



Kommunalbericht 2005

des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

Kiel, 12. August 2005

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorbemerkungen	7
2. Kommunalprüfung	9
3. Kommunale Finanzlage	15
4. Einzelplan 4 - Soziale Sicherung - und die Neuerungen durch die Sozialrechtsreform	37
5. Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche	51
6. Umsetzung und Auswirkungen des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	58
7. Personalwirtschaft	64
8. Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreis-angehörigen Bereich	71
9. Interkommunale Kooperation und Vergaberecht	78
10. Schulkostenbeiträge	85
11. Organisation und Kosten der Schülerbeförderung	93
12. Kommunale Bauhöfe	103
13. Kommunale Schwimmbäder	113
14. Kommunale Einflussssicherung in Gesellschaften mit beschränkter Haftung	122
15. Gewährleistung von Jahresabschlussprüfungen und Prüfungsrechten bei Gesellschaften mit kommunaler Beteiligung	132
16. Verwendung von Pauschalzuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr durch die Kommunen	137
17. Einsatz von Informationstechnik in den Kommunen	144
18. Kommunaler Wohnungsbestand	154
19. Ausblick	162

Abkürzungsverzeichnis

A	Abschnitt (in der Haushaltsgliederung)
Abs.	Absatz
ALG	Arbeitslosengeld
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt für Schleswig-Holstein
ANBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften
Art.	Artikel
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
Epl.	Einzelplan
€	EURO - Europäische Währungseinheit
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Ew	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GmbHG	Gesetz betreffend Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GPÄ	Gemeindeprüfungsämter
GSiG	Grundsicherungsgesetz
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
HbL	Hilfe in besonderen Lebenslagen
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
IMK	Innenministerkonferenz
IT	Informationstechnik
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
KiTa	Kindertageseinrichtungen
KiTaG	Kindertagesstättengesetz
KITS	Kommunale IT-Standards
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KomFIT	Kommunales Forum für Informationstechnik

KPG	Kommunalprüfungsgesetz
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKT	Schleswig-Holsteinischer Landkreistag
LRH	Landesrechnungshof
LRH-G	Gesetz über den Landesrechnungshof
LV	Landesverfassung
LVS	Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH
Mio. €	Millionen EURO
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SGB	Sozialgesetzbuch
SHGT	Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag
TAG	Tagesbetreuungsausbaugesetz
T€	Tausend EURO
Tz.	Textziffer in diesem Bericht
VV	Verwaltungsvorschrift
WoGG	Wohngeldgesetz

1. Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) ist als Prüfungsbehörde schwerpunktmäßig für die Landesverwaltung zuständig, darüber hinaus aber auch für die Prüfung der kommunalen Körperschaften. 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 nur in Einzelfällen behandelt werden, legt der LRH hiermit seinen **4. Kommunalbericht** vor. Mit diesem Bericht werden dem Landtag und der Landesregierung sowie darüber hinaus den Kommunen und der Öffentlichkeit Prüfungsfeststellungen von übergeordneter und allgemeiner Bedeutung mitgeteilt (vgl. § 2 Abs. 5 LRH-G¹).

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. Die Beiträge „Soziale Sicherung des Einzelplans 4 und die Neuerungen durch Hartz IV“, „Entwicklung und Steuerung der Hilfen nach § 35 a SGB VIII“ und „Umsetzung und Auswirkungen des Grundsicherungsgesetzes“ hat das **Sozialministerium**, die Beiträge „Schulkostenbeiträge“ und „Organisation und Kosten der Schülerbeförderung“ das **Bildungsministerium** sowie die Beiträge „Interkommunale Kooperation und Vergaberecht“ und „Verwendung von Pauschalzuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr durch die Kommunen“ das **Wirtschaftsministerium** mit der Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Das Innenministerium hat die Herausgabe des 4. Tätigkeitsberichts des LRH für den kommunalen Bereich begrüßt; die kommunalen Landesverbände haben den Kommunalbericht darüber hinaus als wichtige Informationsquelle für die kommunale Praxis bezeichnet. Besondere Hinweise der Ministerien und der kommunalen Landesverbände sind in einzelnen Textbeiträgen berücksichtigt bzw. wiedergegeben.

Die frühere Anregung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände, bei künftigen Berichten auch Erkenntnisse aus Prüfungen im kreisangehörigen Gemeindebereich aufzunehmen, wurde auch in diesem Jahr aufgegriffen. Die Beiträge „Kommunale Bauhöfe“ und „Kommunale Schwimmbäder“ beruhen auf Erkenntnissen gemeinsamer Prüfungen des

¹ Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G) vom 02.01.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 3, zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.05.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 128.

LRH mit den Gemeindeprüfungsämtern (GPÄ) der Kreise. Die bisher schon gute Zusammenarbeit mit den GPÄ ist weiter ausgebaut und vertieft worden.

Die Anregung des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages anlässlich des Kommunalberichts 2003, in künftige Berichte auch exemplarische Aussagen zur Finanzsituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden aufzunehmen, wurde im Beitrag „Kommunale Finanzlage“ berücksichtigt.

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 LV¹ 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)**².

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.

2.2 Zuständigkeiten für die Kommunalprüfung

Nach § 2 KPG ist der **LRH** zuständig für die überörtliche Prüfung der kreisfreien Städte, Kreise und kreisangehörigen Städte über 20.000 Ew sowie der Zweckverbände, die der Aufsicht des Innenministeriums unterstehen. Er ist auch zuständig für die Jahresabschlussprüfung der nach KPG prüfungspflichtigen Einrichtungen (Eigenbetriebe, kleine Kapitalgesellschaften) dieser kommunalen Körperschaften; d. h. er beauftragt die Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, nimmt an Schlussbesprechungen teil und wertet die Prüfungsberichte aus (§§ 8 ff. KPG). Bei der überörtlichen Prüfung der Kommunen wird auch die Verwaltung der Beteiligungen untersucht (Betätigungsprüfung); in diese Prüfung werden gem. § 54 HGrG³ auch die Gesellschaften einbezogen, deren Jahresabschlüsse nicht nach dem KPG, sondern aufgrund ihrer Größe nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) geprüft werden. Der LRH ist prüfungsmäßig damit insgesamt für den Bereich zuständig, in dem das Innenministerium als Kommunalaufsichtsbehörde tätig ist.

¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Landesverfassung - LV -) i. d. F. vom 13.06.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 391, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 14.02.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 54.

² Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz - KPG -) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 129, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 01.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 57.

³ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsatzgesetz - HGrG) vom 19.08.1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Art. 63 des Gesetzes vom 23.12.2003, BGBl. I S. 2848.

Die **Landräte** führen die überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften durch, die ihrer Aufsicht unterstehen. Diese Aufgabe nehmen die Rechnungsprüfungsämter der Kreise als GPÄ wahr.

Unabhängig von dieser kommunalaufsichtlichen Zuordnung kann der LRH auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung aller kommunalen Körperschaften im Rahmen von Querschnittsprüfungen überwachen (§ 5 a KPG). Dabei werden vergleichende Prüfungen mehrerer kommunaler Körperschaften zu einem Aufgabenbereich oder sachlichen Schwerpunkten vorgenommen.¹

In der neuen Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages sind erneut Forderungen aus dem kommunalen Bereich laut geworden, die überörtliche Kommunalprüfung neu zu ordnen. Nach den Vorstellungen der Befürworter soll dazu ein kommunaler **Prüfungsverband** bzw. eine kommunale **Prüfungsanstalt** geschaffen werden. Der LRH weist hierzu auf folgende Gesichtspunkte hin:

Eine **Organisationsform** ist stets nur Mittel zum Zweck. Sie hat sich im Wesentlichen an den Funktionsanforderungen zu orientieren, im vorliegenden Fall an der Frage, was die überörtliche Kommunalprüfung leisten soll und muss. Neben dieser Zielsetzung sind die verfassungsmäßigen Grundlagen der Finanzkontrolle, die Größe unseres Landes sowie die vorhandene Gemeindestruktur weitere wichtige Aspekte bei der Entscheidung der geeigneten Organisationsform für die überörtliche Kommunalprüfung. Vor diesem Hintergrund stellen der gewählte Aufbau und die langjährig praktizierte Organisationsform der überörtlichen Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein ohne Zweifel gute Lösungen dar, die sich aus Sicht des LRH aus folgenden Gründen insgesamt bewährt haben.

Insbesondere die **Rechnungshofslösung** stellt gerade für ein kleines Flächenland wie Schleswig-Holstein eine zweckmäßige Form dar, die überörtliche Finanzkontrolle sicherzustellen. Die in der LV enthaltene grundsätzliche Verankerung auch der kommunalen Finanzkontrolle beim LRH sichert eine neutrale, außerhalb der politischen Gewalten stehende und von Einflussnahmen der geprüften kommunalen Körperschaften freie Prüfungstätigkeit. Bei diesem Modell ist insbesondere gewährleistet, dass Landes- und Kommunalfinanzen nach einheitlichen Grundsätzen und Prüfungsmaßstäben beurteilt werden und die Belange der kommunalen Seite dabei nicht zu kurz kommen. Der ständige Einblick in die Haushalts- und Wirtschaftsführung **des Landes und der kommunalen Körperschaften** ermöglichen dem LRH eine vergleichende und abgewogene Urteilsbildung

¹ Vgl. im Übrigen die ausführliche Darstellung zur Kommunalprüfung im Kommunalbericht 1999 des LRH, S. 8 ff.

über die Aufgabenerfüllung und die finanzwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Land und Kommunen. Daraus lassen sich Gesamtbewertungen ableiten, die wiederum unterstützende Entscheidungsgrundlagen für den Gesetzgeber sein können. Von diesem Wissen macht der LRH bei seinen Stellungnahmen zu Gesetz- und Verordnungsentwürfen Gebrauch. Ebenso wie er stets die Erfüllung der Landesaufgaben im Blick hat, versteht er sich auch als „Sachwalter“ der Kommunen, wie u. a. Stellungnahmen zu den Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)¹ oder viele Beiträge in den Kommunalberichten, z. B. zum Quotalen System, belegen.

Positiv wirkt sich im derzeitigen System auch die Nähe zwischen überörtlicher **Kommunalprüfung und Kommunalaufsicht** aus, die eine Zusammenarbeit „Hand in Hand“ ermöglicht. Dies gilt in erster Linie für die gemeinsame Zuständigkeit der Landräte für beide Aufgabenbereiche, aber auch für die Zusammenarbeit zwischen LRH und Kommunalaufsicht des Innenministeriums.

Ein weiterer Vorteil des jetzigen Systems ist die - richtigerweise bestehende - **Kostenfreiheit** der überörtlichen Kommunalprüfung für die geprüften Kommunen. Ein kommunaler Prüfungsverband oder eine Prüfungsanstalt finanziert sich über Gebühren, wie die bestehenden Beispiele in anderen Bundesländern zeigen.

Die Praxis der Kommunalprüfung beim LRH stellt auch eine **wirtschaftliche Lösung** dar, da für diese umfassende Aufgabe lediglich 12 Prüferinnen und Prüfer eingesetzt werden. Zusätzlicher Fachverstand für Spezialgebiete, wie z. B. Hochbau, Tiefbau oder Informationstechnik, wird für die Kommunalprüfung flexibel aus den anderen Prüfungsabteilungen des LRH herangezogen.

Eine Herauslösung der Aufgaben der GPÄ aus den Kreisen würde im Übrigen die in Personalunion wahrgenommenen Aufgaben der Rechnungsprüfung der Kreise erheblich berühren und nicht ohne Auswirkungen auf deren Leistungsfähigkeit als **örtliche Prüfungsinstanz** bleiben.

Unabhängig von diesen für die grundsätzliche Beibehaltung des jetzigen Systems sprechenden Aspekte ist der LRH bereit, sich an einer konstruktiven Diskussion zu beteiligen und zu weiterführenden Lösungen i. S. einer **Verbesserung der überörtlichen Kommunalprüfung** in Schleswig-Holstein beizutragen.

¹ Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) vom 04.02.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 47, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 14.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 484.

2.3 **Zukunftsgerichtete Prüfungstätigkeit des LRH**

Der LRH versucht zunehmend, den **zukunftsgerichteten Beratungsaspekt** in den Vordergrund seiner Arbeit zu stellen. Dies zeigt die immer größer werdende Zahl von Vorschlägen zur Veränderung der Arbeit in den Kommunen auch im Rahmen der regelmäßigen überörtlichen Prüfungen, bei der den Kommunen schon während der örtlichen Erhebungen Hinweise und Anregungen zu Verbesserungen im Verwaltungshandeln gegeben werden.

Auch die vom LRH vermehrt durchgeführten Querschnittsprüfungen im kommunalen Bereich beschränken sich nicht allein auf die Aufdeckung von Fehlentwicklungen im Rahmen einer Ordnungsprüfung, sondern sind in vielen Fällen als Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung auf Vorschläge zur Veränderung der Aufgabenerledigung durch die Kommunalverwaltung ausgerichtet.

Außerdem hat sich aufgrund der während der Prüfungen vor Ort geknüpften persönlichen Kontakte auch ein reger Gedankenaustausch außerhalb der eigentlichen Prüfungsverfahren entwickelt. Weiterhin gibt es vielfältige Kontakte zu den kommunalen Landesverbänden und insbesondere zum Innenministerium als oberster Kommunalaufsichtsbehörde. Auch steht der LRH in ständiger Verbindung mit den Prüfungsämtern der Kreise und Städte.

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

2.4 **Übersicht über Kommunalprüfungen**

In den Jahren 2003 und 2004 hat der LRH im Einzelnen bei folgenden kommunalen Körperschaften **überörtliche Prüfungen** durchgeführt:

- Kreise Nordfriesland und Segeberg,
- Städte Norderstedt, Schleswig, Wedel, Itzehoe, Ahrensburg und Husum,
- Zweckverband Ostholstein.

Einen besonderen Schwerpunkt legte der LRH in den Jahren 2003 und 2004 auf die Durchführung von **Querschnittsprüfungen**; folgende Themenbereiche wurden dabei behandelt:

- Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich,
- Kommunale Einflussicherung in GmbH,
- Schulkostenbeiträge,

- Verwendung von Pauschalzuweisungen für den ÖPNV durch die Kommunen,
- Entwicklung und Steuerung der Hilfen nach § 35 a SGB VIII,
- Kommunale Bauhöfe,
- Kommunale Schwimmbäder,
- Umsetzung und Auswirkungen des Grundsicherungsgesetzes,
- Gewährleistung von Jahresabschlussprüfungen nach KPG und von Prüfungsrechten nach HGrG bei Gesellschaften mit kommunaler Beteiligung,
- Organisation und Kosten der Schülerbeförderung.

Insbesondere der Sonderbericht vom 28.11.2003 über die Querschnittsprüfung „Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich“ hat eine große Resonanz gefunden und die breite landes- und kommunalpolitische Diskussion zur Größenordnung leistungsfähiger Kommunalverwaltungen beflügelt.

Zusammengefasste Erkenntnisse aus Prüfungen mit kommunalem Bezug fanden ihren Niederschlag auch in folgenden **Bemerkungsbeiträgen 2004**:

- Aus- und Fortbildung in der Feuerwehr,
- Schuldnerberatungsstellen,
- Ausübung der Fachaufsicht durch das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft,
- Grundwasserentnahmeabgabe.

Darüber hinaus ist der Sonderbericht „Prüfung der Unterrichtsversorgung, des Lehrerberarfs sowie der Schulentwicklung der öffentlichen allgemein bildenden Schulen des Landes Schleswig-Holstein bis zum Schuljahr 2009/10“ für die Kommunen von Bedeutung.

Auch die folgenden Beiträge in den **Bemerkungen 2005** weisen einen kommunalen Bezug auf:

- Neuorganisation in der Katasterverwaltung,
- Krankenhausfinanzierung nach dem KHG,
- Oberflächenwasserabgabe.

Weiterhin lässt der LRH jährlich rd. 150 **Jahresabschlussprüfungen** kommunaler Wirtschaftsbetriebe von Wirtschaftsprüfern oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durchführen, wertet die Prüfungsberichte aus und ergreift - falls erforderlich - weitere Maßnahmen. Hinzu kommt die Beobachtung und Überwachung von mehr als 40 kommunalen Gesellschaften, die nach HGB geprüft werden.

Die nachfolgenden Beiträge geben die Prüfungserfahrungen des LRH wieder, die für den kommunalen Bereich von allgemeiner oder übergeordneter Bedeutung sind.

3. Kommunale Finanzlage

Die kommunale Finanzlage hat sich in den beiden letzten Jahren weiter verschärft. Bei vielen Städten und Kreisen sind freie Finanzspielräume nicht mehr vorhanden und die Haushalte defizitär. Ein Haushaltsausgleich konnte häufig nur durch Erlöse aus Vermögensveräußerungen oder Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage erreicht werden.

Die fehlenden Eigenmittel für notwendige Investitionen der kommunalen Gebietskörperschaften mussten durch zusätzliche Kredite ersetzt werden; die absoluten Schuldenstände haben sich folglich weiter erhöht. Die daraus resultierenden Kapitaldienstbelastungen nahmen einen immer größeren Anteil an den laufenden Ausgaben der Kommunen ein, sodass die Fähigkeit abnahm, den Schuldendienst zu tragen.

Die finanziellen Auswirkungen der Hartz-IV-Reformen sind derzeit nicht absehbar. Unabhängig davon ergibt sich u. a. aus den Haushaltsplänen, dass sich der allgemeine Abwärtstrend in der Finanzsituation der Kommunen voraussichtlich auch in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Insbesondere bei den Kreisen und kreisfreien Städten werden weiterhin unausgeglichene Haushalte zu verzeichnen sein.

Auch im kreisangehörigen Bereich ist diese finanzwirtschaftlich negative Tendenz sichtbar, wobei die größeren Gemeinden und Städte über 10.000 Ew insbesondere durch Gewerbesteuererbrüche belastet werden.

An einer Haushaltskonsolidierung führt kein Weg vorbei. Über die von den Kommunen bisher ergriffenen Maßnahmen hinaus müssen auch die kommunalen Verwaltungsstrukturen an die veränderten finanziellen Rahmenbedingungen angepasst werden.

Wie in den Kommunalberichten zuvor soll zunächst die Entwicklung der Finanzsituation der kommunalen Körperschaften beleuchtet werden, die der unmittelbaren überörtlichen Prüfung durch den LRH unterliegen (Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte über 20.000 Ew¹). Aufbauend auf den in den früheren Kommunalberichten veröffentlichten Daten erfolgt eine Fortschreibung der Analysen bis zum Haushaltsjahr

¹ Die kreisangehörigen Städte über 20.000 Ew werden nachfolgend als „Mittelstädte“ bezeichnet.

2004. Auch diese Untersuchung basiert im Wesentlichen auf 3 Kern-Indikatoren, die einen Eindruck über die finanzielle Entwicklung der kommunalen Körperschaften vermitteln:

- Der **freie Finanzspielraum**, der den im Verwaltungshaushalt erwirtschafteten Überschuss darstellt und grundsätzlich für die Finanzierung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zur Verfügung steht,
- das **Investitionsvolumen**, zu dem der Vermögenserwerb, die Baumaßnahmen sowie die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen gerechnet werden, und
- die **Verschuldungssituation**.

Im Übrigen hat der LRH die Anregung des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages aufgegriffen, exemplarisch auf die Finanzsituation der übrigen Gemeinden und Städte im kreisangehörigen Bereich einzugehen.

Das für die Analyse benötigte Zahlenmaterial ist den Rechnungsergebnissen, den Haushaltsplänen 2005 der Kommunen und den Berichten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein entnommen sowie durch eigene Erhebungen und Auswertungen des LRH ergänzt worden. Der Ausblick auf das Haushaltsjahr 2005 basiert auf den kommunalen Haushaltsplänen, die dem LRH im Frühjahr 2005 vorlagen.

