl. I 1996 S. 51 ff.

² Urteil des Bundesgerichtshofs (BGH) vom 26.11.1959, NJW 1960, S. 431 ff.

³ Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) ,Bundesanzeiger Nr. 164 a vom 3.9.1997, Neufassung 2000 vom 25.7.2000, in Kraft getreten zum 1.2.2001.

Dringlichkeit erst durch die Entscheidungsabläufe in den Kommunen „hausgemacht“ ist.

Bei der Ermittlung des Auftragswerts ist zu beachten, dass in einer Vielzahl von Verträgen zunächst nur einzelne Planungsleistungen beauftragt werden, der Planer sich aber verpflichtet, weitere Leistungen zu erbringen, wenn die Kommune diese abrufen bzw. in Auftrag gibt. In diesen Fällen müssen auch die Honorare für die künftigen Leistungen bei der Schätzung des Gesamtauftragswerts einbezogen werden.

Auch unterhalb eines Auftragswerts von 200.000 Euro schreibt § 29 GemHVO vor, dass der Vergabe von Aufträgen grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen muss. Tatsächlich werden Aufträge an Architekten und Ingenieure meistens freihändig an dieselben Planungsbüros vergeben, mit denen die Kommune - oft seit Jahrzehnten - zusammenarbeitet. Der LRH empfiehlt, vor Auftragsvergabe Angebote anderer Architekten/Ingenieure einzuholen¹. Allerdings darf der Wettbewerb nicht dazu missbraucht werden, Honorarangebote unterhalb der HOAI-Mindestsätze zu veranlassen. Die Angebotseinholung dient im Geltungsbereich der HOAI weniger dem Preis- als dem Leistungswettbewerb.

13.1.2.2 HOAI kein Leitbild für den Vertragsinhalt

Die HOAI regelt nur das Honorar für Leistungen der Ingenieure und Architekten², den Inhalt der vom Architekten oder Ingenieur geschuldeten Leistungen schreibt die HOAI dagegen nicht vor. Der BGH hat folgerichtig klargestellt, dass die HOAI für den Vertragsinhalt keine normativen Leitbilder enthält³. Es ist zwar im Rahmen der Vertragsfreiheit zulässig, einzelne Leistungsphasen (LP) eines Leistungsbildes als geschuldete Leistung zu vereinbaren – und dies erfolgte fast ausnahmslos -, der LRH empfiehlt jedoch, den Leistungsgegenstand konkreter vertraglich zu fixieren. Unzureichend ist es, wenn als Vertragsgegenstand nur „Neubau eines Kindergartens“, „Fassadensanierung an der X-Schule“ oder „Straßenneubau K“ angegeben wird. Im Streitfall lässt sich aus dem Vertrag nur schwerlich ermitteln, ob die Planungen „vertragsgemäß“ sind, weil unklar bleibt, ob ein reiner Funktionsbau oder bestimmte gestalterische Elemente gewünscht sind und welche technischen Vorgaben oder Qualitäts-, Kosten- und Zeitvorstellungen dem Vertrag zugrunde liegen.

Einzelne Grundleistungen einer LP, auf die es dem Auftraggeber besonders ankommt (z. B. die monatliche Vorlage des Bautagebuchs), sollten ausdrücklich als Leistung vereinbart werden.

¹ Vgl. auch Haushaltserlass 2001 vom 25.9.2000, Nr. 11, Amtsbl. Schl.-H. S. 589 ff.

² Vgl. §§ 1,2 des Gesetzes zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen vom 4.11.1971, BGBl. I S. 1749.

³ BGH BauR 1997 S. 154 ff. und BauR 1999 S. 187.

13.1.2.3 Vertragsmuster

Es ist zwar zulässig, im Vertrag nur die vom Planer zu erbringende Leistung und das hierfür vereinbarte Honorar zu regeln. Bei Verzug, Schlechterfüllung, Haftungsfragen, Verjährung und Kündigung finden dann automatisch die Vorschriften des BGB Anwendung.

Wenn die Kommunen über den Mindestinhalt hinaus vertragliche Regelungen in Verträgen treffen, die für eine Vielzahl von Aufträgen vorformuliert sind, dürfen diese Regelungen den Auftragnehmer nicht unangemessen benachteiligen.

Grundsätzlich können die Kommunen, die

- Vertragsmuster, herausgegeben vom Arbeitskreis Vergabewesen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Kommunal-Muster-Verträge),
- Vertragsmuster in den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau, Anlagen 10 bis 19),
- Muster für Verträge über Leistungen der Ingenieure und Landschaftsarchitekten im Straßen- und Brückenbau (HIV-StB, Teil 4),
- Muster für Ingenieurverträge in der Wasserwirtschaft (HIV-Was), herausgegeben von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser, 1995,

unverändert übernehmen, darauf vertrauen, dass die dort enthaltenen Vertragsklauseln einer Inhaltskontrolle nach § 9 AGB-G¹ standhalten.

Es ist zwar positiv zu bewerten, dass die meisten Kommunen über eigene Vertragsmuster verfügen, dennoch befreit sie dies nicht davon, den Vertragsgegenstand konkret zu beschreiben (Tz. 13.1.2.2). Vertragsmuster sind auch nur dann hilfreich, wenn sie ordnungsgemäß ausgefüllt werden. Der LRH musste vielfach feststellen, dass der Vertragsinhalt unklar blieb, weil das Muster alternative Regelungen, z. B. zur Ermittlung der anrechenbaren Kosten oder zum Umfang der übertragenen Leistungen enthielt, die gewünschte Variante aber nicht deutlich gekennzeichnet wurde (z. B. Durchstreichen der nicht gewünschten oder Ankreuzen der gewünschten Regelung). Bei widersprüchlichen Klauseln gehen Unklarheiten zulasten der Verwender², also der Kommunen. Sie sollten daher möglichst vermieden werden.