- 3.1 Sowohl hinsichtlich der Einnahmen als auch hinsichtlich der Ausgaben sind die kommunalen Haushalte von der allgemeinen **wirtschaftlichen Entwicklung** abhängig. Um sich einen Eindruck über die Grundlagen der kommunalen Finanzen zu verschaffen, ist ein Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik und in Schleswig-Holstein hilfreich:

Bruttoinlandsprodukt ¹ (Bundesrepublik und Schleswig-Holstein) in Preisen von 1995 Veränderung gegenüber Vorjahr in %										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bundesrepublik	+ 1,7	+ 0,8	+ 1,4	+ 2,0	+ 2,0	+ 2,9	+ 0,8	+ 0,1	- 0,1	+ 1,7
Schleswig-Holstein	+ 2,0	+ 1,1	+ 1,2	+ 0,8	+ 1,6	+ 2,4	+ 1,1	- 0,8	- 0,1	+ 2,0

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen) sowie Statistisches Bundesamt (Wirtschaft und Statistik 1/2005)

Aus den Werten ist eine Abnahme der realen Steigerungsraten im Jahr 2001 und eine deutlich spürbare Abschwächung in den beiden Jahren 2002 und 2003 ersichtlich. Die Veränderungsrate in 2004 lässt wieder eine

¹ Das Bruttoinlandsprodukt ist die gängigste Kennzahl für die Wirtschaftskraft eines Landes, ermittelt aus der Entwicklung des privaten Konsums, den Investitionen der Unternehmen, den Ausgaben des Staates und der Differenz zwischen Exporten und Importen. Durch die Angabe in Preisen eines Ausgangsjahres (1995) bleiben die Änderungen des Preisniveaus unberücksichtigt (sog. reales Bruttoinlandsprodukt).

wirtschaftliche Erholung erkennen, wobei aber rd. 0,5 %-Punkte darauf zurückzuführen sind, dass es weniger arbeitsfreie Feiertage gab. Positive Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die sich in einem höheren Lohnsteueraufkommen und mildernd bei den Sozialtransferleistungen bemerkbar machen könnten, bedürften deutlich höherer Wachstumsraten, bei denen neben steigenden Unternehmensgewinnen auch wieder Arbeitsplätze geschaffen werden könnten.

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, inwieweit sich die konjunkturelle Schwächephase konkret auf die kommunalen Haushalte in Schleswig-Holstein ausgewirkt hat. Die finanzwirtschaftlichen Betrachtungen werden nach den 3 kommunalen Hauptgruppen der Kreise, der kreisfreien Städte und der Mittelstädte getrennt dargestellt, um den unterschiedlichen Aufgabenstrukturen und den verschiedenen Einnahmequellen bei Vergleichsbetrachtungen hinreichend gerecht zu werden. Im Übrigen wird im kreisangehörigen Bereich nach Gemeindegrößenklassen differenziert.

- 3.2 Der Nachweis der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit i. S. des § 85 Abs. 2 GO¹ erfolgt über die Kennzahl des **freien Finanzspielraums**. Der freie Finanzspielraum kann als das signifikanteste Kriterium mit einer umfassenden Aussagekraft² zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit angesehen werden und ist somit als Leitkenngroße der erste wichtige Indikator für die Analyse der finanziellen Situation einer Kommune. Diese Kennzahl wird aus dem Zuführungsbetrag zum Vermögenshaushalt entwickelt³ und stellt im Ergebnis den Teil des Zuführungsbetrags dar, der zur investiven Verwendung - (Eigen-)Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen - vom Verwaltungshaushalt weitergegeben werden konnte. Zu interkommunalen Vergleichszwecken wird die

¹ Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO -) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 57, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 01.02.2005, S. 66.

² Vgl. Kommunalbericht 2001, Nr. 4: Betrachtungen zu Kennzahlen über den freien Finanzspielraum.

³ Die **Zuführung vom Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt** zeigt an, wie viel der allgemeinen Finanzmittel, also insbesondere Steuern und nicht auf Investitionen zielende Zuweisungen, nach Deckung der laufenden Kosten, insbesondere der Personal- und der sächlichen Verwaltungs- und Betriebskosten, als „Überschuss“ vor der Tilgung verbleibt. Da die Tilgung aber ebenfalls zu den - laufenden - Ausgaben zu zählen ist, zu denen die Kommune verpflichtet ist, muss der Zuführungsbetrag mindestens die Tilgungsbeträge umfassen, auch wenn dadurch ein Fehlbedarf/-betrag im Verwaltungshaushalt entsteht bzw. sich ein solcher noch erhöht. Darüber hinaus muss nach § 21 GemHVO (Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO -) vom 07.02.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 68, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 09.06.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 202) die Mindestzuführung zusätzlich auch die Kreditbeschaffungskosten, die Rückstellungen für später anfallende Investitionen bei bestimmten kostenrechnenden Einrichtungen, die Gebührenüberschüsse der kostenrechnenden Einrichtungen, die nicht zur Abdeckung von Zuschussbedarfen der Vorjahre dienen, und die Zuführung zu den Treuhandvermögen beinhalten. Ein Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt wird bei der Berechnung des freien Finanzspielraums abgezogen. In diesem Fall ergibt sich ein negativer Finanzspielraum, da die Mindestzuführung zulasten eines Fehlbetrags zustande kommt und diese Mittel damit letztlich fehlen.

Kennzahl des freien Finanzspielraums auf einen einwohnerbezogenen Wert umgerechnet.

- 3.2.1 Der freie Finanzspielraum ist in den **Mittelstädten** weiter stark zurückgegangen, wie sich aus der folgenden Tabelle mit den Gesamtbeträgen und den einwohnerbezogenen Gruppenwerten ablesen lässt:

Haushaltsjahr	Freier Finanzspielraum (Gesamtbetrag T€)	Freier Finanzspielraum (€/Ew)
1995	45.709	98
1996	41.617	89
1997	36.174	77
1998	49.222	104
1999	54.813	117
2000	26.738	57
2001	25.423	54
2002	17.425	37
2003**	8.901	19
2004	1.657	3

* Bereinigte Werte aufgrund einer Sonderentwicklung der Stadt Geesthacht mit einer einmaligen überproportionalen Gewerbesteuerentwicklung.

** Bereinigte Werte ohne Geesthacht (hier ergaben sich außergewöhnlich hohe Gewerbesteuererinnahmen). Unter Einbeziehung von Geesthacht hätten sich für die Betrachtung der Mittelstädte als unrealistisch einzuschätzende Werte von 75.743 T€ bzw. 154 €/Ew ergeben.

Die Entwicklung der freien Finanzspielräume spiegelt den schwachen Konjunkturverlauf wider, der sich bei den Kommunen durch zurückgehende Einnahmen und ein starkes Wachstum der Sozialausgaben - vgl. auch Nr. 4 - bemerkbar machte. Neben den fortdauernden Wirkungen von Steuerentlastungsgesetzen früherer Jahre wurde weiterer Druck auf die kommunalen Finanzen im Jahr 2004 durch das teilweise Vorziehen der ursprünglich für 2005 vorgesehenen 3. Stufe der Steuerreform 2001 bis 2005 ausgeübt. Auch haben sich die erhofften Mehreinnahmen für die Kommunen im Jahr 2004 durch das Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit nicht in der erwarteten Größenordnung eingestellt.

Die Einbrüche bei den Verbundgrundlagen für den kommunalen Finanzausgleich in den einzelnen Jahren belegen die schwierige Situation bei der Entwicklung der Steuereinnahmen der vergangenen Jahre. Um die Belastungen für die kommunalen Haushalte zu nivellieren, wurde der Abrechnungsbetrag 2002 auf die Jahre 2003 (- 28 Mio. €), 2004 (- 28 Mio. €) und 2005 (- 14,6 Mio. €) verteilt. Im Interesse einer weiteren Verstetigung der Finanzausgleichsmasse erfolgte im Vorgriff auf die Abrechnung des tatsächlichen Steueraufkommens des Jahres 2003 eine vorgezogene Teilabrechnung in 2004 (- 25 Mio. €) und ebenfalls für 2005 (- 25 Mio. €).¹ Da-

¹ Haushaltsgesetz 2004/2005, Gesetz vom 11.12.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 697.

rüber hinaus zeigten die vorgenommenen Kürzungen der Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2001 bis 2004 i. H. v. jährlich rd. 30 Mio. € netto (pauschale Kürzung um jeweils 38,3 Mio. € und gleichzeitige Zuführung von 7,7 Mio. € aus dem Kommunalen Investitionsfonds) ihre belastende Wirkung. Nach der deutlichen Steigerung der Gewerbesteuerumlage in den Vorjahren führte die Absenkung der Umlage in 2004 von ursprünglich 118 % auf 82 % zu einer spürbaren Entlastung; bei den Mittelstädten betrug diese ca. 24 Mio. €. Dies konnte aber den insgesamt negativen Trend nur teilweise kompensieren.

Im Ergebnis verminderten die aus diesen Entwicklungen resultierenden Netto-Belastungen die Überschüsse im Verwaltungshaushalt und damit die freien Finanzspielräume, und zwar trotz der in den Mittelstädten auch in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 fortgesetzten Konsolidierungsanstrengungen.

Die o. a. Tabellenwerte spiegeln die tatsächlichen Verhältnisse allerdings zu positiv wider; denn in einigen Fällen wurde ein negativer freier Finanzspielraum nur dadurch vermieden, dass zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts Vermögen (Entnahmen aus den allgemeinen Rücklagen oder Verwendung von Vermögensveräußerungserlösen im Verwaltungshaushalt) eingesetzt wurde. Die freien Finanzspielräume 2004 der Städte Husum, Itzehoe, Rendsburg, Schleswig und Wedel konnten nur aus diesem Grunde noch mit 0 ausgewiesen werden.

Eine Finanzschwäche wird spätestens dann offenkundig, wenn der Verwaltungshaushalt einen Fehlbedarf/-betrag ausweist und die Kennzahl des freien Finanzspielraums einen negativen Wert annimmt. In diesem Falle wird deutlich, dass und in welchem Ausmaß die Kommune laufende Personal-, Sach- und Sozialausgaben nicht mehr durch ihre laufenden Einnahmen abzudecken vermag. Trotz eines erheblichen Vermögenseinsatzes im Verwaltungshaushalt ergab sich bei der Stadt Heide ein nicht unerheblicher Fehlbetrag in 2004. Auch die Haushaltsabschlüsse der Städte Elmshorn und Pinneberg wiesen in 2004 hohe Fehlbeträge auf.

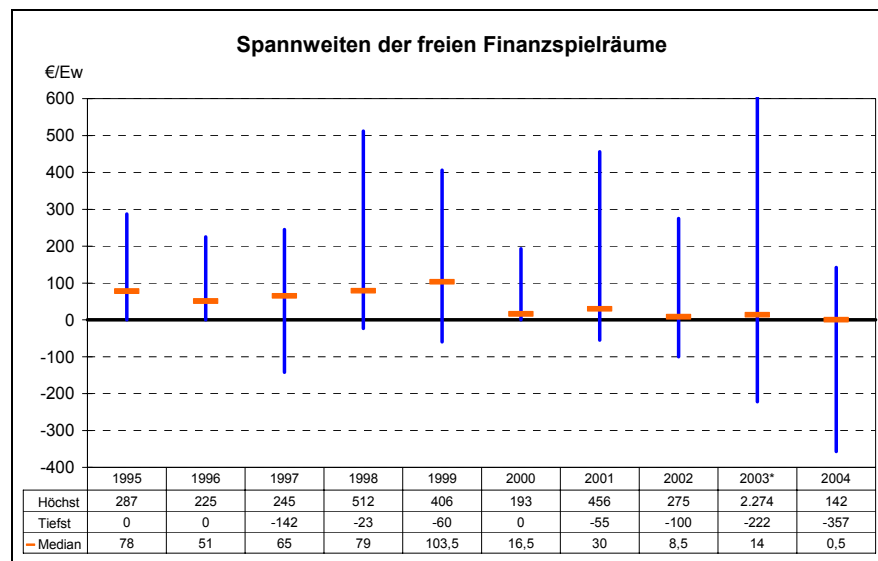
Die folgende Übersicht verdeutlicht die zum 31.12.2004 insgesamt noch nicht gedeckten Beträge in T€ bei den Mittelstädten:

	Fehlbetrag 2003		Fehlbetrag 2004		insgesamt noch nicht gedeckt
		davon aus Vor- jahren		davon aus Vor- jahren	
Elmshorn	6.336	0	2.990	2.000	7.326
Heide	0	0	2.208	0	2.208
Pinneberg	8.857	3.834	14.390	8.857	14.390
Rendsburg	477	0	0	0	477
					24.401

Die Gruppe der Mittelstädte startete in das Haushaltsjahr 2005 demnach mit einer Vorbelastung von insgesamt rd. 24,4 Mio. €.

Zwischen den freien Finanzspielräumen der Mittelstädte gibt es beachtliche Unterschiede. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Mittelstädte ist im Wesentlichen das Ergebnis von sehr differierenden Aufkommen an der Gewerbesteuer, aber auch von unterschiedlichen Belastungen, insbesondere im Bereich der Sozialhilfeleistungen. Hinzu kommen unterschiedliche Standards beim Angebot von kommunalen Leistungen und bei der Intensität der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben, deren Einflüsse auf die Ausgabenstruktur nach den Prüfungsfeststellungen des LRH nicht zu unterschätzen sind.

Die Bandbreite zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert lag im Jahr 2004 zwischen + 142 €/Ew und - 357 €/Ew. Die Spannweiten mit den dazugehörigen Medianwerten¹ sind dem folgenden Diagramm zu entnehmen:



* Die Spannweite für das Jahr 2003 verzeichnet aufgrund des bereits genannten Sondereffekts bei den Gewerbesteuereinnahmen der Stadt Geesthacht einen extrem hohen Maximalwert von 2.274 €/Ew. Zum Zwecke der besseren Darstellung wurde im Diagramm die Spannweite lediglich bis zu einem freien Finanzspielraum von 600 €/Ew (Höchstwert) ausgewiesen.

3.2.2 Die Finanzsituation der 4 **kreisfreien Städte** war ausweislich der freien Finanzspielräume auch im langjährigen Vergleich nach wie vor deutlich angespannter als in den Mittelstädten.

¹ Der Median ist die Zahl, die in der Mitte einer Zahlenreihe liegt. Hiernach hat die Hälfte der Zahlen Werte, die kleiner als der Median, und die andere Hälfte hat Werte, die größer als der Median sind. Durch die Ausblendung von extremen Ausreißern hat der Median als Zentralwert größere Aussagekraft als der arithmetische Mittelwert.

Haushaltsjahr	Freier Finanzspielraum (Gesamtbetrag T€)	Freier Finanzspielraum (€/Ew)
1995	- 17.748	- 28
1996	- 4.891	- 8
1997	- 3.783	- 6
1998	23.972	38
1999	13.412	22
2000	6.904	11
2001	- 5.383	- 9
2002	- 31.643	- 52
2003	- 103.447	- 169
2004	- 196.656	- 323

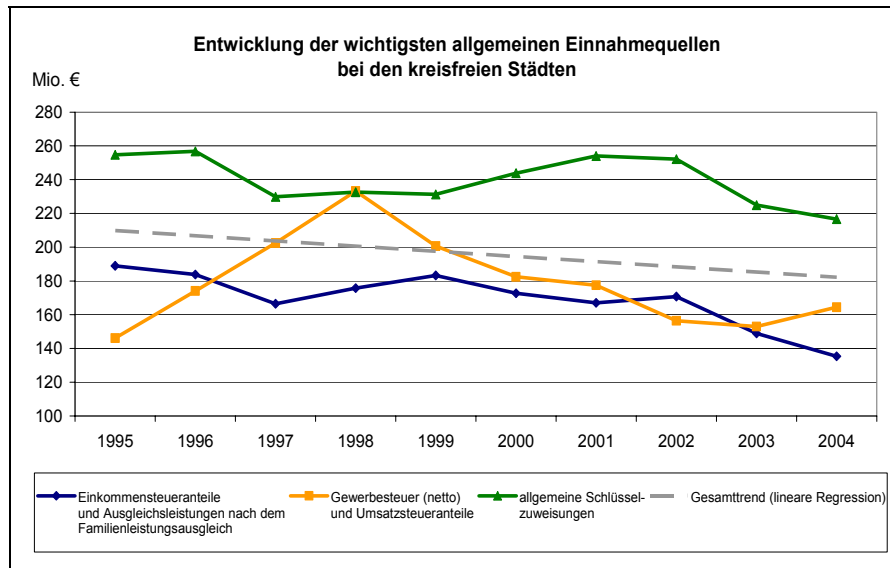
Die Summe der freien Finanzspielräume repräsentieren seit 2002 die kumulierten Fehlbeträge der 4 kreisfreien Städte.

Entwicklung der Defizite in den Verwaltungshaushalten der kreisfreien Städte in Mio. €										
	Flensburg		Kiel		Lübeck		Neumünster		insgesamt	
		davon aus Vor- jahren		davon aus Vor- jahren		davon aus Vor- jahren		davon aus Vor- jahren		davon aus Vor- jahren
1995	3,7	3,0	-	1,5	8,5	-	7,1	8,1	12,3	19,6
1996	-	9,2	-	-	13,9	3,2	-	13,5	13,9	25,9
1997	1,9	3,7	2,1	-	13,6	8,5	-	1,6	17,6	13,8
1998	1,6	-	-	2,1	6,7	13,9	-	-	8,3	16,0
1999	0,4	1,9	-	-	-	13,6	-	-	0,4	15,5
2000	0,5	1,6	-	-	19,2	6,7	-	-	19,7	8,3
2001	6,4	0,4	-	-	17,5	-	-	-	23,9	0,4
2002	10,4	0,5	-	-	17,5	19,2	3,3	-	31,2	19,7
2003	22,7	6,4	20,7	-	51,1	17,5	8,7	-	103,2	23,9
2004	24,8	10,4	74,8	-	82,8	17,5	13,2	3,3	195,6	31,2
Deckungslücke zusammen =									298,8	

Nach den vorliegenden Zahlen hat sich die Finanzsituation ab 2003 dramatisch verschlechtert. Seit 2003 weisen wieder alle 4 kreisfreien Städte Fehlbeträge aus. Die zu Beginn des Haushaltsjahres 2005 bestehenden Deckungslücken bei den kreisfreien Städten addierten sich auf insgesamt 298,8 Mio. €.

Die Bandbreite bei den freien Finanzspielräumen der einzelnen kreisfreien Städte bewegte sich in 2004 folglich im negativen Bereich zwischen - 168 €/Ew (Neumünster) und - 390 €/Ew (Hansestadt Lübeck).

Die Auswirkungen der rückläufigen allgemeinen Deckungsmittel auf die freien Finanzspielräume der kreisfreien Städte sind gravierend. Das folgende Diagramm gibt die wichtigsten allgemeinen Einnahmequellen der 4 kreisfreien Städte wieder, die sehr sensibel auf wirtschaftliche Änderungen reagieren und damit am „störanfälligsten“ erscheinen:



Trotz des hohen auf den Einnahmen der Landeshauptstadt Kiel beruhenden Wertes bei der Gewerbesteuer im Jahr 1998 ist ein abwärts gerichteter Gesamttrend in den vergangenen 10 Jahren unverkennbar (grau gestrichelte Linie). Der Anstieg der Netto-Gewerbesteuer in 2004 resultiert in erster Linie aus der Absenkung der Gewerbesteuerumlage. Anlass zur Sorge muss der kontinuierliche Rückgang der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer bereiten, der bedingt ist durch Steuerentlastungsgesetze, die allgemeine konjunkturelle Situation (Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen, zurückhaltende bzw. negative Lohnentwicklung) sowie durch das Abwandern relativ einkommensstarker Familien aus der Stadt in das Umland unter „Mitnahme“ der ihnen zuzurechnenden Steuerkraft. Der Rückgang der Einwohnerzahl über den Zeitraum von 10 Jahren in der Größenordnung von knapp 24.000 Ew ist als ein Grundproblem der kreisfreien Städte anzusehen.

3.2.3 Der freie Finanzspielraum bei den **Kreisen** entwickelte sich in den einzelnen Jahren des Betrachtungszeitraums wie folgt:

Haushaltsjahr	Freier Finanzspielraum (Gesamtbetrag T€)	Freier Finanzspielraum (€/Ew)
1995	54.952	27
1996	55.945	27
1997	37.550	18
1998	23.153	11
1999	38.216	18
2000	57.633	27
2001	57.177	26
2002	14.468	7
2003	- 41.123	- 19
2004	- 82.920	- 37

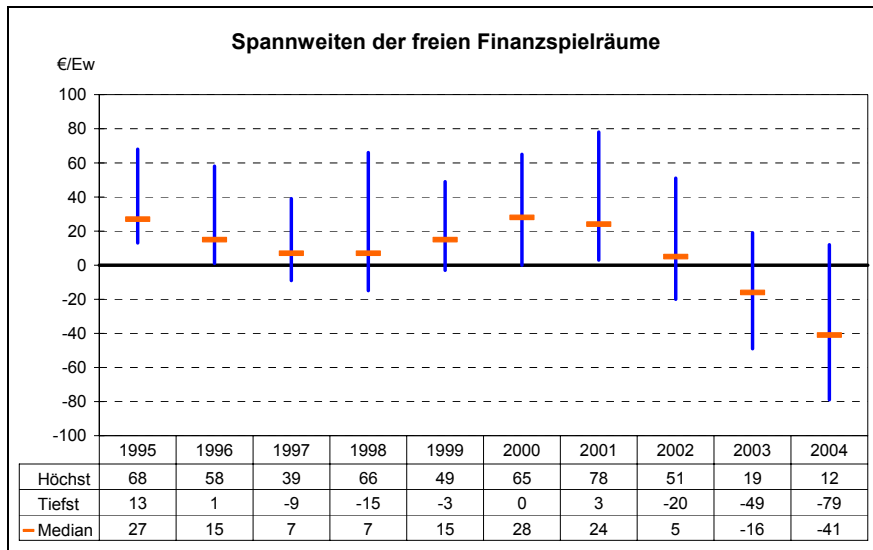
Auch die Kreise teilen das finanzwirtschaftliche Schicksal der beiden zuvor beschriebenen Kommunalgruppen. Seit 2003 befinden sich die Kreise bei einer Gesamtbetrachtung im defizitären Bereich. Die in 2003 zu verzeichnenden negativen Finanzspielräume haben sich in ihrer Gesamtheit innerhalb nur eines Jahres verdoppelt. Dabei haben die Kreise Dithmarschen, Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde, Segeberg und Stormarn ihre Verwaltungshaushalte in 2004 durch Vermögensverzehr in einem Gesamtvolumen von ca. 7,9 Mio. € gestützt. Lediglich der Kreis Steinburg konnte 2004 einen ausgeglichenen Jahresabschluss erzielen.

Die folgende Übersicht verdeutlicht die insgesamt noch nicht gedeckten Defizite bei den Kreisen in T€ (grau = Deckung des direkten Vorjahres):

	Fehlbetrag 2003		Fehlbetrag 2004		insgesamt noch nicht gedeckt
		davon aus Vor- jahren		davon aus Vor- jahren	
Dithmarschen	4.292	0	6.737	4.292	6.737
Hzgt. Lauenburg	4.883	0	7.614	3.205	12.497
Nordfriesland	6.110	0	8.004	1.080	14.114
Ostholstein	3.269	0	8.547	0	11.816
Pinneberg	3.801	0	15.839	0	19.640
Plön	3.656	0	5.475	0	9.131
Rendsburg- Eckernförde	1.908	0	3.941	1.908	3.941
Schleswig- Flensburg	9.750	1.000	15.809	2.950	25.559
Segeberg	3.151	0	6.634	0	9.785
Stormarn	2.846	0	5.514	193	8.167
					121.387

Die Kreise starteten demnach in das Jahr 2005 mit einer Vorbelastung i. H. v. 121,4 Mio. €.

Die Bandbreiten zwischen dem jeweils höchsten und dem niedrigsten freien Finanzspielraum der Kreise werden durch das folgende Spannweiten-diagramm mit den dazugehörigen Medianwerten verdeutlicht:



Sowohl die Medianwerte als auch die Spannweiten beschreiben eine Wellenbewegung über die Zeitreihe mit einer Aufwärtsbewegung in 1999/2000 und einer kräftigen Abwärtsbewegung in den Jahren 2002 bis 2004.

Die Hauptfinanzierungsquellen der Kreise bestehen in der Kreisumlage und den allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen, die wiederum von der gemeindlichen Finanzkraft im jeweiligen Kreis als Grundlage zeitversetzt abhängen. Angesichts der sich verschärfenden Haushaltssituation bei den Mittelstädten und - wie sich nachfolgend noch zeigen wird - im übrigen kreisangehörigen Bereich in den Jahren 2003/2004 muss davon ausgegangen werden, dass sich bei den Kreisen die finanzielle Talfahrt weiter fortsetzt.

3.3 Für die folgende Betrachtung der **Investitionstätigkeit** der kommunalen Körperschaften werden die Ausgabegruppen des Vermögenserwerbs, der Baumaßnahmen und der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen herangezogen. Sie haben sich seit 1995 wie folgt entwickelt:

Jahr	Mittelstädte		Kreisfreie Städte		Kreise	
	T€	€/Ew	T€	€/Ew	T€	€/Ew
1995	149.946	321	217.485	343	149.179	72
1996	138.852	297	263.231	417	147.966	71
1997	112.502	239	191.746	306	137.228	64
1998	121.127	257	203.043	327	139.501	65
1999	106.630	227	202.318	329	144.133	67
2000	104.197	222	238.003	390	147.970	68
2001	104.382	223	221.352	363	143.815	66
2002	108.233	230	239.729	392	139.109	63
2003	96.700	197	194.950	319	137.254	62
2004	106.749	217	219.038	359	131.889	60

Bei der Beurteilung der obigen Zeitreihen für die Mittelstädte ist zu berücksichtigen, dass in 2003 die Stadt Quickborn hinzugekommen ist; ohne Quickborn hätten die Investitionsausgaben in diesem Jahr pro Ew 202 € betragen. D. h. in Quickborn ergab sich in 2003 eine extrem unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit von gerade 80 €/Ew, die sich jedoch ein Jahr später 2004 mit 309 €/Ew überdurchschnittlich entwickelte. Die Städte Husum und Rendsburg (umfangreiche Schulbausanierungen, städtebauliche Entwicklungsmaßnahme) führten 2004 die Mittelstädte mit den höchsten Pro-Kopf-Investitionsausgaben an, während sich die Städte Heide und Itzehoe am stärksten zurückhielten.

Die Entwicklung der Pro-Kopf-Werte bei den Mittelstädten und den Kreisen zeigt eine abnehmende Investitionstendenz seit 1995. Bei den kreisfreien Städten blieb das Investitionsniveau trotz mehr oder weniger stark ausgeprägter Schwankungen konstant, wobei in den Jahren 2003 und 2004 die Stadt Flensburg (Bau Innenstadtentlastungsstraße, Sanierung Kanalnetz und Klärwerksbau) und die Hansestadt Lübeck (Bau Nordtangente/Neue Travequerung) nach wie vor die größten Investitionsvorhaben innerhalb dieser Kommunalgruppe realisiert haben.

Das Investitionsvolumen der 3 Kommunalgruppen ist insgesamt von 517 Mio. € (1995) um 59 Mio. € (= 12 %) auf 458 Mio. € (2004) zurückgegangen. Die Gründe lagen bis zum Ende der 90er-Jahre überwiegend in den Ausgliederungen von Einrichtungen aus den kommunalen Haushalten. Seit den Jahren 2001/2002 ist als eine 2. Hauptursache die massive Verschärfung der kommunalen Finanzsituation hinzugetreten.

- 3.4 Die kommunalen Haushalte werden maßgeblich durch den laufenden Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) als Folge der **Verschuldung** beeinflusst. Obwohl die Tilgung aus dem Vermögenshaushalt geleistet wird, müssen auch die Beträge für die ordentliche Tilgung aus dem Verwaltungshaushalt aufgebracht und zwingend als Teil der Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt weitergeleitet werden. Die Verschuldung bestimmt damit nachhaltig den aktuellen und zukünftigen freien Finanzspielraum. Zusätzlich ergeben sich Zinsänderungsrisiken bei ggf. erforderlich werdenden Anschlussfinanzierungen nach Ablauf bestehender Zinsbindungszeiträume. Die zz. auf niedrigem Zinsniveau basierenden und trotzdem schon jetzt teilweise kaum zu tragenden Schuldendienstbelastungen könnten sich später so verschärfen, dass die Handlungs- bzw. Gestaltungsspielräume sich noch weiter verengen.

Bei einer Gesamtverschuldung i. H. v. 1.842 Mio. € würde sich bei einer Zinsanhebung von einem %-Punkt eine Erhöhung der jährlichen Zinsbelastung von 18,4 Mio. € für die o. a. Kommunalgruppen ergeben. Dies ent-

sprache einer zusätzlichen Belastung der ggf. noch vorhandenen positiven freien Finanzspielräume bzw. einer Erhöhung der vorhandenen Fehlbeträge von durchschnittlich rd. 7 € pro Ew.

Die folgende Aufstellung zeigt die Entwicklung der Ist-Schulden der 3 Kommunalgruppen für den Berichtszeitraum. Die Zahlen sind der Statistik über öffentliche Schulden in Schleswig-Holstein entnommen. Die von einigen kommunalen Körperschaften in Anspruch genommenen sog. inneren Darlehen aus Sonderrücklagen oder von Sondervermögen ohne Sonderrechnung sind in dieser Übersicht nicht enthalten.

Jahr	Mittelstädte		Kreisfreie Städte		Kreise	
	T€	€/Ew	T€	€/Ew	T€	€/Ew
1995	245.243	525	1.086.797	1.714	321.701	154
1996	242.869	518	1.127.907	1.792	344.808	164
1997	251.955	535	1.185.462	1.895	354.227	167
1998	254.029	540	1.226.501	1.976	377.394	176
1999	260.268	555	1.179.615	1.919	382.755	177
2000	255.507	545	1.184.019	1.939	374.137	172
2001	258.128	549	1.186.664	1.947	376.343	172
2002	273.023	579	1.123.229	1.842	374.900	170
2003	284.717	578	1.121.743	1.842	402.534	182
2004	289.653	588	1.135.026	1.863	417.013	188

Die von den Kommunen für das Jahr 2002 gemeldeten Schuldenstände zum Kommunalbericht 2003 wurden jetzt ersetzt durch die Zahlen der amtlichen Statistik.

Seit 2003 hat die Stadt Quickborn den Status einer Mittelstadt; ohne Quickborn hätten sich in 2003 Werte von absolut 281.839 T€ bzw. 597 €/Ew ergeben (2004: von absolut 286.932 T€ bzw. 608€/Ew). Die Einwohnerzahl von Quickborn bei gleichzeitig geringer Verschuldung drückt den Durchschnittswert „pro Ew“ nach unten.

Allen 3 Kommunalgruppen ist gemein, dass die Verschuldung absolut und pro Ew im Vergleich der Eckjahre gestiegen ist. Nach kurzfristig genutzten Möglichkeiten der Schuldenrückführung (bei den kreisfreien Städten in 1999 und 2003 sowie bei den Mittelstädten und Kreisen im Jahr 2000) nahm die Nettoneuverschuldung wieder höhere Werte an und bewirkte einen Schuldenzuwachs allein in den Jahren 2003 und 2004 von 68 Mio. € bzw. 4 %.¹ Den größten Anteil an dieser Erhöhung hatten die Kreise, die ihre Schulden in diesem kurzen Zeitraum um rd. 42 Mio. € bzw. rd. 11 % erhöhten.

Erkennbar wird bei den Einwohnerwerten ein deutliches Schuldengefälle zwischen den Kommunalgruppen. Dieses ist primär auf die unterschiedlichen Aufgabenstrukturen zurückzuführen. Darüber hinaus beruht der Un-

¹ Der Gesamtschuldenstand Ende 2002 wurde bei dieser Betrachtung um den Schuldenstand von Quickborn zum 31.12.2002 = 3.030 T€ erhöht.

terschied zwischen den Mittelstädten und kreisfreien Städten auf einem unterschiedlichen Ausgliederungsgrad bestimmter investitionsintensiver Aufgaben. So sind z. B. die großen kostenrechnenden Einrichtungen der Abwasserbeseitigung bei den Städten Flensburg, Kiel und Neumünster noch Bestandteil des Kernhaushalts, während der Großteil der Mittelstädte die Abwasserbeseitigung und die damit verbundenen Schulden ausgegliedert hat. Die Hansestadt Lübeck stellt mit ihren Entsorgungsbetrieben einen Sonderfall dar, da zwar die Aufgabe als solche in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung überführt wurde, jedoch die bis zum Ausgliederungszeitpunkt angefallenen Alt-Kreditverbindlichkeiten im Kernhaushalt verblieben und von dort auch weiterhin bedient werden. Im Gegenzug erhält der städtische Haushalt Erstattungszahlungen für den laufenden Schuldendienst.

Im Übrigen ist der hohe Schuldenstand der kreisfreien Städte auch eine Folge der bereits seit Mitte der 80er-Jahre angespannten Haushaltssituation.

- 3.4.1 Die absolute Verschuldung gibt einen ersten wesentlichen Hinweis auf die zukünftige Belastung der Haushalte durch noch zu erbringende Zins- und Tilgungsleistungen. Inwieweit die Kommunen aber auch faktisch in der Lage sind, diese Belastungen zu tragen, kann nur vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen finanziellen Leistungsfähigkeit eingeschätzt werden.

Aus diesem Grund erscheint es aussagekräftiger, die Verschuldung dynamisch unter Berücksichtigung der laufenden Einnahmen und Ausgaben - effektive Aufbringungskraft - zu beleuchten.¹ Das Ergebnis ist eine technische Kennzahl (**Schuldendienstfähigkeit**)², die angibt, wie oft der Schuldenstand bezogen auf den Beginn eines Jahres den Saldo aus laufenden Einnahmen und Ausgaben ohne Schuldendienst (Überschuss vor Zinsen und Tilgung) übersteigt.³ Durch die Ausblendung des Kapitaldienstes werden die Effekte aus den damit verbundenen Gestaltungsmöglichkeiten (z. B. Tilgungstreckung, -aussetzung, Zinsreduzierung durch bewusst kurze Zinsbindungszeiten) eliminiert und gleiche Ausgangsbasen

¹ Wie bei der Kennzahl des „freien Finanzspielraums“ müssen ggf. weitere vorhandene Potenziale (zz. noch nicht genutzte Einnahmequellen, Sparmöglichkeiten oder zur Schuldentrückführung grundsätzlich verwertbare Vermögenswerte - allgemeine Rücklage) zunächst unberücksichtigt bleiben. Erst soweit diese Potenziale auch realisiert werden, können sie sich positiv auf die Kennzahlenwerte auswirken. Auch der „freie Finanzspielraum“ würde bei einem Einsatz von Vermögenswerten (z. B. allgemeine Rücklage) zur Schuldenreduzierung sogleich günstigere Werte aufweisen, wenn die damit verbundenen Zinsausgabenbelastungen im Verwaltungshaushalt entfielen.

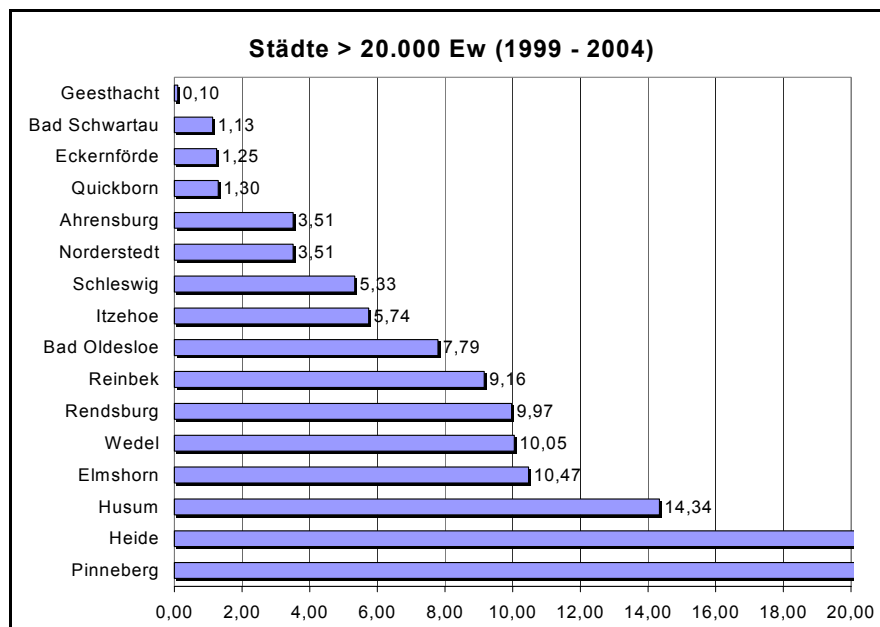
² Kommunalbericht 2003, Nr. 4: Kennzahl „Schuldendienstfähigkeit“.

³ Rechnerisch stellt sie dar, wie oft die Kommune den so definierten Überschuss des Verwaltungshaushalts vor dem Kapitaldienst - effektive Aufbringungskraft - aufwenden müsste, um die Schuldensumme auf einmal zu tilgen. Diese Betrachtung ist natürlich hypothetischer Natur, da die Zinsausgaben, die aufgrund der bereits vorhandenen Verschuldung anfallen, gebunden sind und damit faktisch nicht zur Leistung von Tilgungsausgaben eingesetzt werden können.

geschaffen. Diese Kennzahl, berechnet als Durchschnitt über mehrere Jahre, vermittelt sowohl im Zeitvergleich als auch gerade im Vergleich mit anderen Kommunen eine differenziertere Einschätzung der aktuellen Verschuldungssituation. Je höher ihr Wert ausfällt, desto kritischer ist die vorhandene Verschuldung im Verhältnis zur finanziellen Situation der Kommune zu bewerten. Verkehrt sich der Kennzahlenwert hingegen ins Negative, so ist eine Aufbringungskraft im Verwaltungshaushalt und damit eine Schuldendienstfähigkeit nicht mehr gegeben.

Die Auswertung der Durchschnittswerte für den Zeitraum von 6 Jahren (1999 bis 2004) ergab folgendes Ergebnis:

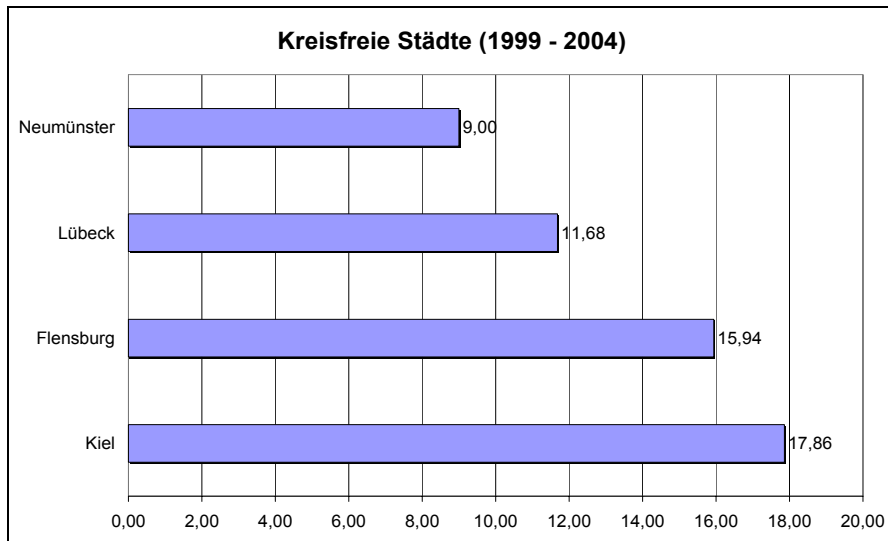
Mittelstädte



Für die Städte Heide und Pinneberg ergeben sich Werte von 198,52 bzw. 275,83.