¹ Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-G) vom 9.12.1976, BGBl. I S. 3317.

² § 5 AGB-G.

13.1.3 Honorarvereinbarung

13.1.3.1 Schriftliche Honorarvereinbarung bei Auftragserteilung

Zwar können Werkverträge grundsätzlich formfrei, also auch mündlich geschlossen werden, eine von § 4 Abs. 4 HOAI abweichende Honorarvereinbarung kann gem. § 4 Abs. 1 HOAI jedoch nur schriftlich bei Auftragserteilung getroffen werden.

Die **Schriftform** wird bei Verträgen gem. § 126 Abs. 2 BGB nur dann gewahrt, wenn beide Parteien auf derselben Urkunde unterzeichnen. Hiergegen wurde häufig verstoßen. Es reicht nicht, wenn die Kommune in einem Schreiben einen Auftrag erteilt und der Auftragnehmer dies in einem anderen Schreiben bestätigt, da es dann an einer Urkunde mit den Unterschriften beider Vertragsparteien fehlt.

Bei einer Vielzahl von Aufträgen stellte der LRH fest, dass bereits vor Unterzeichnung des Vertrags der Architekt bzw. der Ingenieur auf Veranlassung der Kommune Planungsleistungen erbrachte und zum Teil sogar berechnete (Abschlagsrechnung) und vergütet erhielt.

In diesen Fällen ist ein Auftrag bereits vor schriftlicher Fixierung in einer Urkunde mündlich oder stillschweigend¹ zustande gekommen mit der Folge, dass gem. § 4 Abs. 4 HOAI die Mindestsätze als vereinbart gelten, weil eine Honorarvereinbarung nicht mehr (nachträglich) nach Auftragserteilung geschlossen werden kann. Auch andere Honorarvereinbarungen, wie z. B. eine Honorarermittlungsvereinbarung (§ 4 a HOAI) oder pauschalisierte Nebenkosten (§ 7 Abs. 3 HOAI) können später nicht mehr vereinbart werden.

Die Mitarbeiter in den Hoch- und Tiefbauämtern kennen die Problematik der „nachträglichen“ Vertragsabschlüsse, benötigen aber oftmals die Leistung der Planer (Kostenschätzungen, Entwürfe, Raumbücher), um Förderanträge stellen oder um Entscheidungen der politischen Gremien herbeiführen zu können. Es steht meistens nicht fest, ob das Vorhaben durchgeführt werden soll; aber nur dann soll der Architekt bzw. der Ingenieur beauftragt werden.

Auch wenn es unsicher ist, ob ein Bauvorhaben realisiert wird, dürfen Leistungen, die über Akquisitionstätigkeiten hinausgehen, nur veranlasst

¹ Gem. § 56 Abs. 2 GO oder gem. § 50 Abs. 2 KrO bedürfen Erklärungen, durch die eine Gemeinde/ein Kreis verpflichtet werden soll, der Schriftform. Diese Vorschriften werden jedoch nicht als Formvorschriften angesehen, die zwingend zur Nichtigkeit (§ 125 BGB) führen, sondern als Regelungen zur Begrenzung der Vertretungsmacht. Dies hat zur Folge, dass Verträge, die nicht schriftlich geschlossen wurden, zunächst schwebend unwirksam sind (§ 177 BGB). Durch die spätere schriftliche Vertragsabfassung werden diese Verträge rückwirkend, d. h. zum Zeitpunkt der mündlichen oder konkludenten Auftragserteilung, wirksam.

und entgegengenommen werden, wenn zuvor eine schriftliche Honorarvereinbarung geschlossen wurde. Hier bietet es sich an, zunächst nur die für die weiteren Entscheidungen erforderlichen Leistungen (Grundlagenermittlung, Vorplanung, ggf. Aufstellung einer Kostenschätzung) zu vergeben.

13.1.3.2 Grundleistungen – Besondere Leistungen

Grundleistungen eines Leistungsbildes dürfen nicht als Besondere Leistungen eines anderen Leistungsbildes vereinbart werden, § 2 Abs. 3 Satz 3 HOAI. Hiergegen wurde häufig verstoßen, indem z. B. der Tragwerksplaner als Besondere Leistung auch einen prüfbaren Wärmeschutznachweis erbringen sollte. Diese Leistung ist jedoch als Grundleistung im Leistungsbild „Thermische Bauphysik“ erfasst und hätte daher nach diesen Vorschriften vergütet werden müssen.

Grundleistungen eines Leistungsbildes dürfen grundsätzlich¹ auch dann nicht auf Stundenlohnbasis vergeben werden, wenn dies „wirtschaftlicher“ ist als das Honorar, das bei korrekter Anwendung der HOAI fällig wäre. Durch solche Vereinbarungen wurde gegen das Verbot, die Mindestsätze der HOAI zu unterschreiten (§ 4 Abs. 2 HOAI), verstoßen.