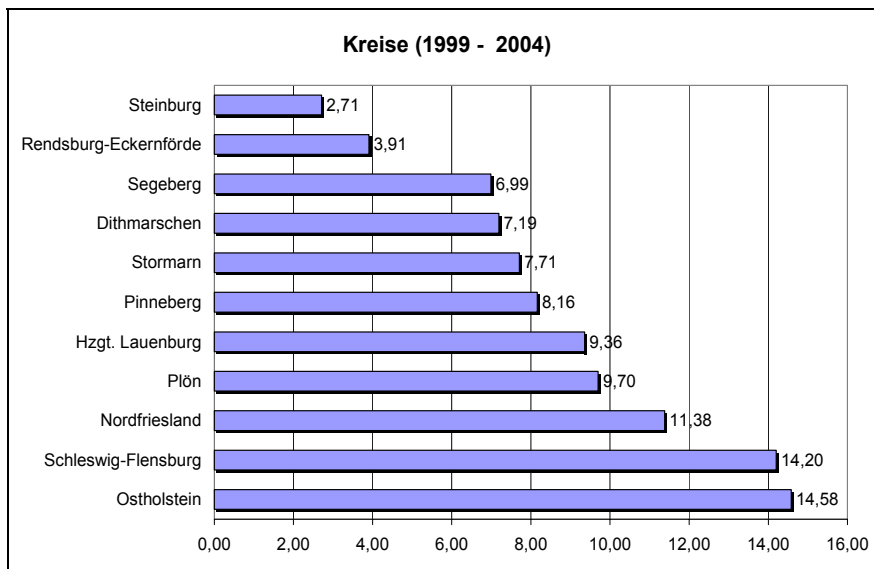
Bei lediglich 6 von 16 Mittelstädten kann die momentane Verschuldungssituation als unproblematisch eingeschätzt werden. Bei den Städten Heide und Pinneberg ist die aktuelle Verschuldungssituation gespiegelt an der finanziellen Leistungsfähigkeit äußerst schwierig. Hier hat sich bereits die gefährliche Wechselbeziehung aus einer steigenden Nettoneuverschuldung bei einer gleichzeitig abnehmenden effektiven Aufbringungskraft des Verwaltungshaushalts bis zur finanziellen Handlungsunfähigkeit manifestiert, die - für eine gewisse Zeit - lediglich durch konsumtiven Vermögensverzehr verdeckt werden kann. Bei den übrigen Mittelstädten muss die Schuldendienstfähigkeit infrage gestellt werden.

Kreisfreie Städte



Angesichts der hohen Pro-Kopf-Verschuldung der Hansestadt Lübeck ist es auf den ersten Blick erstaunlich, dass sie eine bessere Schuldendienstfähigkeit hat als die Stadt Flensburg und die Landeshauptstadt Kiel. Die Hauptursache hierfür liegt in der unterschiedlichen Tilgungspraxis; die Hansestadt Lübeck favorisiert die Aufnahme von Ratenkrediten.¹

Kreise



Der Vergleich der Kreiswerte bei der Kennzahl Schuldendienstfähigkeit macht den Unterschied zwischen den Kennzahlen Pro-Kopf-Verschuldung und Schuldendienstfähigkeit deutlich. Während die Kreise Schleswig-Flensburg und Segeberg mit jeweils 278 €/Ew (Ende 2004) die höchsten Pro-Kopf-Verschuldungen aufweisen, fällt die Schuldendienstfähigkeit

¹ Vgl. ergänzend auch Tz. 3.4.2.

höchst unterschiedlich aus. Im Gegensatz zum Kreis Schleswig-Flensburg, der bei der Schuldendienstfähigkeit den vorletzten Rang einnimmt, erzielt der Kreis Segeberg bei gleicher Pro-Kopf-Verschuldung aufgrund seiner höheren Aufbringungskraft einen deutlich günstigeren 3. Platz.

- 3.4.2 Zusätzlich zu den zuvor beschriebenen Schulden, die von den Kommunen zur Finanzierung im Vermögenshaushalt aufgenommen wurden, müssen mittlerweile weitgehend die **Kassenkredite** der Kommunen berücksichtigt werden, wenn man einen Eindruck von der effektiven Verschuldungslage der Kommunen erhalten will. Zwar sind die Kassenkredite von ihrer Funktion her eigentlich zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen gedacht, allerdings entspricht es inzwischen der Realität, dass die über mehrere Jahre aufgelaufenen Haushaltsdefizite der Kommunen mittel- bis längerfristig durch Liquidität auf Kreditbasis finanziert werden. Insofern spiegeln die Kassenkredite, die in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen sind, zu einem Großteil die kumulierten Haushaltsdefizite der Kommunen wider.

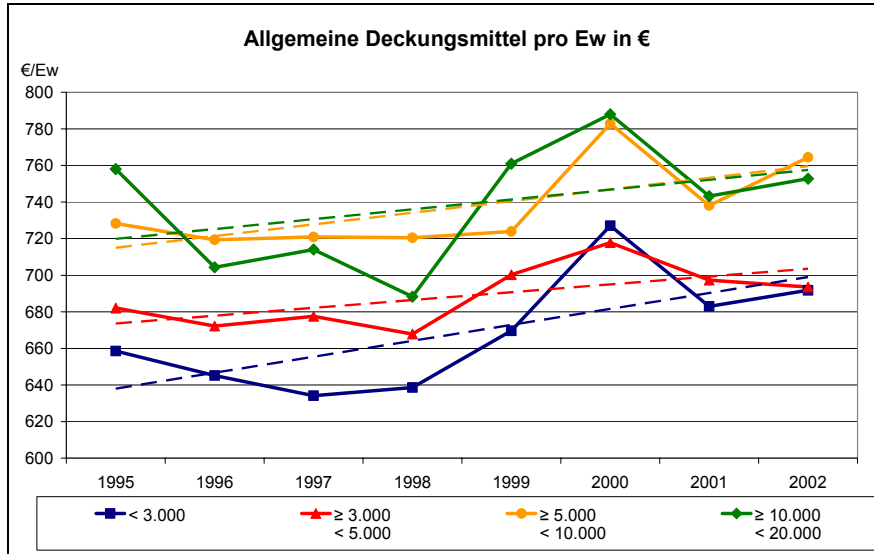
Bezogen auf die Kreise, kreisfreien Städte und Mittelstädte sind deshalb zu den investiven Ist-Schulden zum 31.12.2004 i. H. v. insgesamt rd. 1.842 Mio. € die oben jeweils ermittelten noch nicht gedeckten Fehlbeträge der einzelnen Kommunalgruppen hinzuzurechnen, die Ende 2004 zusammen rd. 445 Mio. € betragen.

- 3.5 Für den übrigen **kreisangehörigen Bereich**, der nicht der unmittelbaren Prüfung durch den LRH unterliegt (**Städte bis zu 20.000 Ew und Gemeinden**), können sich die Aussagen zur Finanzsituation für die ca. 1.100 Kommunen aufgrund des verfügbaren statistischen Datenmaterials nur exemplarisch auf die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel (bis einschließlich 2002) und der Schulden (bis einschließlich 2004) nach Gemeindegrößenklassen erstrecken.¹ Zusätzlich werden für eine Trendaussage einzelne ausgewählte Einnahmearten besonders betrachtet. Um die aktuelle Lage auch unter Berücksichtigung der Ausgabenseite besser beschreiben zu können, wurde weiterhin die Fehlbetragsentwicklung der letzten 3 Jahre mit herangezogen.

- 3.5.1 Die **allgemeinen Deckungsmittel** (hier definiert als Summe der Ist-Beträge der HGr. 0 abzüglich der Gewerbesteuerumlage)² nahmen in den einzelnen Gemeindegrößenklassen folgenden Verlauf:

¹ In die Betrachtung sind nur die Größenklassen bis zu 20.000 Ew einbezogen worden; die Gemeinde Henstedt-Ulzburg fällt hier folglich heraus.

² Die Gr. 83 - allgemeine Umlagen (Kreis- und Amtsumlage) - wurde ausgeklammert, da sich ansonsten die amtsfreien Gemeinden und Städte mangels einer Amtsumlagezahlungsverpflichtung bei dieser Betrachtung besser stellen würden.



Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Statistische Berichte: „Öffentliche Haushaltsrechnungen“).

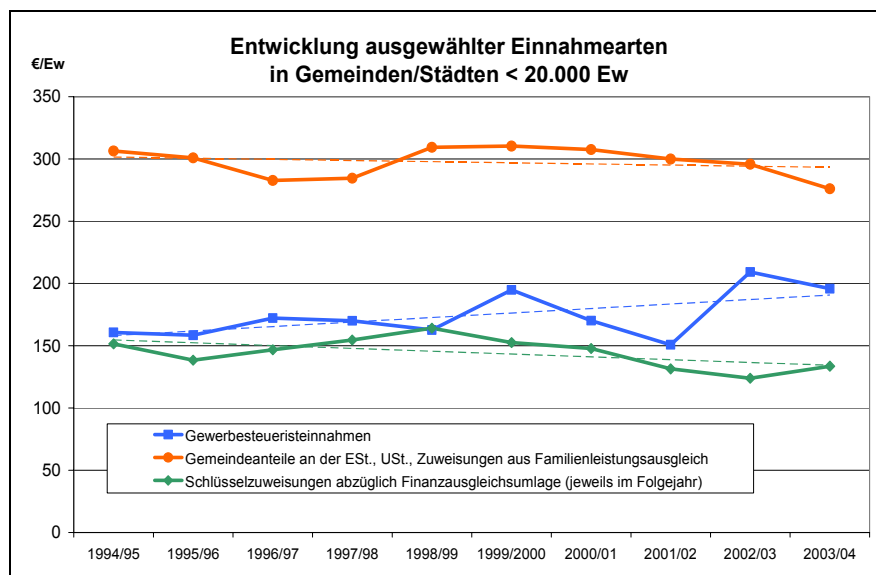
Die gestrichelten Trendlinien zeigen für alle Gemeinden einen steigenden Verlauf. Gut erkennbar werden aber die unterschiedlichen Niveaulagen. Je größer die Gemeinde, desto besser ist ihre Finanzausstattung. Während die Gemeinden über 5.000 Ew bei der Pro-Kopf-Betrachtung eng beieinander liegen, gibt es deutliche Abstufungen bei den Gemeinden zwischen 3.000 und 5.000 Ew und den Gemeinden bis unter 3.000 Ew. Die Ursache ist u. a. in den Zentralitätszuweisungen begründet, die in einem positiven Korrelationsverhältnis zur Gemeindegröße stehen. Auch steigt grundsätzlich das Pro-Kopf-Aufkommen der Gewerbesteuer mit der Gemeindegröße. Dass Ausnahmen die Regel bestätigen, zeigte sich extrem im Jahr 2000, als die beiden kleinen Gemeinden Brokdorf (1.049 Ew) und Stapelfeld (1.476 Ew) außergewöhnlich hohe Gewerbesteuereinnahmen verzeichnen konnten.

Die Ausschläge bei den allgemeinen Deckungsmitteln fallen bei den größeren Gemeinden oberhalb von 10.000 Ew stärker aus. Bei diesen Gemeinden nimmt die Gewerbesteuer einen höheren Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln ein, sodass sie automatisch störanfälliger auf Gewerbesteuerschwankungen reagieren. Umgekehrt sind die Finanzausstattungen der kleineren Gemeinden stetiger und bewegen sich mehr oder weniger im Gleichklang mit den Schwankungen der Finanzausgleichsmasse.

Bemerkenswert ist der festzustellende Einwohnerzuwachs bei den kleinen Gemeinden im Zeitraum 1995 bis 2002. Während die größeren Städte rd. 2 % verloren, stiegen die Einwohnerzahlen der kleinen Gemeinden bis unter 3.000 Ew um 4 %, die der Gemeinden zwischen 3.000 und 5.000 Ew um 13 % und die der Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Ew sogar

um 19 %. Die kreisfreien Städte verloren in dieser Zeit 4 % ihrer Ew. Diese Einwohnerentwicklung hat nicht unerhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und der Gemeindegemeinschaftszuweisungen, deren Höhe sich u. a. von der Anzahl der Ew ableitet. Diese finanzwirtschaftlichen Auswirkungen verstärken sich, wenn relativ einkommensstarke Familien aus der Stadt in das Umland gezogen sind. Dieses erklärt den Anstieg der Einkommensteueranteile und Ausgleichsleistungen beim Familienleistungsausgleich bei den kleineren Gemeinden und den entsprechenden Rückgang bei den kreisfreien Städten (vgl. Diagramm zu Tz. 3.2.2).

Aus dem folgenden Diagramm lässt sich die Entwicklung ausgewählter Einnahmearten der Gemeinden und Städte unterhalb von 20.000 Ew entnehmen.



Quelle: Finanzausgleichsdaten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein (Abrechnungszeiträume jeweils vom 01.07. bis 30.06. des Folgejahres).

Während die Bruttogewerbesteuersteinnahmen je Ew bei für diese Steuerart bekannten Schwankungen tendenziell leicht anstiegen, sind seit Ende der 90er-Jahre rückläufige Trends bei den gemeindlichen Steueranteilen (Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Zuweisungen aus Familienleistungsausgleich), aber auch bei den Schlüsselzuweisungen zu erkennen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass es sich bei den ausgewählten Einnahmearten lediglich um Teilmengen der allgemeinen Deckungsmittel handelt.

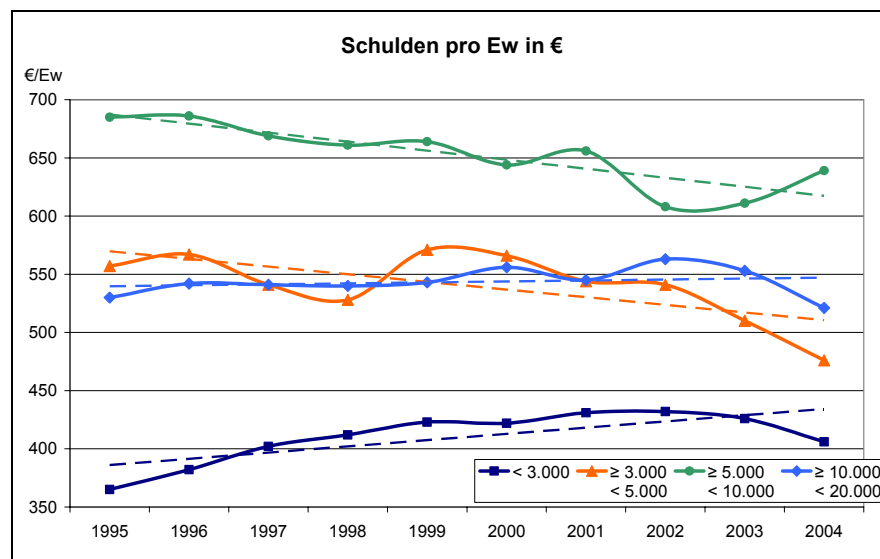
- 3.5.2 Ein verlässlicher Indikator für eine spürbare Verschlechterung der Finanzlage in den beiden vergangenen Jahren ist die **Fehlbetragsentwicklung**, welche sich aus dem negativen Saldo der Einnahmen- und Ausgabenseite **der Verwaltungshaushalte** in den kreisangehörigen Gemeinden bis zu

20.000 Ew ergibt. Der Verlauf ist den folgenden Kennzahlen zu entnehmen:

	2002	2003	2004
Fehlbeträge insgesamt	26,4 Mio. €	42,0 Mio. €	46,9 Mio. €
Anzahl der Gemeinden	102	151	135
arithmetischer Mittelwert pro Gemeinde	259 T€	278 T€	348 T€
Median	43 T€	54 T€	70 T€
Standardabweichung ¹	508 T€	575 T€	782 T€

Hiernach sind sowohl das Gesamtvolumen der Defizite als auch tendenziell das Niveau der Einzelfehlbeträge angestiegen, wobei es sich in Teilen auch um Altfehlbeträge handelt. Eine Detailbetrachtung ergibt, dass die Streubreite mit zunehmender Einwohnerzahl der Gemeinde zunimmt und dies mit der Gewerbesteuerabhängigkeit zusammenhängen dürfte.

3.5.3 Die **Schulden** der Städte und Gemeinden bis zu 20.000 Ew entwickelten sich unterschiedlich:



Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Statistische Berichte: „Öffentliche Schulden“).

Die Verschuldung der Gemeinden zwischen 3.000 und 20.000 Ew konnte zurückgeführt werden. Bei den kleinen Gemeinden bis unter 3.000 Ew ist dagegen ein Anstieg der Verschuldung abzulesen, allerdings auf einem deutlich niedrigeren Niveau als bei den anderen Gemeindegrößenklassen. Dieser Verschuldungsanstieg geht vorrangig einher mit dem erstmaligen Ausbau der Infrastruktur. Auch bei der Verschuldung kann davon ausgegangen werden, dass diese mit der Gemeindegröße und der damit ver-

¹ Die Standardabweichung ist ein Maß dafür, wie weit die jeweiligen Werte um den Mittelwert streuen.

knüpften Aufgabenstruktur zunimmt. Dass die größeren Gemeinden über 10.000 Ew lediglich das Verschuldungsniveau der Gemeinden zwischen 3.000 und 5.000 einnehmen, liegt an der bereits frühzeitig erfolgten Ausgliederung größerer Einrichtungen aus dem Kernhaushalt zusammen mit den ihnen zuzurechnenden Schulden. Die rückläufige Entwicklung der Verschuldung bei den Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Ew spricht für die Annahme, dass solche Ausgliederungsbestrebungen erst während des Betrachtungszeitraums umgesetzt worden sind.

- 3.6 **Zusammenfassend** ist festzustellen, dass sich die Finanzsituation für alle Kommunen in den letzten beiden Jahren zunehmend verschlechtert hat. Die Haushalte der kreisfreien Städte sowie 10 der 11 Kreishaushalte waren 2004 durch Fehlbeträge geprägt. Die Hälfte der Mittelstädte wies strukturell bzw. offen defizitäre Haushalte auf. Die Schulden der kommunalen Körperschaften sind bei den Mittelstädten und den Kreisen weiter bzw. bei den kreisfreien Städten erneut angestiegen. Bei einer dynamischen Schuldenbetrachtung im Lichte der jeweiligen finanziellen Leistungsfähigkeit, also unter Berücksichtigung der laufenden Einnahmen und Ausgaben, ist eine uneingeschränkte Schuldendienstfähigkeit lediglich noch bei 6 Mittelstädten und 2 Kreisen gegeben. Die Höhe der Investitionen ist in Anbetracht der schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen bei den Mittelstädten und Kreisen zurückgegangen. In der Gruppe der kreisfreien Städte sorgen einzelne besondere infrastrukturelle Investitionsvorhaben in Flensburg und in der Hansestadt Lübeck für eine gegenläufige Entwicklung.

Für den übrigen kreisangehörigen Bereich lässt sich feststellen, dass sich bis 2002 die Einnahmen zwar positiv entwickelt haben, dennoch waren die Verschlechterungen der allgemeinen finanziellen Rahmendaten in 2003/2004 mittlerweile auch bei den kleineren Gemeinden in Form von Defizitabweisungen sichtbar. Insbesondere der Rückgang der Finanzausgleichsmasse trifft jetzt auch die Gemeinden, die aufgrund ihrer ländlichen Struktur geringe Gewerbesteuererträge erzielen und dafür in einem höheren Anteilsverhältnis Schlüssel- und Sonderschlüsselzuweisungen empfangen. Die bisherige Finanzentwicklung verlief bei diesen Gemeinden auf einem eher verstetigten Niveau, sodass sie sich aufgrund ihrer geringen eigenen Finanzkraft darauf eingestellt haben, mit knappen Mitteln umzugehen. Nicht eine konstant geringe Einnahmekraft ist damit vorrangig für Haushaltsdefizite ursächlich, sondern vielmehr schwankende Einnahmen. Mit dem Rückgang der Finanzausgleichsmittel trifft es nunmehr aber auch die Landgemeinden.

- 3.7 Im **Haushaltsjahr 2005** wird sich eine weitere Stufe der Steuerreform 2001 auswirken, sodass ein Zuwachs beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nicht zu erwarten ist. Das Jahr 2005 ist im Übrigen eben-

falls von erheblichen Unsicherheiten über die konjunkturelle Entwicklung geprägt. So musste wiederum die Einnahmeerwartung der öffentlichen Haushalte durch die aktuelle Steuerschätzung vom Mai 2005 nach unten korrigiert werden. Die sich aus der Veranschlagung im Doppelhaushalt des Landes ergebende Finanzausgleichsmasse 2005 ist aufgrund der zu erwartenden Mindereinnahmen bei den Verbundgrundlagen um rd. 120 Mio. € überzeichnet. Davon sind bereits 30 Mio. € zur Verstetigung der Entwicklung der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2005 berücksichtigt worden. Die restliche Verteilung des zu erwartenden negativen Abrechnungsbetrags wird in 2006 und 2007 erfolgen. Die Kommunen erhalten ihre Finanzausgleichsleistungen im Jahr 2005 somit z. T. erneut als Vorgriff auf zukünftige Jahre.

Insgesamt muss die finanzwirtschaftliche Entwicklung der schleswig-holsteinischen Kommunen mittlerweile mit größter Besorgnis gesehen werden. Die Haushaltspläne 2005 spiegeln eine fortdauernde sehr schwierige Haushaltssituation wider und lassen erkennen, dass die zukünftigen Haushaltsjahre durch erforderliche Abdeckungen von Fehlbeträgen aus Vorjahren gekennzeichnet sein werden.

Die Kreise bekommen aktuell die zeitversetzten Auswirkungen der schwachen Jahre 2003 und 2004 über die Kreisumlage zu spüren. Die allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen werden diese Lücke bei gleichen Kreisumlagesätzen nicht vollständig kompensieren können. Des Weiteren ist in 2005 die vollständige Abschmelzung der sozialhilferelevanten Festbetragsbestandteile der Kreisschlüsselzuweisungen vorgenommen worden¹, die allerdings durch die entsprechende Erhöhung der Kreisschlüsselmasse zumindest teilweise kompensiert wurde. Insgesamt sind die Finanzierungsstruktur und die Finanzentwicklung ab 2005 insbesondere der Kreis Haushalte, aber auch die der anderen Kommunalhaushalte durch die Hartz-IV-Reform nur bedingt vorhersehbar (vgl. hierzu Nr. 4).

Als **Fazit** ist festzustellen, dass sich die Perspektiven der kommunalen Finanzen aufgrund der konjunkturellen Lage und der Auswirkungen der Steuerreform erheblich und bei den kreisfreien Städten sogar dramatisch verschlechtert haben. Die Kommunen haben zwar hierauf frühzeitig reagiert und die dringende Notwendigkeit erkannt, durch eigene Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen ihre finanzielle Situation weiter zu verbessern (vgl. auch Nr. 7). Nach wie vor ist jedoch das Vertrauen auf eine verlässliche und stetige Finanzausstattung Grundvoraussetzung für eine auf Dauer angelegte Haushaltspolitik. Eine durchaus sinnvolle und wünschenswerte Investitionsbereitschaft der Kommunen geht mit einer gewis-

¹ Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für das Land Schleswig-Holstein vom 14.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 484.

sen Planungssicherheit über die finanziellen Möglichkeiten in der Zukunft einher.

Da die Kommunen auf der Einnahmenseite nur begrenzte Möglichkeiten der Erholung haben, muss zwingend auch die Ausgabenseite beleuchtet werden. Hier kann nur eine strikte Begrenzung auf Kernaufgaben und die Art und Weise ihrer Durchführung dazu beitragen, Handlungs- und ggf. Anpassungsspielräume für nicht auszuschließende weitergehende Einnahmeeinbrüche zu erhalten bzw. wiederzugewinnen. In diesem Zusammenhang wird als Bestandteil einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung auch die notwendige Anpassung der kommunalen Verwaltungsstrukturen an die veränderten wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen noch ernsthafter in Betracht gezogen werden müssen (vgl. auch Nr. 8). Hier gilt es auch, alle Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit zu nutzen.

Nach Auffassung des **Schleswig-Holsteinischen Landkreistages** gibt der Bericht die aktuelle Haushaltssituation der Kreise zutreffend wieder.

Der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag** (SHGT) begrüßt die exemplarischen Aussagen zur Finanzsituation im übrigen kreisangehörigen Bereich, der nicht der unmittelbaren Prüfung durch den LRH unterliegt, und regt an, diese Darstellung auch in künftige Kommunalberichte aufzunehmen. Wünschenswert wäre aus seiner Sicht, auch für diesen Bereich langfristige Betrachtungen der finanzwirtschaftlich bedeutsamen Kern-Indikatoren aufzunehmen.

Zur Verbesserung der Einnahmesituation im Bereich der Grundsteuern ist nach Auffassung des SHGT eine Wertfortschreibung der Grundstücke erforderlich, um den Kommunen eine Erhebung auf aktueller Basis zu ermöglichen.

4. Einzelplan 4 - Soziale Sicherung - und die Neuerungen durch die Sozialrechtsreform

Die Aufwendungen für die soziale Sicherung sind auch in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Zeitgleich haben sich die Einnahmen rückläufig entwickelt. Insbesondere die Haushalte der Kreise und kreisfreien Städte waren dadurch besonders stark belastet.

Während der Zuschussbedarf für die erzieherische Jugendhilfe und die Kindertageseinrichtungen fortlaufend zunahm, haben sich die Sozialhilfesaufwendungen in den kreisfreien Städten 2003 durch die Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung deutlich verringert. Diese Entwicklung bei der Sozialhilfe wurde in den Kreisen durch Kostensteigerungen bei der Eingliederungshilfe und einem wieder zunehmenden Bedarf bei der Hilfe zur Pflege überlagert.

Die finanziellen Auswirkungen der umfassenden Sozialrechtsreform können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht beziffert werden, da keine ausreichend verlässlichen Daten vorliegen und die Finanzierung der Ausgaben nach dem SGB XII noch nicht abschließend geregelt ist. Auf Basis der Bundes- und Landesregelungen zeichnet sich ab, dass der kreisangehörige Bereich im Gegensatz zu den Kreisen eine nachhaltige Entlastung erfahren wird. Diesen Einsparungen stehen Mehraufwendungen infolge der Anhebung der Kreisumlagen zur Finanzierung der zusätzlichen Soziallasten der Kreise gegenüber.

Der Aufwand für die soziale Sicherung wird auch in Zukunft erheblichen Einfluss auf die kommunalen Haushalte haben.

Die Belastung der kommunalen Haushalte durch die im Einzelplan (Epl.) 4 ausgewiesenen Aufwendungen für die soziale Sicherung hat in den vergangenen 2 Jahren seit dem letzten Kommunalbericht des LRH in allen Kommunalgruppen weiter zugenommen. Mit Aufhebung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG)¹ und Einführung des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II)² sowie des So-

¹ Bundessozialhilfegesetz (BSHG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 23.03.1994, BGBl. I S. 646, aufgehoben durch Art. 68 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022.

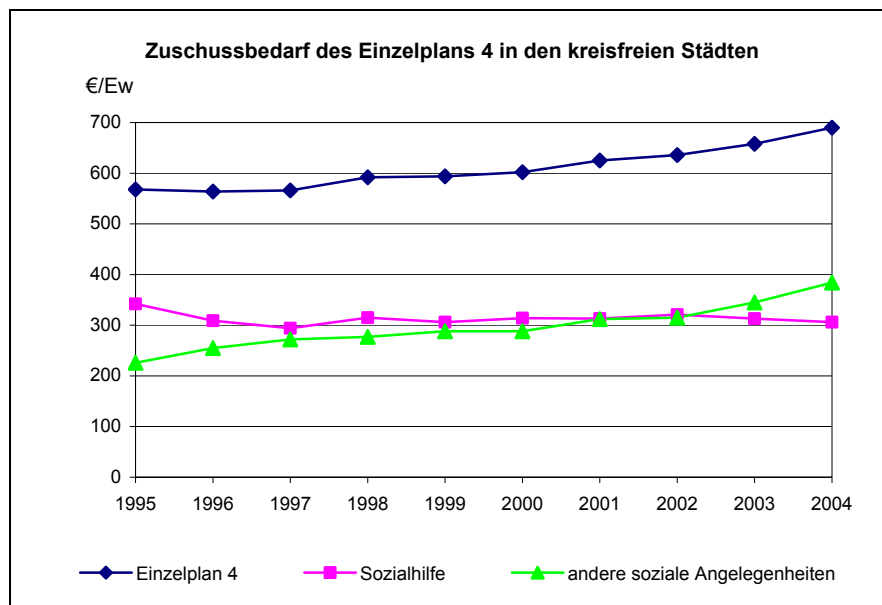
² Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II) vom 24.12.2003, BGBl. I S. 2954, zuletzt geändert durch Art. 2a des Gesetzes vom 21.03.2005, BGBl. I S. 818.

zialgesetzbuchs Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (SGB XII)¹ wurden die kommunalen Aufgabenstrukturen in der Sozialhilfe zum 01.01.2005 und die Finanzverantwortungen für diese Bereiche erheblich geändert. Daher wird die fortlaufende finanzwirtschaftliche Betrachtung des Epl. 4 in den vorangegangenen Kommunalberichten², zu der auch die Entwicklung der Kostenverteilung im Quotalen System gehört, mit diesem Bericht vorerst abgeschlossen.

4.1 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Epl. 4

Die folgende Darstellung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Epl. 4 stellt auf den **Zuschussbedarf** als (Netto-)Belastung der Kommunen ab. Als Vergleichsgröße dient vor allem der Zuschussbedarf je Ew. Aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstrukturen von kreisfreien Städten, Kreisen und kreisangehörigen Städten über 20.000 Ew (Mittelstädte) wird von Vergleichen zwischen den 3 Kommunalgruppen weitgehend abgesehen.

- 4.1.1 In den **kreisfreien Städten** ist der Zuschussbedarf für den Epl. 4 seit 2000 kontinuierlich gestiegen. 2004 betrug er 421 Mio. €. Diese Entwicklung lässt sich an der in der folgenden Grafik und in der Übersicht 1 auf S. 49 abgebildeten Kennzahl Zuschussbedarf je Ew ablesen, die sich von 602 €/Ew (2000) auf 690 €/Ew (2004) erhöht hat.



¹ Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe - (SGB XII) vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, zuletzt geändert durch Art. 27 des Gesetzes vom 21.03.2005, BGBl. I S. 818.

² Vgl. Kommunalbericht 1999, Nr. 4, Kommunalbericht 2001, Nr. 6, und Kommunalbericht 2003, Nr. 6.

Bis einschließlich 2000 stellte die im Haushaltsabschnitt (A) 41 veranschlagte **Sozialhilfe nach dem BSHG** die finanzwirtschaftliche Hauptlast innerhalb des Epl. 4 dar. In den Folgejahren verlagerte sich das finanzielle Gewicht auf die **anderen sozialen Angelegenheiten** (z. B. Kinder- und Jugendhilfe).

Einen maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung hatte das zum 01.01.2003 in Kraft getretene Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)¹ (vgl. Nr. 6). Da eine Vielzahl von Grundsicherungsempfängern zuvor Sozialhilfeleistungen nach dem BSHG bezogen hatte, sind die Sozialhilfeaufwendungen mit Einführung des GSiG zurückgegangen. Die Grundsicherungsleistungen wurden an anderer Stelle des kommunalen Sozialhaushalts, nämlich im Unterabschnitt 485, ausgewiesen. Insofern fand eine Kostenverlagerung innerhalb des Epl. 4 zulasten der anderen sozialen Angelegenheiten statt. Der Zuschussbedarf aus der neuen Grundsicherung betrug 2004 für die kreisfreien Städte 23 Mio. €, das sind 38 €/Ew.

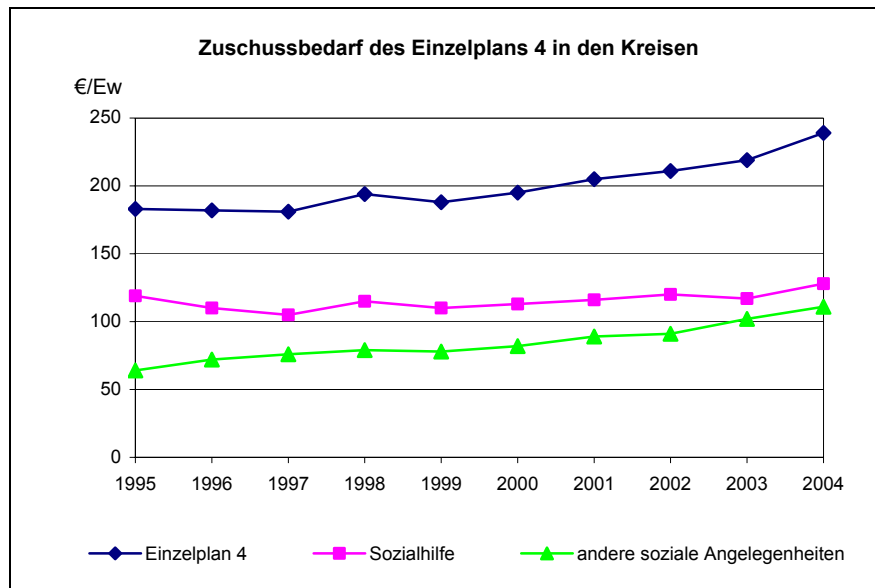
Darüber hinaus hat die **Kinder- und Jugendhilfe** zum wachsenden Zuschussbedarf beigetragen und bildete den inhaltlichen und finanziellen Schwerpunkt innerhalb der anderen sozialen Angelegenheiten. Ihr Zuschussbedarf erhöhte sich im Zeitraum 2000 bis 2004 kontinuierlich von 122 Mio. € auf 142 Mio. €. Bezogen auf Einwohnerwerte war dies eine Steigerung von 200 €/Ew auf 232 €/Ew (vgl. **Übersicht 1** auf S. 49). Ursächlich für diese Entwicklung waren zum einen die tarifbedingten Personal- sowie die Betriebskostensteigerungen für die Kindertageseinrichtungen (KiTa), die nach Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ausgebaut und deren Betreuungsangebote erweitert worden waren. Zum anderen nahm der Finanzbedarf für die erzieherische Jugendhilfe gem. Sozialgesetzbuch Aches Buch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII)² fortwährend zu. Dies war auf den weiterhin steigenden Hilfebedarf und die regelmäßigen Pflegesatzanpassungen der Leistungsanbieter zurückzuführen.

- 4.1.2 In den **Kreisen** hat die finanzielle Belastung durch die soziale Sicherung ebenfalls konstant zugenommen. Der Zuschussbedarf betrug 2004 insgesamt 528 Mio. €. Im Vergleichszeitraum 2000 bis 2004 ist die durchschnittliche Belastung der Kreise von 195 €/Ew auf 238 €/Ew gestiegen (vgl. **Übersicht 1** auf S. 49). Mit einer Zuwachsrate von 21,2 % hat der Finanz-

¹ Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) vom 26.06.2001, BGBl. S. 1310, 1335, aufgehoben durch Art. 68 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022.

² Sozialgesetzbuch (SGB) Aches Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 08.12.1998, BGBl. I S. 3546, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 21.03.2005, BGBl. I S. 818.

bedarf für den Epl. 4 in den Kreisen stärker zugenommen als in den kreisfreien Städten (+ 14,6 %) und den Mittelstädten (+ 14,7 %).

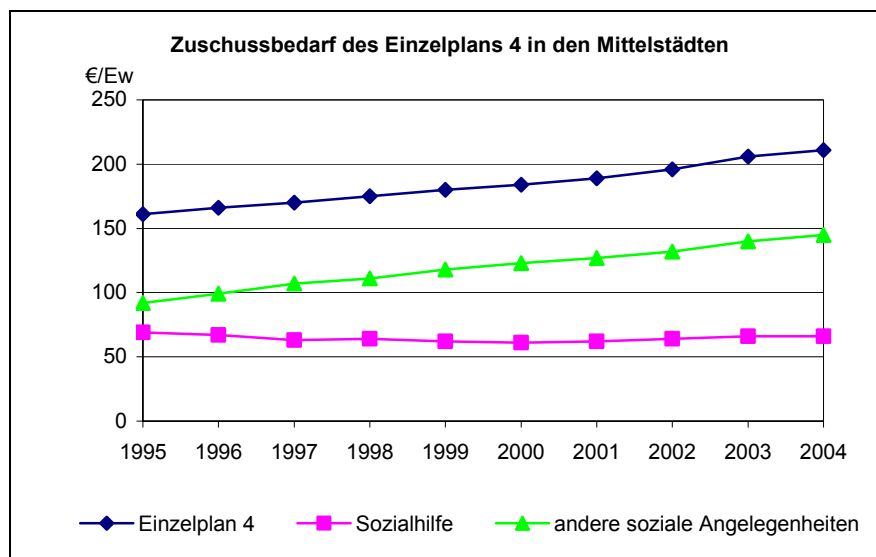


Die **Sozialhilfe nach dem BSHG** stellte in den Kreisen durchgängig den finanziellen Schwerpunkt innerhalb des Epl. 4 dar. Dabei bewegte sich der Zuschussbedarf mit 127 €/Ew (2004) auf einem deutlich niedrigeren Niveau als bei den kreisfreien Städten (306 €/Ew). Zu diesem Unterschied hatten u. a. die arbeitsteilige Aufgabenwahrnehmung zwischen den Kreisen und ihren kreisangehörigen kommunalen Körperschaften sowie die finanzielle Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden an den Sozialhilfefaufwendungen der Kreise beigetragen. Dabei beschränkten sich die Kreisverwaltungen auf die Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL) für Empfänger, die in Einrichtungen leben. Dieser Personenkreis hat erheblich zugenommen;¹ insbesondere in der Eingliederungshilfe sind die Fallzahlen kontinuierlich gestiegen. Gleiches galt für die Hilfe zur Pflege; deren Fallzahlen waren zwar Mitte der 90er-Jahre nach Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung zunächst erheblich zurückgegangen. Steigende Pflegesätze bei zugleich unveränderten Pflegestufenpauschalen der Pflegeversicherung und stagnierenden Renteneinkünften führten jedoch zu einem wieder zunehmenden Sozialhilfebedarf. Dies verursachte einen stärkeren Anstieg des Zuschussbedarfs für die Sozialhilfe als die unter Tz. 4.1.1 angesprochene Kostenminderung durch die Einführung des GSiG. Daher ließ sich die Kostenverlagerung innerhalb des Epl. 4 in den Kreisen nicht an der Entwicklung des A 41 ablesen.