Hiergegen wurde auch verstoßen, wenn LP zwar komplett in Auftrag gegeben, jedoch nicht die hierfür in der HOAI ausgewiesenen Bewerbsätze vereinbart wurden. Dies führt nur dann nicht zur Unterschreitung der Mindestsätze, wenn der Architekt tatsächlich einige der Grundleistungen der jeweiligen LP nicht zu erbringen hat. Der LRH empfiehlt in solchen Fällen, dies ausdrücklich vertraglich festzuschreiben.

Viele Verträge enthielten eine Klausel für den Fall, dass Besondere Leistungen nach Vertragsabschluss übertragen und diese nach Zeithonorar vergütet werden, wodurch bestimmte bereits festgesetzte Stundensätze als vereinbart gelten. Eine solche **Rahmenvereinbarung** für ungewisse, künftige Leistungen, die weder nach Art noch nach Umfang feststehen, ist unzulässig².

Werden Besondere Leistungen später, d. h. nach Abschluss des Architekten- bzw. Ingenieurvertrags, erforderlich, so ist hierfür ein zusätzlicher Auftrag schriftlich zu erteilen und das Honorar schriftlich zu vereinbaren. Geschieht dies nicht bzw. ist eine Honorarvereinbarung unwirksam (Rahmenvereinbarung), dann dürfen für Besondere Leistungen, die nicht mit Grundleistungen vergleichbar sind, als Zeithonorar nur die in § 6 Abs. 2 HOAI genannten Mindestbeträge vergütet werden.

¹ Ausnahme: freie Honorarvereinbarung ist zulässig, z. B. gem. § 16 Abs. 2 und Abs. 3 HOAI.

² U. a. Löffelmann/Fleischmann, Architektenrecht, 3. A., Rdnr. 726.

13.1.3.3 **Nebenkostenpauschale**

Liegen keine besonderen Umstände vor, z. B. weite Entfernung zwischen dem mit der Objektüberwachung beauftragten Architektenbüro und der Baustelle, sind mehr als 5 % Nebenkosten zu hoch. Häufig wurden jedoch bis zu 10 % des Honorars als Nebenkosten pauschal vereinbart, ohne dass plausible Gründe hierfür genannt wurden.

13.1.4 **Prüffähigkeit der Schlussrechnungen**

13.1.4.1 **Allgemein**

Auch wenn der BGH¹ immer wieder betont, dass die Anforderungen an die Prüffähigkeit einer Schlussrechnung von dem Informations- und Kontrollinteresse des Auftraggebers abhängen und daher kein Selbstzweck sind, waren viele der geprüften Rechnungen auch bei großzügiger Betrachtung nicht prüffähig. Es wurden selbst solche Rechnungen beglichen, aus denen weder erkennbar war, ob es sich um Abschlags- oder Schlussrechnungen handelte, noch welche LP abgerechnet wurden und zu welchen Bewertungssätzen.

Nicht prüffähige Rechnungen sind nicht fällig, sie sind unverzüglich zurückzuweisen.

Auch bei Abschlagszahlungen ist darauf zu achten, dass der Auftragnehmer angibt, für welche (erbrachten) Leistungsteile er ein Honorar berechnet. Es sollte auch nicht pauschal auf den Nachweis für die erbrachte Leistung verzichtet werden, weil es u. U. auch dann zu einer Überzahlung kommen kann, wenn das ursprünglich geschätzte Gesamthonorar nicht überschritten wird, z. B. weil der Kostenanschlag oder die Kostenfeststellung deutlich unter der Kostenschätzung liegt.

Die Einschaltung eines Fachplaners kann nicht davon befreien, die Rechnung des Sonderplaners ebenfalls sorgfältig zu prüfen. In einem Fall hatte der Fachplaner bestätigt, dass die Abschlagsrechnung korrekt sei; fraglich für den LRH war allerdings, nach welchen Kriterien er dies beurteilte, weil zu diesem Zeitpunkt eine (schriftliche) Honorarvereinbarung mit dem Fachplaner noch gar nicht geschlossen war.

13.1.4.2 **Anrechenbare Kosten**

Gem. § 10 Abs. 2 HOAI sind bei Gebäuden, Freianlagen und raumbildenden Ausbauten die anrechenbaren Kosten aufzuschlüsseln, und zwar für

¹ Z. B. im Urteil vom 8.10.1998, BauR 1999 S. 63.

die LP 1 bis 4 nach der Kostenberechnung, für die LP 5 bis 7 nach dem Kostenanschlag und für die LP 8 und 9 nach der Kostenfeststellung. Gegen dieses Trennungsprinzip wurde häufig verstoßen. So wurde z. B. bis zur LP 4 des § 15 HOAI auf Grundlage der Kostenschätzung abgerechnet, obwohl die LP 3 als erbracht abgerechnet wurde und danach auch eine Kostenberechnung hätte vorliegen müssen.

§ 4a Satz 1 HOAI erlaubt es zwar, abweichend von § 10 Abs. 2 HOAI Honorare zu vereinbaren, allerdings nur auf der Grundlage einer Kostenberechnung oder eines Kostenanschlages. Dies wurde häufig nicht beachtet und als Grundlage z. B. die Kostenfeststellung oder die Kostenschätzung vereinbart.

13.1.5 Zusammenfassende Feststellungen

Sowohl von den Kommunen als auch von den Architekten und Ingenieuren wird die HOAI nur unzureichend beachtet. Teilweise fehlen den zuständigen Mitarbeitern, insbesondere bei den kleineren Städten, die erforderlichen Fachkenntnisse.

Auch nach In-Kraft-Treten der VOF wurden Aufträge unzulässigerweise nicht europaweit ausgeschrieben, sondern freihändig vergeben.

Der Vertragsgestaltung wird nicht die erforderliche Beachtung eingeräumt, vielmehr erschöpft sich der Vertragsinhalt in der Honorarvereinbarung, ohne jedoch die vom Planer geschuldeten Leistungen konkret vertraglich zu vereinbaren.

Vielfach wurden die schriftlichen Verträge erst unterzeichnet, nachdem bereits Planungsleistungen erbracht waren. Eine wirksame Honorarvereinbarung kann dann aber nicht mehr geschlossen werden, sodass u. a. nur der Mindestsatz hätte honoriert werden dürfen.

Auf die Prüffähigkeit der (Schluss-)Rechnung ist zu achten, insbesondere auf die Ermittlung der jeweils anzurechnenden Kosten.

Das **Innenministerium** hat in seiner Stellungnahme auf die Hinweise an die Kommunen in Runderlassen und in den Haushaltserlassen der letzten Jahre zu dieser Thematik und auf die Notwendigkeit der regelmäßigen Schulung der mit der Auftragsvergabe befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hingewiesen.

13.2 **Gemeinden des Kreises Segeberg** **- Bericht des Gemeindeprüfungsamts -**

Aufgrund der bei den Ordnungsprüfungen nach § 5 Abs. 1 KPG in der Vergangenheit gewonnenen Erkenntnisse über die teilweise bei den Kommunen immer noch bestehende nicht sachgerechte Anwendung der HOAI hat das GPA des Kreises Segeberg eine Querschnittsprüfung nach § 5 Abs. 2 KPG zu dieser Thematik durchgeführt.

Zielsetzung dieser Prüfung war es, die innerhalb der HOAI-Anwendung bestehenden häufigsten Fehlerquellen aufzuzeigen und vor allem den Kommunalverwaltungen durch entsprechende Hinweise Orientierungshilfen für die tägliche Praxis an die Hand zu geben, damit künftig eine sachgerechte Abwicklung von Planungsaufträgen sichergestellt ist.

13.2.1 **Prüfungsdurchführung**

Zur Vorbereitung der örtlichen Erhebungen sind die Kommunen, in denen in den letzten 2 Jahren keine Ordnungsprüfungen stattgefunden haben, gebeten worden,

- die seit dem 1.1.1999 abgeschlossenen Architekten- und Ingenieurverträge und
- die seit dem 1.1.1999 bearbeiteten Schluss-/Teilschlussrechnungen aufgrund älterer Verträge

nach einem vorgegebenen Muster zu benennen.

Aus der Vielzahl der benannten Verträge ist für die Prüfung eine Vorauswahl getroffen worden, die repräsentative Aussagen zu den diversen Vertragsarten nach der HOAI ermöglichen.

Die Prüfung ist von den betroffenen Kommunen durchweg positiv bewertet worden.

Hilfreich war in diesem Zusammenhang der Bericht über das Ergebnis der Prüfung des LRH bei ausgewählten Kommunen seines Zuständigkeitsbereichs zur gleichen Thematik.

13.2.2 **Prüfungsergebnis**

Die Auswertung der örtlichen Erhebungen hat gezeigt, dass im Wesentlichen die Prüfungsfeststellungen des LRH uneingeschränkt auch auf den Bereich der Kommunen im Zuständigkeitsbereich des GPA übertragen werden können.

Aus der Vielzahl der Einzelbemerkungen haben sich schwerpunktmäßig folgende Mängel gezeigt, die bei fast allen geprüften Kommunen festgestellt worden sind:

13.2.2.1 Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen

Planungsleistungen wurden in der Regel im Wege der freihändigen Vergabe ohne Einholung von Vergleichsangeboten an Architekten und Ingenieure erteilt, mit denen die Verwaltung bereits aufgrund früherer Aufträge in Geschäftsbeziehungen stand.

In den geprüften Fällen war allerdings ein förmliches Vergabeverfahren unter Anwendung der VOF wegen Unterschreitung der Schwellenwerte (200.000 Euro) nicht vorgeschrieben.

Gleichwohl ist im Prüfungsbericht die Rechtslage zur Vergabe derartiger Aufträge aufgezeigt und insbesondere auf die Beachtung des Haushaltserlasses 2001 des Innenministeriums vom 6.9.2000¹ hingewiesen worden, wonach Aufträge über freiberufliche Leistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte unter entsprechender Anwendung der VOF vergeben werden sollten.

Das GPA hat den Kommunen empfohlen, auch bei Planungsleistungen unterhalb der Schwellenwerte, die nicht eindeutig und erschöpfend vorab beschrieben werden können, vor der Auftragserteilung im Hinblick auf einen Preis- und Leistungswettbewerb verschiedene Angebote einzuholen und damit auch die Zielsetzung einer Streuung der Aufträge zu verfolgen.

13.2.2.2 Vertragswesen

Die schriftlichen Architekten- bzw. Ingenieurverträge basierten überwiegend auf Vertragsangeboten der zur Beauftragung vorgesehenen Freiberufler, deren Inhalte die Interessen des Auftraggebers in Teilbereichen nicht ausreichend berücksichtigten. Nachteilige Regelungen wurden nicht erkannt. Eine sorgfältige Ausfertigung aller im Vertrag individuell zu regelnden Einzelfragen ist nicht immer vorgenommen worden.