¹ Statistische Berichte „Die Sozialhilfe in Schleswig-Holstein, Teil 2: Empfänger von Sozialhilfe“ des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein.

Die Kostenverlagerung wurde jedoch beim Zuschussbedarf für die **anderen sozialen Angelegenheiten** sichtbar; denn dieser nahm in den Jahren 2003 und 2004 stärker zu als in den Vorjahren. Im Übrigen wurde der Finanzbedarf für die anderen sozialen Angelegenheiten durch die **Kinder- und Jugendhilfe** geprägt. Hauptbelastungsfaktor war die Sicherstellung der kostenintensiven erzieherischen Jugendhilfe nach Maßgabe der §§ 27 bis 41 SGB VIII. Diese verursachte - ebenso wie in den kreisfreien Städten - einen kontinuierlich steigenden Zuschussbedarf. Bei dieser Entwicklung zeichnet sich auch für die Zukunft keine Trendwende ab.

- 4.1.3 Mit einem Zuschussbedarf von 104 Mio. € (= 211 €/Ew) erreichte die ständig steigende Belastung der **Mittelstädte** durch den Epl. 4 im Jahr 2004 einen neuen Höchstwert (vgl. **Übersicht 1** auf S. 49).



Anders als bei den kreisfreien Städten und Kreisen stand bei 14 von 16 Mittelstädten deren finanzielles Engagement für **andere soziale Angelegenheiten** im Vordergrund. Dies wurde durch die primäre Kostenträgerschaft für die in Zusammenarbeit mit Kirchen, freien Trägern der Wohlfahrtspflege und Elterninitiativen vorgehaltenen KiTa bestimmt. Dabei führten der Ausbau der Betreuungsangebote und die tarifbedingten Personalkostensteigerungen für die Beschäftigten in den KiTa - von wenigen Ausnahmen abgesehen - zu einem kontinuierlich steigenden Finanzbedarf. Dieser konnte nur z. T. durch Elternbeiträge und Zuschüsse des Landes sowie der Kreise aufgefangen werden. Vielerorts wurde er ausschließlich aus dem städtischen Haushalt getragen, weil vor allem die Mittelstädte im Randgebiet zu Hamburg auf Eigenleistungen insbesondere der freien Träger der Wohlfahrtspflege verzichteten, obwohl der Landesgesetzgeber in

§ 25 KiTaG¹ eine Eigenbeteiligung der Betreiber von KiTa ausdrücklich vorsieht.

Lediglich in den Mittelstädten Rendsburg und Schleswig dominierte die Sozialhilfebelastung den Epl. 4. Beide Städte wiesen überdurchschnittlich hohe Fallzahlen aus, die in einem engen Zusammenhang mit der negativen Situation am Arbeitsmarkt und der vergleichsweise schwachen Wirtschaftsstruktur der Region stehen. Daneben werden in beiden Städten durch diverse Träger umfangreiche soziale Leistungsangebote vorgehalten, die zu einer Verstärkung der „Sogwirkung“ einer größeren Stadt gegenüber dem ländlichen Umland beigetragen haben.

- 4.1.4 Die von der sozialen Sicherung ausgehende **finanzwirtschaftliche Belastung der Kommunen** wird deutlich, wenn man den Zuschussbedarf des Epl. 4 den zur Finanzierung des gesamten Verwaltungshaushalts bereitstehenden allgemeinen Deckungsmitteln² gegenüberstellt.

		Allgemeine Deckungsmittel €/Ew*	Zuschussbedarf Epl. 4 €/Ew*	Anteil des Epl. 4 an den allgemeinen Deckungsmitteln*
Kreisfreie Städte	1995	1.120	568	50,7 %
	2000	1.194	602	50,4 %
	2004	1.062	690	65,0 %
Kreise	1995	330	183	55,5 %
	2000	342	195	57,0 %
	2004	332	238	71,7 %
Mittelstädte	1995	581	161	27,7 %
	2000	580	184	31,7 %
	2004	541	211	39,0 %

* Die zwischen den 3 Kommunalgruppen z. T. erheblich differierenden Werte beruhen auf einer unterschiedlichen Aufgaben- und Finanzstruktur

In allen 3 Kommunalgruppen hat die von der sozialen Sicherung ausgehende Belastung der kommunalen Haushalte gegenüber 2000 erheblich zugenommen. Dem kontinuierlich wachsenden Zuschussbedarf für den Epl. 4 standen rückläufige allgemeine Deckungsmittel gegenüber.

Die finanzwirtschaftliche Bedeutung der sozialen Sicherung für die kommunalen Verwaltungshaushalte lässt sich auch am Verhältnis des Zuschussbedarfs des Epl. 4 zum Gesamtzuschussbedarf der Epl. 0 bis 8 ablesen.

¹ Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen (Kindertagesstättengesetz - KiTaG) vom 12.12.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 651, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 14.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 503.

² Als allgemeine Deckungsmittel werden die um Umlagen (Gruppierung 81 bis 83) bereinigten Einnahmen aus Steueraufkommen, Umlagen und Zuweisungen (HGr. 0) definiert.

		Zuschussbedarf Epl. 0 - 8 €/Ew*	Zuschussbedarf Epl. 4 €/Ew*	Anteil des Epl. 4 an den Epl. 0 - 8*
Kreisfreie Städte	1995	1.037	568	54,8 %
	2000	1.093	602	55,1 %
	2004	1.278	690	54,0 %
Kreise	1995	288	183	63,5 %
	2000	298	195	65,4 %
	2004	349	238	68,2 %
Mittelstädte	1995	498	161	32,3 %
	2000	522	184	35,2 %
	2004	564	211	37,4 %

* Die zwischen den 3 Kommunalgruppen z. T. erheblich differierenden Werte beruhen auf einer unterschiedlichen Aufgaben- und Finanzstruktur

Sowohl bei den Kreisen als auch bei den Mittelstädten hat die Bedeutung der sozialen Sicherung für die kommunalen Haushalte kontinuierlich zugenommen. Dagegen ist der Anteil des Epl. 4 am Gesamtzuschussbedarf der Epl. 0 bis 8 in den kreisfreien Städten 2004 gegenüber 2000 geringfügig zurückgegangen; dennoch bestimmte die soziale Sicherung den Verwaltungshaushalt.

Insgesamt hat sich damit die vom LRH im Kommunalbericht 2003 beschriebene bedenkliche finanzwirtschaftliche Entwicklung weiter fortgesetzt.

4.2 Weitere Entwicklung im Quotalen System

Schleswig-Holstein führte 1991 eine gegenseitige Finanzierungsbeteiligung zwischen dem überörtlichen Sozialhilfeträger (Land) und den örtlichen Trägern der Sozialhilfe (Kreise und kreisfreie Städte) an den Sozialhilfeaufwendungen der jeweils anderen Ebene ein (**Quotales System**)¹. Dadurch sollten die zuvor durch Aufgabendelegation und zunehmendes Auseinanderfallen von Entscheidungs- und Kostenverantwortung eingetretenen Reibungsverluste zwischen den Sozialhilfeträgern vermieden werden. Zugleich sollte eine sachgerechtere und zügigere Hilfestellung bewirkt und Anreiz zu innovativen und Kosten sparenden Hilfeformen gegeben werden.

Neben den inhaltlichen Zielen wurden mit dem Quotalen System finanzwirtschaftliche Absichten verfolgt. So sollte die 1985 vereinbarte Revisionsklausel eingelöst werden (§ 6 Abs. 6 FAG 1985²). Ein weiterer An-

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 Eingefügt durch Art. 4 Nr. 2 des Gesetzes zur Neuordnung der Trägerschaft in der Sozialhilfe vom 29.11.1984, GVOBl. Schl.-H. S. 246.

satz war die vom Landesgesetzgeber angestrebte Minderung der überproportionalen Sozialhilfelasten der kreisfreien Städte i. H. v. rd. 42 Mio. €.

Während die mit dem Quotalen System verbundenen inhaltlichen Ziele weitgehend umgesetzt wurden, sind die finanzwirtschaftlichen Vorgaben - mit Ausnahme einer grundsätzlichen Entlastung der kreisfreien Städte - nicht erreicht worden. Dies zeigt die **Übersicht 2** auf S. 50 und die folgende Tabelle, die beide auf den Kostenabrechnungen des Quotalen Systems durch das Sozialministerium basieren.

Entwicklung des Quotalen Systems

Jahr	Kreisfreie Städte in Mio. €	Kreise in Mio. €	Land in Mio. €
Soll 1991	+ 41,9	- 6,6	- 35,3
Ist			
1991	+ 31,5	- 11,4	- 20,1
1992	+ 37,9	- 13,0	- 24,9
1993	+ 38,6	- 14,8	- 23,8
1994	+ 39,9	- 14,2	- 25,7
1995	+ 49,0	- 3,9	- 45,1
1996	+ 37,7	- 12,4	- 25,3
1997	+ 33,3	- 26,4	- 6,8
1998	+ 37,5	- 27,0	- 10,5
1999	+ 31,6	- 39,4	+ 7,8
2000	+ 28,3	- 42,6	+ 14,3
2001	+ 26,5	- 49,7	+ 23,2
2002	+ 25,1	- 48,9	+ 23,8
2003	+ 22,5	- 47,8	+ 25,3
2004*	+ 26,6	- 47,7	+ 21,1

* vorläufig

Von Beginn an nahm die gegenseitige Kostenbeteiligung eine andere Entwicklung als ursprünglich vorgesehen. Dies wurde durch gesetzliche Neuregelungen im Sozialhilferecht verstärkt, wie z. B. die Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung 1995. Daher hat der LRH die mit dem Quotalen System verbundene Problematik bereits in den vorangegangenen Kommunalberichten¹ aufgegriffen und ausführlich dargestellt.

In diesem Zusammenhang sind die Verwerfungen in der Kostenverteilung zwischen dem Land und den örtlichen Sozialhilfeträgern und ihre Ursachen aufgezeigt worden. Gleichwohl hatte sich der LRH für ein generelles Festhalten am Quotalen System ausgesprochen. Zugleich hielt er eine Erörterung der Sozialhilfeträger über eine angemessene kommunale Finanzausstattung unter Berücksichtigung der steigenden Soziallasten für geboten. Dieser Dialog wurde zwar begonnen, jedoch nur schleppend fortge-

¹ Kommunalbericht 2001, Nr. 7, und Kommunalbericht 2003, Nr. 6.

führt. Zwischenzeitlich wurde er durch die umfassende Sozialrechtsreform des Bundesgesetzgebers zum 01.01.2005 eingeholt, die dem Quotalen System endgültig die Geschäftsgrundlage entzogen hat und die eine Neuregelung der Finanzierung der Soziallasten in Schleswig-Holstein notwendig machte.

4.3 Zusammenfassender Rückblick und Ausblick

In den zurückliegenden 10 Jahren ist der Finanzbedarf der Kommunen für die soziale Sicherung kontinuierlich gestiegen. Er hat die Haushalte der kreisfreien Städte und in besonderem Maße die der Kreise beherrscht. Auch die Verwaltungshaushalte der Mittelstädte sind vom Epl. 4 mit geprägt worden.

Innerhalb des Epl. 4 ist die **Sozialhilfe nach dem BSHG** sowohl bei den kreisfreien Städten als auch bei den Kreisen ein wesentlicher Belastungsfaktor gewesen. Sie ist überwiegend von den Aufwendungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) geprägt worden. Aufgrund ihres kontinuierlich steigenden Finanzbedarfs ist allerdings im Laufe der Zeit die Eingliederungshilfe für stationär untergebrachte Personen, die originär dem überörtlichen Sozialhilfeträger zuzurechnen waren, zunehmend bedeutsamer geworden. Nach Maßgabe des Quotalen Systems haben die kreisfreien Städte und Kreise 61 % dieser Kosten getragen. Insbesondere in den Kreisen haben die Aufwendungen des überörtlichen Sozialhilfeträgers - und damit die Belastung der Kreishaushalte - seit 1997 überproportional zugenommen (vgl. **Übersicht 2** auf S. 50).

Im Gegensatz zu den beiden anderen Kommunalgruppen ist der Epl. 4 in den Mittelstädten meistens nicht durch die Sozialhilfe nach dem BSHG, sondern durch andere Sozialleistungen bestimmt worden. Denn die Mittelstädte sind nicht am Quotalen System beteiligt gewesen, sondern haben gem. § 27 FAG einen Kostenanteil an den ihnen konkret zurechenbaren Aufwendungen des jeweiligen Kreises i. H. v. 30 % geleistet. Dies sind in erster Linie Aufwendungen für die HLU gewesen, deren Sachbearbeitung durchgängig auf die kreisangehörigen Gemeinden und Städte delegiert worden war.

Mit Aufhebung des BSHG und **In-Kraft-Treten des SGB II** zum 01.01.2005 haben alle arbeitsfähigen Personen zwischen 15 und 65 Jahren einen Anspruch auf laufende HLU verloren. Stattdessen haben sie einen Leistungsanspruch auf das neue Arbeitslosengeld II (ALG II) erworben. Aufgrund der gesetzlichen Definition der Erwerbsfähigkeit wird allgemein erwartet, dass rd. 90 % der bisherigen Empfänger von HLU in den Bezug des ALG II wechseln. Zuständig für die Finanzierung von ALG II ist die Bundesagentur für Arbeit (BA), sodass die Aufwendungen der Kommunen für die HLU nachhaltig gemindert werden.

Darüber hinaus ist mit der Verlagerung der staatlichen Transferleistung in die Zuständigkeit der BA insbesondere bei den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen kommunalen Körperschaften der überwiegende Teil der Sozialhilfesachbearbeitung weggefallen. Hierdurch ist Personal freigesetzt worden, das häufig eine weitere Verwendung in den Arbeitsgemeinschaften (ARGE) nach § 44 b SGB II gefunden hat. Dieses Personal wird in Zukunft ebenfalls überwiegend durch die BA finanziert. Dadurch ergeben sich in den kreisfreien Städten und Mittelstädten zusätzliche Personalkosteneinsparungen, die bei den Kreisen aufgrund ihrer anders gearteten Aufgabenstruktur nicht eintreten werden.

Gem. § 6 Abs. 1 SGB II sind die kreisfreien Städte und Kreise ab 2005 u. a. für die Gewährung und Finanzierung der **Kosten der Unterkunft und Heizung** (KdU) an sämtliche Empfänger des ALG II zuständig. Nach Maßgabe des Bundesgesetzgebers sind die Bewilligung und Auszahlung der KdU auf die jeweilige ARGE übertragen worden, die die damit verbundenen Aufwendungen monatlich abrechnet. Dennoch kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine verlässliche Aussage über das Jahresvolumen der KdU in Schleswig-Holstein getroffen werden; denn die steigende Zahl der Abrechnungen der Monate Januar bis Juni weist darauf hin, dass noch nicht alle Fälle abschließend erfasst worden sind.

Eine weitere Unsicherheit stellt die Beteiligung des Bundes an den KdU dar. Zwar beteiligt sich der Bund zunächst bis einschließlich September 2005 mit 29,1 %, um bundesweit eine Gesamtentlastung der kommunalen Haushalte von 2,5 Mrd. € zu gewährleisten. Aber nach Vorlage verlässlicher Daten soll eine Revision zum 01.10.2005 klären, ob und in welchem Umfang nachgesteuert werden muss. Dabei ist auch eine rückwirkende Minderung der Bundesbeteiligung nicht ausgeschlossen, zumal die in der Anlage zu § 46 SGB II fixierte Revisionsformel auf fiktiven Daten basiert, die nach ersten Erkenntnissen deutlich von den Zahlen abweichen, die die Kommunen bzw. das Land Schleswig-Holstein erhoben haben. Es bleibt abzuwarten, ob und in welchem Umfang der Bundesgesetzgeber die Revisionsformel überarbeitet.

Auch die vom Landesgesetzgeber eröffnete Möglichkeit einer Beteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden an den KdU der Kreise mit bis zu 23 % ist mit Unwägbarkeiten verbunden. Denn für diese Beteiligung ist es notwendig, die KdU den jeweiligen kreisangehörigen Kommunen konkret zuzurechnen. Dies ist jedoch nach dem bisherigen Entwicklungsstand des zentralen IT-Verfahrens der BA in den ARGE nicht möglich. Eine solche Funktion wird nach Aussage der BA Regionaldirektion Nord vom 02.06.2005 auch in absehbarer Zeit nicht verfügbar sein. Insofern sind die bestehenden landesrechtlichen Regelungen zur Beteiligung der kreisangehörigen Kommunen gegenwärtig nicht umsetzbar. Für ihre sinn-

gemäße Anwendung müssen die Kreise und ihre kreisangehörigen Kommunen daher alternative Vereinbarungen treffen.

Die vom SGB II nicht erfassten Personen beziehen künftig Leistungen nach dem **SGB XII**, wie z. B. HLU, Grundsicherung, Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung oder Hilfe zur Pflege. Dabei wird die bislang den örtlichen Sozialhilfeträgern zuzurechnende HLU belastungsmäßig nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Stattdessen werden die Eingliederungshilfe und die Hilfe zur Pflege in den Vordergrund treten. Für beide Hilfearten ist von weiterhin steigenden Fallzahlen und einem zunehmenden Finanzbedarf auszugehen. Dies gilt in besonderem Maße für die stationär oder teilstationär untergebrachten Leistungsempfänger, für die bislang der überörtliche Sozialhilfeträger kostenverantwortlich war. Damit hat das Quotale System nach übereinstimmender Auffassung aller Beteiligten seine Geschäftsgrundlage verloren und soll ab 2005 außer Kraft gesetzt werden. Für die Zukunft ist vorgesehen, die Zuständigkeit und die Finanzierungsverantwortung für alle Leistungen nach dem SGB XII auf die örtlichen Sozialhilfeträger in Schleswig-Holstein zu übertragen. Allerdings ist der Umfang des vom Land im Gegenzug zu erbringenden jährlichen Kostenausgleichs zurzeit noch strittig.

Während die zukünftige Entwicklung der Sozialhilfe noch ungewiss ist, muss in Bezug auf die **anderen sozialen Angelegenheiten** von einer weiteren Steigerung des Zuschussbedarfs ausgegangen werden. Diese Einschätzung resultiert aus dem unverändert steigenden Hilfe- und Finanzbedarf in der erzieherischen Jugendhilfe. Eine ähnliche Entwicklung ist auch bei den Betreuungsangeboten für Kinder in KiTa absehbar. Aufgrund der Einführung der verlässlichen Grundschule und der offenen Ganztagschule wird die Nachfrage nach weiteren Betreuungsangeboten für Schulkinder voraussichtlich sinken. Gleichzeitig besteht nach wie vor eine Nachfrage nach Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter 3 Jahren. Deshalb hat der Bundesgesetzgeber in einem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG)¹ die kommunale Ebene zu einem bedarfsgerechten Ausbau solcher Angebote aufgefordert. Diese sind jedoch kostenintensiver als z. B. Elementargruppen (Kinder von 3 bis 6 Jahren) oder Hortgruppen. Denn sie benötigen einen höheren Personalschlüssel bei zugleich kleineren Gruppengrößen. Insofern lassen auch die Betreuungsangebote für Kinder einen weiterhin steigenden Zuschussbedarf erwarten.