Obwohl die aufgrund der Ausführungsanweisung zur GemHVO vom 26.7.1979² verbindlich vorgeschriebene Anwendung der Vertragsmuster der kommunalen Landesverbände durch Runderlass vom 23.7.1998 aufgehoben worden ist, hat das GPA den Kommunen empfohlen, künftig eigene Vertragsmuster vorzuhalten und dabei die Muster „Architekten- und Ingenieurverträge für öffentliche Bauvorhaben“ des Arbeitskreises Vergabewesen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu verwenden.

Das Vertragsangebot ist vom Auftraggeber zugeschnitten auf das jeweilige Bauvorhaben dem künftigen Auftragnehmer zur Vertragsannahme zu unterbreiten.

¹ Haushaltserlass 2001 des Innenministeriums vom 6.9.2000, Amtsbl. Schl.-H. S. 589.

² AA-GemHVO vom 26.7.1979, Amtsbl. Schl.-H. S. 519.

Durch die Verwendung und sorgfältige Ausfertigung dieser Muster ist sichergestellt, dass die Interessen des Auftraggebers und -nehmers ausreichend gewahrt werden.

Das Gleiche gilt für die Verwendung allgemeiner und zusätzlicher Vertragsbedingungen.

13.2.2.3 Honorarvereinbarungen

In der weit überwiegenden Zahl der geprüften Fälle wurden die Honorarfragen in den Verträgen geregelt, die erst rechtsverbindlich unterzeichnet wurden, nachdem die Auftragnehmer bereits Leistungen - in Einzelfällen bis zur LP 4 des jeweiligen Leistungsbildes - erbracht hatten. Abschlagsrechnungen wurden bereits bezahlt. Die zu spät getroffenen Vereinbarungen beinhalteten teilweise eine Honorierung nach Mittelsätzen und überwiegend die pauschalierte Erstattung der Nebenkosten.

Die Honorare wurden in diesen Fällen nicht nach den Mindestsätzen und die Nebenkosten pauschal entsprechend der vertraglichen Vereinbarung abgerechnet.

Nach § 4 HOAI richtet sich das Honorar nach der schriftlichen Vereinbarung, die die Vertragsparteien bei Auftragserteilung im Rahmen der durch die HOAI festgelegten Mindest- und Höchstsätze treffen. Sofern nicht bei Auftragserteilung etwas anderes schriftlich vereinbart worden ist, gelten die jeweiligen Mindestsätze als vereinbart.

Nach § 7 HOAI sind die Nebenkosten nach Einzelnachweis abzurechnen, sofern nicht bei Auftragserteilung eine pauschale Abgeltung schriftlich vereinbart war.

Das GPA hat in diesen Fällen die Kommunen aufgefordert, den über den Mindestsätzen liegenden Honoraranteil und die pauschale Nebenkosten-erstattung ggf. unter Aufrechnung dieser Kosten auf der Grundlage eines zu erbringenden Einzelnachweises zurückzufordern.

13.2.2.4 Einzelprobleme bei der Honorierung

- **Honorarzonbestimmung**

In Einzelfällen wurden Honorarzonen als Abrechnungsgrundlage vereinbart, die über der in den Objektlisten der jeweiligen Abschnitte der HOAI preisrechtlich zulässigen Zuordnung lagen. Punktebewertungen in Zweifelsfällen lagen oftmals nicht vor.

Die Honorarzone ergibt sich in der Regel aus den Objektlisten der jeweiligen Abschnitte der HOAI. Sofern bei den Objekten Bewertungsmerkmale

aus mehreren Honorarzone anwendbar sind und deswegen Zweifel bestehen, welcher Honorarzone das Objekt zugerechnet werden kann, ist eine Punktebewertung vorzunehmen und danach die Zuordnung entsprechend der in der HOAI getroffenen Regelung vorzunehmen. Die Punktebewertung dient ausschließlich der Honorarzonebestimmung und nicht, wie bei der Prüfung in Einzelfällen festgestellt wurde, gleichzeitig dazu, einen über dem Mindestsatz liegenden Honoraranspruch zu begründen.

- **Honorierung nach Mittelsätzen**

Positiv war bei der Prüfung festzustellen, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle der Mindestsatz der jeweiligen Honorartafel vereinbart worden ist. Bei der Honorierung der örtlichen Bauüberwachung lagen die Honorierungen jedoch in der Regel oberhalb des Mindestsatzes.

Sofern Mittelsatzvereinbarungen getroffen wurden, lagen jedoch keine aktenkundigen Begründungen über besondere Schwierigkeiten vor, die eine derartige Honorierung rechtfertigen könnten.

Im Allgemeinen beinhalten die Mindestsätze der Honorartafel eine angemessene Vergütung für die Leistungen der Auftragnehmer. Diese sind aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Bereich grundsätzlich zu vereinbaren. Nur bei Aufgabenstellungen mit einem erhöhten Bearbeitungsaufwand, der nicht schon in anderer Weise vergütet wird, kann es gerechtfertigt sein, über den Mindestsätzen liegende Honorarvereinbarungen zu treffen. Dies bedarf jedoch einer nachvollziehbaren und zutreffenden Begründung im Einzelfall.

- **Leistungsumfang**

Der sich aus der HOAI ergebende Umfang der Grundleistungen wurde in vollem Umfang in Auftrag gegeben und das sich daraus ergebende Honorar vereinbart.

Bei der Festlegung des zu erbringenden Leistungsumfangs wurde nicht immer geprüft, ob die Grundleistungen (LP 1 bis 9) in vollem Umfang von dem Auftragnehmer zu erbringen waren. Die sich daraus u. U. ergebenden Honorarminderungen wurden nicht berücksichtigt.

So wurde z. B. die LP 4 - Genehmigungsplanung - beauftragt und abgerechnet, obwohl für das jeweilige Objekt eine Genehmigungsplanung gar nicht erforderlich war. In solchen Fällen ist zu prüfen, welche Grundleistungen dennoch notwendig sind, und nur diese sind zu honorieren. Auch bei der LP 8 (Bauoberleitung) zu § 55 HOAI wurde der volle Honoraranteil von 15 % vereinbart, obwohl mit der Bauoberleitung und der örtlichen Bauüberwachung das gleiche Ingenieurbüro beauftragt worden war. Nach der

der HOAI beinhaltet die Bauoberleitung unter anderem die Aufsicht über die örtliche Bauüberwachung. Da in diesen Fällen (gleicher Auftragnehmer) eine Überwachung nicht stattfindet, ist eine angemessene Kürzung von 1 bis 2 % des Honorars vorzunehmen.

- **Vereinbarung eines Pauschalhonorars**

Im Bereich einer Amtsverwaltung wurden bei fast allen Aufträgen Pauschalhonorare vereinbart, deren Höhe annähernd dem Honorar nach den maßgeblichen Berechnungsgrößen der HOAI unter Zugrundelegung der geschätzten anrechenbaren Kosten ermittelt worden ist. Durch dieses Verfahren sollte Kostensicherheit hinsichtlich des Honorars erreicht werden.

Grundsätzlich ist die Vereinbarung eines Pauschalhonorars schriftlich bei Auftragserteilung zulässig. Das Pauschalhonorar darf die Honorarsätze der HOAI jedoch nicht unter- oder überschreiten. Dies muss vorab durch eine Vergleichsrechnung, die aktenkundig zu machen ist, gesichert sein.

- **Nebenkosten**

Die Erstattung der Nebenkosten nach § 7 HOAI erfolgte in aller Regel pauschal mit 5 %, in Einzelfällen bis zu 10 % des Honorars. Vereinbarungen von 6 % und mehr führen in der Regel zu einer überhöhten Nebenkostenerstattung.

Der Umfang der neben dem Honorar vom Auftraggeber zu tragenden Nebenkosten ergibt sich aus § 7 Abs. 2 HOAI. Eine Pauschalierung ist zulässig und zur Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand durchaus sinnvoll. Das darf jedoch nicht dazu führen, dass infolge eines überhöhten Prozentsatzes Kostenerstattungen erfolgen, die den tatsächlichen Aufwand bei weitem übersteigen. In der Regel sind Pauschalsätze von 4 bis 5 % angemessen. Eine generelle Aussage zur Höhe dieses Satzes ist jedoch nicht möglich, weil die im Einzelfall erstattungsfähigen Nebenkosten in unterschiedlicher Höhe entstehen.

Das GPA empfiehlt daher, die mit dem Objekt verbundenen erstattungsfähigen Kosten vorab der Höhe nach vom Auftragnehmer schätzen zu lassen. Aus dem Verhältnis diese Betrags zu dem voraussichtlichen Honorar ergibt sich dann der für die jeweilige Planungsaufgabe angemessene Pauschalsatz.

- **Honorarabschlags- und Schlussrechnungen**

Bei den Honorarabrechnungen mangelte es des Öfteren an der Prüffähigkeit der Honorarschlussrechnungen wegen fehlender Angaben

- über das ausgeführte Leistungsbild,
- über die anrechenbaren Kosten, und zwar aufgeschlüsselt für die einzelnen LP nach Kostenschätzung, Kostenberechnung, Kostenanschlag und Kostenfeststellung.

In mehreren Einzelfällen wurden nicht die maßgeblichen Kostenarten zugrunde gelegt. Zum Teil wurde nach zulässigen alternativen Kostenarten abgerechnet, die nach den Bestimmungen der HOAI nur aufgrund einer entsprechenden Vereinbarung bei Auftragserteilung möglich sind. Derartige Vereinbarungen wurden nicht getroffen.

13.2.3 **Abschließende Hinweise**

Der vollständige Bericht über das Ergebnis der Prüfung mit entsprechenden Hinweisen für eine sachgerechte Anwendung der HOAI wird den Kommunen des Kreises Segeberg zugestellt werden.

Das GPA geht davon aus, dass die sorgfältige Auswertung und entsprechende Beachtung der Hinweise zu einer rechtssicheren und wirtschaftlichen Abwicklung von Planungsaufträgen führen wird.

14. **Ausblick**

Wie schon im Kommunalbericht 1999 geht der LRH auch am Ende dieses 2. Kommunalberichts auf einige aktuelle kommunalrelevante Bereiche aus seiner Sicht ein.

Hauptthema der derzeitigen kommunalpolitischen Diskussion ist die **Änderung des kommunalen Verfassungsrechts**. Hierzu hat der Schleswig-Holsteinische Landtag einen Sonderausschuss eingesetzt, der seine Arbeitsergebnisse bis zur 14. Tagung des Landtags (Mitte Juli 2001) vorlegen soll.