Im Ergebnis ist also für die Zukunft von einem weiteren **Anstieg des Zuschussbedarfs** in der Kinder- und Jugendhilfe auszugehen. Dagegen können weder die finanziellen Auswirkungen des SGB II noch die des SGB XII auf die kommunale Ebene konkret beziffert werden. Es zeichnet

¹ Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz - TAG) vom 27.12.2004, BGBl. I S. 3852.

sich jedoch ab, dass der kreisangehörige Bereich im Gegensatz zu den Kreisen aufgrund der Sozialrechtsreform unmittelbar entlastet wird. Auch für die kreisfreien Städte besteht ein vorsichtiger Optimismus. Allerdings sind zusätzliche Belastungen der Kreise infolge der Sozialrechtsreform wahrscheinlich, die eine Anhebung der Kreisumlage notwendig werden lassen; diese Anhebung darf jedoch nicht über die tatsächlich eingetretene zusätzliche Belastung der Kreise hinausgehen. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass für einen Teil der kreisangehörigen Kommunen die aus der Erhöhung der Kreisumlage resultierenden Mehraufwendungen höher sind als die zunächst eingetretenen Einsparungen infolge der Sozialrechtsreform.

In diesem Zusammenhang weist der Schleswig-Holsteinische **Gemeinde- tag** auf die erhebliche Differenz zwischen vom Bundeswirtschaftsministerium und vom Land Schleswig-Holstein ermittelten Einsparungen beim Wohngeld hin. Diese sind für das Ergebnis des Revisionsverfahrens beachtlich, das maßgeblichen Anteil an den möglichen Kreisumlageerhöhungen haben wird. Das Land Schleswig-Holstein gibt bisher 26,85 Mio. € als (Netto-)Landesentlastung an die Kreise und kreisfreien Städte weiter und liegt damit deutlich unter vom Bundeswirtschaftsministerium errechneten Soll-Zahlen (110 Mio. €). Werden diese Soll-Zahlen der Revision zugrunde gelegt, geht der Bund von einer höheren Entlastung der Kommunen aus, als diese tatsächlich erfahren, mit der Folge, dass die Bundesbeteiligung an den KdU zulasten der Kreise und kreisfreien Städte gesenkt würde. Mittelbar wirkt sich die Problematik auch auf die Diskussion um die Anhebung der Kreisumlage aus. Denn die Kreise legen ihrer Kalkulation die vom Land zugesicherten Wohngeldeinsparungen von 26,85 Mio. € zugrunde und lassen die Daten des Bundeswirtschaftsministeriums unbeachtet, da diese fiktiv ermittelt und daher nicht veranschlagungsfähig seien.

Das **Innenministerium** ruft erneut in Erinnerung, dass durch das Gesetz zur Neuordnung der Trägerschaft in der Sozialhilfe vom 29.11.1984 den Kreisen und kreisfreien Städten die Zuständigkeit für stationäre und teilstationäre Hilfen für Personen, die das 60. Lebensjahr vollendet haben, bei gleichzeitiger Anhebung des Verbundsatzes im Finanzausgleich übertragen worden sei. Eine Einbeziehung dieser Änderung in die Betrachtung würde eine vollständige Bewertung des quotalen Systems ermöglichen.

Übersicht 1

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

	1995 €/EW	1997 €/EW	2000 €/EW	2001 €/EW	2002* €/EW	2003 €/EW	2004 €/EW	Veränderung			
								absolut 1995-04 2000-04	prozentual 1995-04 2000-04		
<u>1. Entwicklung des Zuschussbedarfs für den Einzelplan 4</u>											
Kreisfreie Städte	568	566	602	625	636	658	690	122	88	21,5%	14,6%
Kreise	183	181	195	205	211	219	238	55	43	30,1%	22,1%
Mittelstädte	161	170	184	189	196	206	211	50	27	31,1%	14,7%
<u>2. Entwicklung des Zuschussbedarfs der Einzelpläne 0 - 8</u>											
Kreisfreie Städte	1.037	1.042	1.093	1.143	1.210	1.136	1.278	241	185	23,2%	16,9%
Kreise	288	279	298	311	319	325	349	61	51	21,2%	17,1%
Mittelstädte	498	495	522	529	564	537	564	66	42	13,3%	8,0%
nachrichtlich: Entwicklung des Zuschussbedarfs für Sozialhilfe (A 41)											
Kreisfreie Städte	342	294	314	313	321	313	306	-36	-8	-10,5%	-2,5%
Kreise	119	105	113	116	120	117	127	8	14	6,7%	12,4%
Mittelstädte	69	63	61	62	64	66	66	-3	5	-4,3%	8,2%
nachrichtlich: Entwicklung des Zuschussbedarfs für Kinder- und Jugendhilfe (UA 407, A 45, A 46)											
Kreisfreie Städte	151	176	200	215	216	222	232	81	32	53,6%	16,0%
Kreise	51	58	64	68	70	75	77	26	13	51,0%	20,3%
Mittelstädte	61	74	84	87	92	98	100	39	16	63,9%	19,0%

* Die Rechnungsergebnisse weichen z. T. gegenüber der Darstellung im Kommunalbericht 2003 ab, da einige der von den Kommunen zum Kommunalbericht 2003 vorab zu meldenden Daten nach Vorlage der Rechnungsquerschnitte berichtigt werden mussten.

Übersicht 2
Kostenabrechnung des Quotalen Systems in der Sozialhilfe 1991 bis 2003 (in Mio. €)

	2	3	4	5	6	9	10
	Jahr	Rein-Ausgaben* des örtl. Trägers	Anteil des Landes (39 %)	Rein-Ausgaben* d. überörtl. Trägers	Anteil der örtl. Träger (61 %)	Entlastung der Kommunen	Belastung der Kommunen
1							
Kreisfreie Städte	1991	181,4	70,7	64,3	39,2	31,5	
	1992	209,1	81,5	71,6	43,7	37,9	
	1993	233,1	90,9	85,7	52,3	38,6	
	1994	249,5	97,3	94,1	57,4	39,9	
	1995	263,5	102,8	88,1	53,7	49,0	
	1996	238,3	92,9	90,5	55,2	37,7	
	1997	223,4	87,1	88,3	53,9	33,3	
	1998	236,0	92,0	89,4	54,5	37,5	
	1999	232,6	90,7	96,9	59,1	31,6	
	2000	228,2	89,0	99,5	60,7	28,3	
	2001	227,3	88,6	101,9	62,2	26,5	
	2002	231,5	90,3	106,8	65,1	25,1	
	2003	225,1	87,8	107,1	65,3	22,5	
	2004	233,1	90,9	105,5	64,4	26,6	
	1991	220,0	85,8	159,4	97,2		-11,4
	1992	251,9	98,2	182,3	111,2		-13,0
	1993	285,6	111,4	206,9	126,2		-14,8
	1994	310,4	121,1	221,8	135,3		-14,2
	1995	339,9	132,6	223,7	136,5		-3,9
	1996	319,7	124,7	224,8	137,1		-12,4
	1997	286,3	111,7	226,4	138,1		-26,4
	1998	306,8	119,7	240,4	146,6		-27,0
	1999	293,3	114,4	252,1	153,8		-39,4
	2000	293,3	114,4	257,4	157,0		-42,6
	2001	294,3	114,8	269,6	164,5		-49,7
	2002	312,4	121,8	279,9	170,7		-48,9
	2003	308,4	120,3	275,5	168,1		-47,8
	2004	329,0	128,3	288,5	176,0		-47,7
	1991	401,4	156,5	223,7	136,5	20,1	
	1992	461,0	179,8	253,9	154,9	24,9	
	1993	518,7	202,3	292,6	178,5	23,8	
	1994	559,9	218,4	315,9	192,7	25,7	
	1995	603,4	235,3	311,8	190,2	45,1	
	1996	558,0	217,6	315,3	192,3	25,3	
	1997	509,7	198,8	314,7	192,0	6,8	
	1998	542,8	211,7	329,8	201,2	10,5	
	1999	525,9	205,1	349,0	212,9		-7,8
	2000	521,5	203,4	356,9	217,7		-14,3
	2001	521,6	203,4	371,5	226,6		-23,2
	2002	543,9	212,1	386,7	235,9		-23,8
	2003	533,5	208,1	382,6	233,4		-25,3
	2004	562,1	219,2	394,0	240,3		-21,1
	vorläufig						
Schleswig-Holstein insgesamt	1991	401,4	156,5	223,7	136,5	20,1	
	1992	461,0	179,8	253,9	154,9	24,9	
	1993	518,7	202,3	292,6	178,5	23,8	
	1994	559,9	218,4	315,9	192,7	25,7	
	1995	603,4	235,3	311,8	190,2	45,1	
	1996	558,0	217,6	315,3	192,3	25,3	
	1997	509,7	198,8	314,7	192,0	6,8	
	1998	542,8	211,7	329,8	201,2	10,5	
	1999	525,9	205,1	349,0	212,9		-7,8
	2000	521,5	203,4	356,9	217,7		-14,3
	2001	521,6	203,4	371,5	226,6		-23,2
	2002	543,9	212,1	386,7	235,9		-23,8
	2003	533,5	208,1	382,6	233,4		-25,3
	2004	562,1	219,2	394,0	240,3		-21,1
	vorläufig						

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

5. Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche

Die Gewährung von Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35 a SGB VIII stellte für die Jugendhilfeträger eine neue Aufgabe dar. Für die Aufgabenerfüllung ist eine enge Kooperation unterschiedlichen Fachpersonals erforderlich. Dabei ist die Anwendung des § 35 a SGB VIII z. T. immer noch mit erheblichen Unsicherheiten und Abgrenzungsproblemen verbunden.

Eine zentralisierte Aufgabenwahrnehmung unter Beteiligung medizinischen und sozialpädagogischen Fachpersonals beim örtlichen Jugendhilfeträger, verbindliche Verfahrens- und Abgrenzungsregelungen und eine sachgerechte Steuerung auf der Grundlage individueller Hilfepläne tragen nachhaltig zu einer wirtschaftlichen und am notwendigen Bedarf orientierten Aufgabenerfüllung bei.

5.1 Ausgangspunkt

Die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche ist mit Wirkung vom 01.01.1995 aus der allgemeinen Eingliederungshilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG)¹ herausgelöst und als eigenständiger Leistungstatbestand (§ 35 a) in das Achte Buch Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII)² übernommen worden. Die Förderung geistig behinderter Kinder und Jugendlicher erfolgte dagegen weiterhin über die Sozialhilfe. Hiermit ging eine Verlagerung der Aufgaben- und Finanzverantwortung für einen kleineren Personenkreis von der ansonsten für Eingliederungshilfen zuständigen Sozialverwaltung auf die örtlichen Jugendhilfeträger über, für die dies einen fachlich weitgehend neuen Aufgabenbereich darstellte. Dies veranlasste den LRH, im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Entwicklung und Steuerung der Hilfen nach § 35 a SGB VIII einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

Die Anwendung der neuen Leistungsvorschrift durch die Jugendhilfeträger war und ist z. T. immer noch mit erheblichen Unsicherheiten und Abgrenzungsproblemen verbunden. Dies lässt sich auch an den Fallzahlen ablesen, die in den Jahren 1998 bis 2001 kontinuierlich von 1.740 auf 2.345 angestiegen sind und erstmals 2002 einen leichten Rückgang auf 2.255

¹ Bundessozialhilfegesetz (BSHG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 23.03.1994, BGBl. I S. 646, aufgehoben durch Art. 68 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022.

² Sozialgesetzbuch (SGB) - Achte Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 08.12.1998, BGBl. I S. 3546, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 21.03.2005, BGBl. I S. 818.

Fälle erfahren haben. Entsprechend sind die Gesamtausgaben der Jugendhilfeträger für die Eingliederungshilfen von 22,5 Mio. € (1998) auf 26,3 Mio. € (2002) gestiegen. Aussagen über die Entwicklung in den Jahren 1995 bis 1997 können nicht getroffen werden, da die Jugendhilfeträger die erforderlichen Daten vielfach nicht gesondert erfasst hatten.

Grundsätzlich tragen die stationären Hilfen in besonderem Maße zum Ausgabevolumen der Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII bei. Denn sie sind mit durchschnittlich 34 T€ pro Jahr und Fall nicht nur die kostenintensivste Hilfeform, sondern dauern überwiegend auch mehr als 24 Monate an.

5.2 Feststellungen

5.2.1 Die in § 35 a SGB VIII formulierten **Anspruchsvoraussetzungen** waren zunächst weit gefasst und nicht hinreichend verbindlich formuliert. Erst mit Einführung des Neunten Buches SGB - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX)¹ - präzisierte der Gesetzgeber die Anspruchsvoraussetzungen und stellte dabei auf die Zweigliedrigkeit des Behinderungsbegriffs ab.² Dies erfordert eine Kooperation von Ärzten (Begutachtung der seelischen Gesundheit) und pädagogischem Personal (Begutachtung der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft) bei der Feststellung eines Leistungsanspruchs.

Allerdings wird dieser Zweigliedrigkeit nach wie vor nicht immer ausreichend Rechnung getragen. So verzichten einige Jugendhilfeträger immer noch auf eine fachliche Beurteilung der Teilhabe des leistungsbegehrenden Kindes bzw. Jugendlichen am Leben in der Gemeinschaft durch das hierfür originär zuständige sozialpädagogische Personal und gewähren die Hilfe nach § 35 a SGB VIII ausschließlich auf der Grundlage fachärztlicher Gutachten.

5.2.2 Die Herauslösung der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche aus dem BSHG und die Schaffung einer eigenen Anspruchsnorm im SGB VIII hat die Kreise und kreisfreien Städte fast ausnahmslos veranlasst, die Zuständigkeit für diesen speziellen Teil der Leis-

¹ Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - (SGB IX) vom 19.06.2001, BGBl. I S. 1046, 1047, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 27.04.2005, BGBl. I S. 1138.

² § 35 a Abs. 1 S. 1 SGB VIII - Ursprungsfassung
Kinder und Jugendliche, die seelisch behindert oder von einer solchen Behinderung bedroht sind, haben Anspruch auf Eingliederungshilfe.

§ 35 a Abs. 1 SGB VIII - aktuelle Fassung

Kinder oder Jugendliche haben Anspruch auf Eingliederungshilfe, wenn

1. *ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als 6 Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und*
2. *daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.*

tungsempfänger in das Jugendamt zu verlagern. Die rechtliche und organisatorische Unterteilung der Eingliederungshilfe löst insbesondere bei der Gewährung von Hilfen für jüngere Kinder oder für mehrfach behinderte Kinder und Jugendliche immer wieder **Abgrenzungsprobleme zwischen Sozial- und Jugendhilfe** aus. Die Folge sind Reibungsverluste, die teilweise zulasten der leistungsbegehrenden Personen gehen und die dem Ansehen der Verwaltung in der Öffentlichkeit abträglich sind.

Ein eindeutiges und verständlich formuliertes fachärztliches Gutachten trägt wesentlich zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten bei. Dabei kann eine für alle Leistungen der Eingliederungshilfe von einzelnen Kreisen praktizierte standardisierte Beteiligung und Befragung der Mediziner hilfreich sein, die bei Bedarf durch gezielte Nachfragen ergänzt wird.

Vereinzelt vorgefundene kreisinterne Vereinbarungen, wonach Kinder bis zu 10 Jahren oder nicht schulpflichtige Kinder ausschließlich sozialhilfe-rechtliche Eingliederungshilfe erhalten, tragen zwar ebenfalls zur Vermeidung von Abgrenzungsproblemen bei, sind jedoch nicht gesetzeskonform. So hat der Gesetzgeber eine generalisierende Regelung nur für die ambulante Frühförderung bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres getroffen. Im Übrigen wird jedoch - unabhängig vom Alter - eine sorgfältige einzelfallbezogene Bewertung der Art der vorliegenden Behinderung vorausgesetzt. Dabei zeigt die Praxis bei anderen Jugendhilfeträgern, dass eine solche Differenzierung möglich ist.

- 5.2.3 Bei der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche handelt es sich um eine eigenständige Hilfeform. Obwohl sie von den Erziehungshilfen abweicht, haben die Jugendhilfeträger zunächst die für die Erziehungshilfen entwickelten **Bewilligungsverfahren und Organisationsstrukturen** auf die Eingliederungshilfe angewandt. Erst später haben einige Jugendhilfeträger die Hilfestellung inhaltlich und organisatorisch an die andersartige Anforderung der Eingliederungshilfe angepasst und **Steuerungsmechanismen** eingeführt. Wesentliche Maßnahmen waren hierbei eine Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung sowie eine verbindliche verwaltungsinterne Regelung der Anspruchsvoraussetzungen für eine Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII. Den Anstoß für solche Maßnahmen haben insbesondere die gestiegenen Fallzahlen und Ausgaben gegeben. Tatsächlich konnte bei einem zeitlichen Abgleich mit der Fallzahlenentwicklung regelmäßig festgestellt werden, dass der jeweilige Jugendhilfeträger im Folgejahr der Umsteuerung eine Minderung der Fallzahlen auswies. In diesem Zusammenhang fielen auch die kontinuierlich steigenden Fallzahlen bei den Jugendhilfeträgern auf, die bis dato keine Notwendigkeit einer inhaltlichen oder organisatorischen Anpassung ihrer Hilfestellung gesehen haben.

5.2.4 Die Umsetzung des SGB VIII liegt in der alleinigen Verantwortlichkeit des jeweiligen Jugendhilfeträgers. Diese haben die Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich organisiert. Infolgedessen sind - ungeachtet des in § 35 a SGB VIII allgemein verbindlich formulierten Leistungstatbestands - **individuelle Verfahrensregelungen** getroffen worden. Obwohl vom Sozial- und Jugendausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages am 09.03.1998 Arbeitshilfen zur einheitlichen Durchführung des § 35 a SGB VIII angenommen und die Landräte gebeten wurden, eine strikte Beachtung dieser Arbeitshilfen sicherzustellen¹, wurden ungleiche Verfahrensweisen praktiziert. Dies führte im Ergebnis zu einer Ungleichbehandlung der leistungsbegehrenden Personen.

Aber nicht nur die Hilfestellung, sondern auch die statistische Erfassung von steuerungsrelevanten Strukturdaten oder die haushaltmäßige Buchung von Einnahmen und Ausgaben erfolgt nach wie vor unterschiedlich. Dadurch werden fundierte interkommunale Vergleiche nachhaltig erschwert, obwohl hieran insbesondere die Kommunen selbst Interesse bekundet haben.

5.2.5 **Schulisch bedeutsame Teilleistungsstörungen** wie Legasthenie oder Dyskalkulie können zu einer seelischen Behinderung führen. Sie sind jedoch nicht mit einer solchen gleichzusetzen. Vielmehr besteht bei Lern- und Leistungsstörungen in leichter und mittlerer Ausprägung die vorrangige Zuständigkeit des Bildungswesens. Allerdings wird insbesondere bei einer unzureichenden schulischen Förderung häufig der § 35 a SGB VIII als „Ausfallbürge“ herangezogen und eine Förderungsverpflichtung des Jugendhilfeträgers geltend gemacht. Hieraus resultiert ebenfalls eine Abgrenzungsproblematik, die einige Jugendhilfeträger nach eigenen Angaben durch schriftlich fixierte Zuständigkeitsabgrenzungen und Verfahrensabsprachen mit den Schulräten nachhaltig mindern konnten.

5.3 Empfehlungen

Angesichts der rechtlichen und inhaltlichen Komplexität der Hilfestellung nach § 35 a SGB VIII, die zudem eng mit der Sozialhilfe und mit dem schulischen Bereich verflochten ist, hat sich eine **Spezialisierung des Personals** auf diese besondere Thematik als zweckmäßig erwiesen. Dabei spricht sich der LRH zur Optimierung der Aufgabenwahrnehmung für eine **Zentralisierung der Hilfestellung** unter Beteiligung des sozialpädagogischen und medizinischen Fachwissens aus. Sofern dies nicht durch die Bildung eigener Organisationseinheiten erfolgt, sollten die Jugendhilfeträger zumindest sicherstellen, dass alle am Hilfefall zu beteiligenden Fachkräfte die bedarfsgerechte Hilfe direkt miteinander abstimmen

¹ Vgl. Rundschreiben Nr. 361/98 des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages vom 29.04.1998.

und in die Fall- und Kostenverantwortung für den Einzelfall einbezogen werden.