Ausgangspunkt für die erneute Fortschreibung der Kommunalverfassung schon wenige Jahre nach In-Kraft-Treten der dritten Stufe der Kommunalverfassungsreform 1996 ist insbesondere die Forderung aus dem Bereich des Ehrenamts, wieder mehr Zuständigkeiten zu erhalten und in diesem Zusammenhang auch dem Hauptausschuss mehr Kompetenzen zuzuordnen. Bei der teilweise sehr emotional geführten Debatte wird immer wieder verkannt, dass ehren- und hauptamtliche Verwaltung zwar 2 organisatorische Teilbereiche bilden, es sich jedoch um **eine Einheit** innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung handelt. Eine staatsrechtliche Gewaltenteilung ist dem Kommunalrecht fremd; Kommunen sind Teil der vollziehenden Gewalt, die kommunalen Organe sind Verwaltungsorgane innerhalb der „Verwaltungseinheit Kommune“. Dies sollten sich alle Beteiligten zur Versachlichung der Diskussion und im Interesse sachgerechter Lösungen wieder vor Augen führen.

Mit dem Wegfall der Magistrate und Kreisausschüsse als verwaltungsleitende Organe und der Einführung des sog. Trennungsprinzips als Folge der Direktwahl ist das notwendige **Bindeglied** zwischen ehren- und hauptamtlicher Verwaltung weggefallen. Hierin liegen nach den Erkenntnissen des LRH aus seinen Kommunalprüfungen vorrangig die Probleme in den Kommunen begründet, da es an einer Institution fehlt, die im Sinne des Grundsatzes der Einheit der Verwaltung die Koordination von Ehren- und Hauptamt sicherstellt. Diese Aufgabe kann der neue **Hauptausschuss** in seiner derzeitigen gesetzlichen Zusammensetzung und Aufgabenstellung nicht zufriedenstellend leisten. Nach Auffassung des LRH sollte die anstehende Novellierung der Kommunalverfassung daher dem Hauptausschuss die notwendige **Scharnierfunktion** geben, indem der Hauptverwaltungsbeamte als Vorsitzender in dieses Gremium eingebunden wird und nicht nur eine „Anwesenheitsfunktion“ besitzt. Darüber hinaus sollte der Zuständigkeitsbereich des Hauptausschusses, z. B. im Bereich der Finanzen, erweitert werden, damit er die ihm zugeordnete herausgehobene Rolle eines zentralen Controlling-Gremiums in der Praxis auch erfüllen kann. Dies bedingt nicht, dem Hauptausschuss eine Organstellung zukommen zu lassen.

Weitere Anregungen zum kommunalen Verfassungsrecht hat der LRH aus Anlass seiner Prüfungen im kommunalen Bereich gegeben und diese auch an das Innenministerium herangetragen.

Das KPG ist zuletzt im Rahmen der dritten Stufe der Kommunalverfassungsreform geändert worden. Inzwischen sind mit den geänderten Bestimmungen Erfahrungen in der täglichen Praxis gesammelt worden, die im Zusammenhang mit der Änderung des kommunalen Verfassungsrechts auch eine **Weiterentwicklung der Kommunalprüfung** sinnvoll erscheinen lassen. Dabei macht die Erweiterung der Befugnisse der kommunalen Körperschaften, für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben verstärkt Organisationsformen des Privatrechts nutzen zu können, nach den Erkenntnissen des LRH auch erweiterte Prüfungsrechte in diesen Bereichen unumgänglich. Die Erweiterung von Prüfungsrechten wird bundesweit diskutiert und ist inzwischen von den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz verwirklicht worden.

Das KPG verweist hinsichtlich der Jahresabschlussprüfungen der prüfungspflichtigen Einrichtungen auf Prüfungsvorschriften des HGB für Kapitalgesellschaften, die durch das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG)¹ mit dem Ziel geändert worden sind, die Aussagekraft der Prüfungsberichte zu erhöhen. Die fällige Anpassung an diese Vorschriften würde gewährleisten, dass die nach KPG bzw. HGB prüfungspflichtigen kommunalen Unternehmen und Einrichtungen nach einheitlichen Maßstäben geprüft werden.

Der LRH hat dem Innenministerium detaillierte Vorschläge zur Änderung des KPG übersandt und angeregt, diese im Rahmen der anstehenden Novellierung des Kommunalverfassungsrechts in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

Ein weiteres, stets aktuelles Thema ist der **kommunale Finanzausgleich**, der mit Wirkung vom 1.1.2001 erneut eine Änderung erfahren hat. Trotz intensiver Proteste der Kommunen und ihrer kommunalen Landesverbände hat der Landtag mit dem Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Jugendförderungsgesetzes vom 19.12.2000² letztendlich eine Kürzung der Finanzausgleichsmasse von jährlich 75 Mio. DM in den Jahren 2001 bis 2004 beschlossen. Zu dieser Grundsatzproblematik hat der LRH bereits in seinem Kommunalbericht 1999³ sowie in seinen Bemerkungen 2001⁴ betont, dass sich keine Gebietskörperschaftsebene

¹ Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.4.1998, BGBl. I S. 786.

² Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Jugendförderungsgesetzes vom 19.12.2000, GVOBl. Schl.-H. 2001 S. 2.

³ Vgl. Kommunalbericht 1999, Nr. 17, S. 127/128.

⁴ Vgl. Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 9.

zulasten der anderen „sanieren“ bzw. konsolidieren darf, sondern ihre jeweiligen Finanzprobleme selbst lösen muss.

Unabhängig von diesem der Entlastung des Landeshaushalts dienenden Eingriff in die kommunalen Finanzen hat die inzwischen aufgelöste „Enquetekommission zur Neuordnung der Beziehungen zwischen Land und Kommunen sowie der Kommunen untereinander“ im November 2000 einen **Gutachtauftrag** zum Themenkomplex der Finanzbeziehungen an Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof vergeben. Das Gutachten soll insbesondere zu der Frage Stellung nehmen, ob das geltende Finanzausgleichsgesetz in Schleswig-Holstein zu einem aufgabengerechten vertikalen und horizontalen Finanzausgleich führt und welche Änderungen ggf. empfohlen werden, um dieses Ziel zu erreichen.

Das Gutachten von Prof. Dr. F. Kirchhof enthält eine Fülle höchst interessanter Feststellungen und Vorschläge. Da die Auswertung des im April 2001 vorgelegten Gutachtens¹ durch den Auftraggeber, den Landtag, sowie durch das Innenministerium als das für den kommunalen Finanzausgleich federführende Ressort bei Redaktionsschluss des Kommunalberichts noch nicht abgeschlossen war, beschränkt sich der LRH auf eine „Vor“-Bemerkung.

Der Gutachter schlägt für die Aufteilung der Finanzausgleichsmasse die Bildung von 3 Subsystemen, sog. 3 Säulen, vor:

- Finanzkraftabhängige Schlüsselzuweisungen,
- sonderbedarfsdeckende Zweckzuweisungen im Vorwegabzug,
- Kostenerstattung für übertragene Aufgaben.

Was die dritte Säule, die Kostenerstattung für übertragene Aufgaben auf der Grundlage des im Jahr 1998 geänderten Art. 49 Abs. 2 LV angeht², spricht sich der Gutachter für die Einbeziehung der Altfälle, d. h. der vor der Verfassungsänderung auf die Kommunen übertragenen Aufgaben aus. Der LRH bezweifelt, ob diese Transaktion mit vertretbarem Aufwand sowie aufteilungsgerecht möglich ist; im Übrigen dürfte sie voraussichtlich - nicht zuletzt wegen der Finanzlage des Landes - auch nur eine Verschiebung der Finanzausgleichsmittel von der ersten zur dritten Säule zur Folge haben, vom Streit zwischen Land und Kommunen und den kommunalen Gruppen untereinander ganz abgesehen. Zur Begründung seines Zweifels beruft sich der LRH auch auf einen von Prof. Dr. F. Kirchhof - allerdings in einem anderen Zusammenhang - geäußerten Satz: „*Auch im Finanzausgleichsrecht gilt der Satz ‚summum ius summa iniuria‘*“.³ Nach Auffassung des LRH sollte es deshalb für die Altfälle beim bisherigen „Gesamtdeckungsprinzip“ des FAG bleiben.

¹ LT-Umdruck 15/1003.

² Gesetz vom 20.3.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 150, berichtigt S. 194.

³ LT-Umdruck 15/1003, Gutachten S. 123.

Finanzausgleichsaspekte bestimmen u. a. auch eine weitere Diskussion, die derzeit insbesondere zwischen kommunalen Landesverbänden intensiv geführt wird: die **Stadt-Umland-Problematik** und das damit in Zusammenhang stehende **zentralörtliche System**. Das durch den Städteverband Schleswig-Holstein im März 2001 veröffentlichte „Gutachten zur Stadt-Umland-Problematik im Land Schleswig-Holstein“ hat zu erheblicher Kritik seitens des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetags geführt, der nun seinerseits ein Gutachten zu Fragen der Raumordnung und zu Finanzfragen der o. a. Problematik vorgelegt hat. In diesem Gesamtzusammenhang ist auch ein von der Ministerpräsidentin des Landes initiiertes Gutachten zum zentralörtlichen System von Dezember 1998 nicht aus den Augen zu verlieren, dessen Ergebnisse Auswirkungen auf die jetzige Diskussion haben.

Der LRH hat sich bereits im April 1994 in einem Sonderbericht „Kiel und das Umland“ zu speziellen Problemen dieser Stadt-Umland-Problematik geäußert.

Die damals getroffenen grundsätzlichen Feststellungen zu diesem Thema besitzen weitgehend unverändert Aktualität und werden auch von den o. a. Gutachten in ihrer Grundaussage bestätigt. Kommunalpolitische Probleme machen in Verdichtungsräumen nicht an den Gemeindegrenzen Halt. Kernstadt und Umland sind zur Lösung ihrer Probleme aufeinander angewiesen. Ziel muss es daher sein, die beiderseitigen Interessen miteinander in Einklang zu bringen und gesamträumliche Konzepte zu entwickeln, die sich nicht auf Finanzfragen verengen dürfen. Dabei spielt das „Klima“ zwischen den Handelnden, die sich als Partner und nicht als Rivalen verstehen sollten, eine entscheidende Rolle, wie das aktuelle Beispiel der Landeshauptstadt Kiel und der Umlandgemeinden zum Thema Flughafenbau belegt. Können sich die kommunalen Partner aufeinander verlassen, kommt es zu einer gedeihlichen Kooperation im gemeinsamen Interesse; sind Vertrauensverluste vorhanden und wird die Handlungsweise durch Misstrauen dominiert, leidet der kommunale Raum in seiner Gesamtheit. Daran werden auch alle gut gemeinten Gutachten nichts ändern.

Kiel, den 11. Juni 2001

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein
Dr. Korthals