Vor dem Hintergrund fehlender spezieller Fortbildungsangebote schlägt der LRH einen regelmäßigen **überörtlichen Erfahrungsaustausch** insbesondere des mit der Hilfestellung betrauten Verwaltungs- und sozialpädagogischen Fachpersonals vor.

Es wird empfohlen, die **Anspruchsvoraussetzungen** für Hilfen nach § 35 a SGB VIII nach Maßgabe des Gesetzes konkret festzulegen. Dazu zählt neben einer ärztlichen Begutachtung der seelischen Gesundheit des leistungsbegehrenden Kindes oder Jugendlichen auch eine qualifizierte Begutachtung der Teilhabe am Leben in der Gesellschaft durch sozialpädagogisches Fachpersonal. Letzteres kann nicht ersetzt werden durch Stellungnahmen von (interessierten) Leistungsanbietern oder Schulen.

Für eine sachgerechte und bedarfsorientierte Fallsteuerung sind **standardisierte Antrags- und Hilfeplanverfahren** unerlässlich. Dabei hängt die Qualität von Hilfeplänen u. a. von der Formulierung konkreter und nachprüfbarer Ziele ab, deren Erreichung im Rahmen regelmäßiger Fortschreibungen zu überwachen sind. Im Rahmen der Antrags- und Hilfeplanverfahren sollte die gebotene Mitwirkung der leistungsbegehrenden Kinder und Jugendlichen sowie ihrer Erziehungsberechtigten konsequent eingefordert werden.

Zur Minderung bestehender Abgrenzungsprobleme zwischen Eingliederungshilfeleistungen der Jugendhilfe sowohl zur Sozialhilfe als auch zum Schulwesen haben sich **schriftlich fixierte Zuständigkeitsabgrenzungen** und Verfahrensabsprachen zwischen den jeweils zuständigen Organisationseinheiten als zielführend erwiesen.

Die örtlichen Jugendhilfeträger sind aufgefordert, die bestehenden Defizite bei der statistischen Erfassung der für eine effektive Gesamtsteuerung erforderlichen Strukturdaten aufzuarbeiten und die **Qualität des Datenmaterials** zu verbessern. Die steuerungsrelevanten Daten sollten regelmäßig analysiert werden, sodass ggf. zeitnah Maßnahmen zur Umsteuerung initiiert werden können. In diesem Zusammenhang dürfte es auch erforderlich sein, über eine Verbesserung und Vereinheitlichung der vorhandenen EDV-Verfahren nachzudenken.

5.4 **Stellungnahmen**

Der **Städteverband** teilt im Wesentlichen die Ausführungen des LRH. Allerdings sei die Schnittstelle zwischen der Erziehungshilfe und der Eingliederungshilfe als Hilfearten des SGB VIII aus seiner Sicht unbeleuchtet geblieben. Außerdem vermisse er qualitative Aussagen beispielsweise zu

den Gründen für Zugänge zur Eingliederungshilfe oder zur Ergebnisqualität der Maßnahmen.

Im Weiteren weist der Städteverband darauf hin, dass die Umsetzung der Empfehlungen aufgrund der engen finanziellen Spielräume der Kommunen an Grenzen stoße, und zeigt zugleich beispielhaft auf, dass seine Mitgliedsverwaltungen den umfangreichen Forderungen des LRH bereits seit längerem Rechnung trügen. Allerdings seien die Einflussmöglichkeiten des Jugendhilfeträgers dadurch begrenzt, dass die medizinische Fachlichkeit der Kinder- und Jugendpsychiatrie aus Kapazitätsgründen häufig nicht in ausreichendem Maße für eine fundierte medizinische Diagnostik herangezogen werden könne. Abgrenzungsprobleme zwischen Eingliederungshilfen nach dem SGB XII und dem SGB VIII bestünden nicht. Es wäre jedoch hilfreich, mehr über eine verbindliche Zuständigkeitsregelung zwischen Eingliederungshilfen nach § 35 a SGB VIII und Schule hinsichtlich der Kinder mit Teilleistungsstörungen zu erfahren.

Aus der Sicht des **LRH** ist die Abgrenzung zwischen Erziehungshilfen und Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII zwar nicht in einem eigenen Gliederungspunkt betrachtet worden, allerdings werden die unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen aufgrund der unterschiedlichen Zielrichtung der Hilfen im Bericht durchgängig behandelt und hieraus die Empfehlungen für eine Aufgabenerfüllung durch spezialisiertes Personal abgeleitet. Gegenstand der Prüfung war die (quantitative) Entwicklung und Steuerung von Hilfen nach § 35 a SGB VIII. Bereits die Erhebung der hierzu erforderlichen quantitativen Daten hat sich als problematisch erwiesen, umso mehr müsste die Aussagekraft qualitativer Daten bezweifelt werden. Daher hat der LRH von einer solchen Betrachtung Abstand genommen.

Das **Jugendministerium** unterstützt aus fachlicher Sicht die Empfehlungen des LRH, wonach eine zentralisierte Aufgabenwahrnehmung beim örtlichen Jugendhilfeträger, verbindliche Verfahrens- und Abgrenzungsregelungen sowie eine sachgerechte Steuerung auf der Grundlage individueller Hilfepläne zu einer wirtschaftlichen und am notwendigen Bedarf orientierten Aufgabenerfüllung nachhaltig beitragen. Das Ergebnis der Prüfung enthalte eine Reihe von Anregungen, die das Ministerium und das Landesjugendamt bereits aufgegriffen hätten. So sei der Empfehlung des LRH folgend ein regelmäßiger überörtlicher Erfahrungsaustausch für das mit der Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII betraute Fachpersonal eingerichtet worden. Dieser werde im 2. Halbjahr 2005 mit einem Fachgespräch zur Abgrenzungsproblematik zwischen Integrationshilfen und Schule fortgesetzt.

Außerdem habe eine im Sommer 2003 eingerichtete gemeinsame Arbeitsgruppe mit den Kreisjugendämtern und dem Landkreistag ein Konzept zum Aufbau eines regelmäßigen Berichtswesens für die erzieherische

Jugendhilfe erarbeitet. Dieses hätten die Jugendämter der Kreise inzwischen beschlossen. Aktuell werde von Dataport nach gemeinsamen Vorgaben eine Datenbank für die Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII erstellt, die ab 01.01.2006 allen teilnehmenden Jugendämtern für individuelle Vergleichsabfragen zur Verfügung stehen solle. Eine Integration der kreisfreien Städte, die sich dem Projekt aufgrund ihrer eigenen Vergleichsarbeit noch nicht angeschlossen hätten, wäre jederzeit möglich. Damit sei gemeinsam mit der kommunalen Ebene ein wichtiger Schritt in eine qualifizierte Datenerfassung gegangen worden.

In Fragen der Steuerung und der Organisation hält das Jugendministerium eine Einbettung der mit der Hilfestellung nach § 35 a SGB VIII befassten Spezialdienste in den Gesamtbereich der erzieherischen Hilfen für fachlich sinnvoll und notwendig. Denn dieser Arbeitsbereich verfüge bereits bundesweit über eine Fülle an positiven Erfahrungen zu Instrumenten und Methoden der Planung und Steuerung, wie z. B. zu standardisierten Hilfeplänen, von denen die Spezialdienste der Integrationshilfen profitieren könnten.

Insgesamt würden die Empfehlungen des LRH das Jugendministerium bekräftigen, die in den letzten 2 Jahren ergriffenen Maßnahmen zur Unterstützung der örtlichen Träger bei ihrer Aufgabenerfüllung nach § 35 a SGB VIII weiter fortzuführen.

6. Umsetzung und Auswirkungen des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Mit dem GSiG sollte für einen bestimmten Personenkreis die Unabhängigkeit von Sozialhilfeleistungen erreicht werden. Diese gesetzgeberische Intention ist insbesondere für Leistungsempfänger in Einrichtungen nicht erfüllt worden.

Das GSiG wurde in der Anfangszeit von den Kommunen mit unterschiedlicher Qualität durchgeführt und löste Personalmehraufwand aus.

Die mit der Einführung der Grundsicherung bei den Kommunen verbundenen Einsparungen bei der Sozialhilfe wurden nicht hinreichend dokumentiert. Dies kann sich nachteilig auf das vorgesehene Revisionsverfahren hinsichtlich der Kostenbeteiligung von Bund und Land auswirken.

6.1 Ausgangspunkt

Das Gesetz über die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)¹ trat zum 01.01.2003 als eigenständiges Leistungsgesetz in Kraft. Durch die gegenüber dem BSHG vorrangigen Leistungen nach dem GSiG sollte die Gewährung von Sozialhilfe für die über 65-Jährigen sowie die über 18-Jährigen voll erwerbsgeminderten Personen vermieden werden. Die Einführung des GSiG veranlasste den LRH im Jahr 2004 zu einer Querschnittsprüfung. Diese bezog neben den Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 20.000 Ew (Mittelstädten) 29 weitere kreisangehörige kommunale Körperschaften ein.

Träger der Grundsicherung waren gem. § 4 GSiG die Kreise und kreisfreien Städte, in deren Gebiet der Antragsberechtigte seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte. Dabei haben alle 11 Kreise die im schleswig-holsteinischen Ausführungsgesetz zum GSiG² eröffnete Delegationsmöglichkeit genutzt und die Zuständigkeit für den betroffenen Personenkreis teilweise auf die kreisangehörigen Kommunen übertragen. Die kreisfreien Städte waren als einzige Kommunalgruppe für alle Aufgaben nach dem GSiG zuständig. In den Kreisen lag die Zuständigkeit für Personen in Einrichtungen

¹ Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) vom 26.06.2001, BGBl. I S. 1310, aufgehoben durch Art. 68 des Gesetzes vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022.

² Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (AG-GSiG) vom 30.11.2002, GVOBl. Schl.-H. S. 239.

bei der Kreisverwaltung; die Sachbearbeitung für die Personen außerhalb von Einrichtungen erfolgte dagegen im kreisangehörigen Bereich.

Die Kostenträgerschaft für die Umsetzung des GSiG oblag ebenfalls den kreisfreien Städten und Kreisen. Hieran beteiligten sich in den Jahren 2003 und 2004 der Bund und das Land jeweils mit einem Festbetrag und die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit 30 % der nach § 27 FAG¹ abrechenbaren Aufwendungen der Kreise.

Mit In-Kraft-Treten des SGB XII zum 01.01.2005 hat der Gesetzgeber die Eigenständigkeit des GSiG nach nur 2 Jahren aufgegeben. Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist nunmehr im 4. Kapitel des SGB XII geregelt. Sie ist damit ausdrücklich eine Leistung der Sozialhilfe geworden. Eine grundlegende Änderung der Inhalte des GSiG war damit allerdings nicht verbunden.

6.2 Feststellungen

6.2.1 Die **personellen und organisatorischen Voraussetzungen** für die Bearbeitung von Aufgaben nach dem GSiG wurden in den einzelnen Kommunalgruppen zu unterschiedlichen Zeiten geschaffen. Die meisten Stellen wurden zum 01.01.2003 oder später eingerichtet und besetzt. Für die Stellenbemessung wurden bei allen Kommunalgruppen die Erfahrungswerte aus der Sozialhilfe zugrunde gelegt.

In den Mittelstädten und in den kreisangehörigen kommunalen Körperschaften sind die Aufgaben überwiegend durch vorhandenes Personal in den Sozialämtern wahrgenommen worden. Hier waren 8 neue Stellen - davon 7 in den Mittelstädten - erforderlich. Die Kreise und kreisfreien Städte mussten 20 neue Stellen einrichten. Von den insgesamt 28 neu eingerichteten Stellen waren 1,5 Stellen bei den kreisfreien Städten befristet.

Die Entscheidung für eine zentrale Sachbearbeitung in einer eigenen Organisationseinheit bzw. für eine dezentrale Sachbearbeitung im Sozialamt war von der Größe der Kommune, vom übertragenen Aufgabenumfang und der Zahl der tatsächlich Antragsberechtigten abhängig. So haben sich alle kreisfreien Städte für eine zentrale Sachbearbeitung entschieden. Im Übrigen gab es keine einheitlichen Lösungen.

6.2.2 Der **Anspruch auf Grundsicherungsleistung** hängt von den individuellen Einkommensverhältnissen in Relation zu dem anzuerkennenden Bedarf des Antragstellers ab. Die im GSiG pauschal geregelte Antragsberechtigung sowie die von den Rentenversicherungsträgern versandten In-

¹ Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) vom 04.02.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 47, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 14.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 484.

formationsschreiben führten bei den Antragstellern zu erheblichen Irritationen. Sie lösten bei den Grundsicherungsträgern eine Antragsflut und einen umfangreichen individuellen Informations- und Beratungsbedarf aus. Durch die Berichterstattung in den Medien wurde diese Situation noch verstärkt.

Im Ergebnis hatten die Antragsteller überwiegend keinen Anspruch auf Grundsicherung. So wurden von den zahlreichen Erstanträgen der Jahre 2002 und 2003 bei den Kreisen und kreisfreien Städten nur durchschnittlich 44 % und bei den kreisangehörigen kommunalen Körperschaften nur durchschnittlich 35 % positiv beschieden.

Die Fülle von Anträgen und die zeitintensiven Beratungsgespräche haben im 1. Halbjahr 2003 erhebliche Personalkapazitäten gebunden. Dies hatte negative Auswirkungen auf die **Bearbeitungszeiten**. Insbesondere bei den Kreisen und kreisfreien Städten führten Probleme bei der Bereitstellung und Einarbeitung des Personals sowie ausstehende medizinische Gutachten zu Rückständen von mehr als 6 Monaten.

Insgesamt war bei allen Kommunalgruppen ein konstanter Anstieg der **Fallzahlen** festzustellen. Die höchsten Zuwachsraten wiesen die kreisfreien Städte aus, bei denen sich die Fallzahlen vom In-Kraft-Treten des GSiG bis zum 01.07.2004 fast verdoppelt hatten. Nach Aufarbeitung noch bestehender Arbeitsrückstände ist landesweit von eher stagnierenden Fallzahlen auszugehen.

Die **Hilfedichte** in den einzelnen Kommunalgruppen hing insbesondere vom Aufgabenumfang ab. In den kreisfreien Städten lag die Hilfedichte mit 12,9 Empfängern von Grundsicherung je 1.000 Ew am höchsten. Aufgrund der arbeitsteiligen Zuständigkeit für die Grundsicherung folgten die Mittelstädte mit einer Hilfedichte von 5,2, die übrigen kreisangehörigen kommunalen Körperschaften mit 4,1 und die Kreise mit 2,1 Empfängern je 1.000 Ew.

Nach Angaben der schleswig-holsteinischen Grundsicherungsträger beliefen sich die **Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung** im Jahr 2003 auf rd. 70 Mio. €. Davon entfielen 28 Mio. € auf die kreisfreien Städte und rd. 42 Mio. € auf die Kreise. Diese Zahlen ergeben allerdings noch kein abschließendes Bild über zukünftige Ausgaben für die Grundsicherung. Denn vielfach wurde die Leistungsgewährung erst im Laufe des Jahres aufgenommen. Außerdem sind 2004 noch Arbeitsrückstände aufgearbeitet worden. Für die Zukunft ist mit höheren Gesamtaufwendungen zu rechnen; dies zeigen bereits die Ausgaben für das 1. Halbjahr 2004.

Für die Ermittlung der **Personalausgaben** wurden die Werte gem. KGSt¹ zugrunde gelegt. Die ermittelte Kennzahl Personalausgaben je Stelle wies aufgrund der unterschiedlichen Eingruppierungspraxis in den einzelnen Kommunalgruppen Unterschiede aus. Die finanzielle Belastung durch zusätzlich eingerichtete Stellen war bei den Kreisen am höchsten. Sie betrug für das Jahr 2003 rd. 775 T€. Die Haushalte der kreisfreien Städte und Mittelstädte waren jeweils mit rd. 500 T€ belastet. Dagegen machte sich die zusätzliche Belastung bei den kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Ämtern aufgrund des geringeren Arbeitsumfangs und der geringeren Fallzahlen weniger bemerkbar.

Den Ausgaben stehen als **Einnahmen** im Wesentlichen die Beteiligungen des Bundes und des Landes an den Kosten der Grundsicherung gegenüber. Ob die bereitgestellten Bundes- und Landesmittel die zugesagte Belastungsneutralität für die Jahre 2003 und 2004 sicherstellen werden, bleibt abzuwarten; dies soll Mitte 2005 im Rahmen des gesetzlich vorgeschriebenen Revisionsverfahrens geprüft werden.

6.3 Weiter bestehende Problembereiche

Im Zusammenhang mit dem genannten Revisionsverfahren sind die Einsparungen der Kommunen bei der Sozialhilfe von Bedeutung. Es bestehen jedoch angesichts der z. T. schlechten Qualität, mit der diese Angaben in der Querschnittsprüfung gemacht wurden, Zweifel an der Verwendbarkeit dieser Daten.

Die Kreise Nordfriesland und Segeberg haben gemeinsam mit weiteren Grundsicherungsträgern in Deutschland Verfassungsbeschwerde gegen die bundesgesetzliche Aufgabenzuweisung nach dem GSiG ohne einen entsprechenden Mehrbelastungsausgleich erhoben. Der Ausgang dieses Verfahrens bleibt abzuwarten.

Die gesetzgeberische Intention der Unabhängigkeit von der Sozialhilfe ist nur z. T. erfüllt worden. Sie wurde bei den in Einrichtungen untergebrachten Leistungsempfängern bis auf Ausnahmen nicht erreicht. Wegen der Höhe des Bedarfs war bei nahezu allen Leistungsempfängern ergänzende Sozialhilfe zu gewähren. Insbesondere deswegen war die Gewährung von Grundsicherung mit einer parallelen Sachbearbeitung und Aktenführung verbunden, die dazu führte, dass bei den kreisfreien Städten und Kreisen mindestens 12 zusätzliche Arbeitsplätze eingerichtet wurden. Die zusätzlichen Personalkosten betragen jährlich rd. 780 T€. Auch für die Leistungsempfänger bzw. ihre gesetzlichen Betreuer hat sich der Aufwand mit dem zusätzlich erforderlichen Antragsverfahren erhöht. Dagegen haben die un-

¹ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Bericht Nr. 7/2003, „Kosten eines Arbeitsplatzes“.

terhaltungspflichtigen Angehörigen von Grundsicherungsempfängern aufgrund der höheren Freibeträge eine Entlastung erfahren.

Der vom Gesetzgeber vorgesehene **regelmäßige Bewilligungszeitraum von 12 Kalendermonaten** wird in der Praxis kaum angewandt. Anstatt die Grundsicherung unverändert jeweils für 12 Monate zu gewähren, passen insbesondere die kreisangehörigen kommunalen Körperschaften die Leistungen laufend an jede Einkommens- oder Bedarfsänderung des Leistungsempfängers an. Hierdurch soll weitestgehend sichergestellt werden, dass der betroffene Personenkreis, der außerhalb von Einrichtungen lebt, unabhängig von Sozialhilfe leben kann. Gleichwohl werden die Leistungsempfänger von den Trägern der Grundsicherung veranlasst, einen jährlichen **Folgeantrag** zu stellen. Im Ergebnis hat sich der regelmäßige Bewilligungszeitraum für Personen außerhalb von Einrichtungen nicht bewährt.

Die **Landesregierung** sollte im Rahmen ihrer Möglichkeiten darauf hinwirken, dass die Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung auf den außerhalb von Einrichtungen lebenden Personenkreis begrenzt und die Festlegung eines regelmäßigen Bewilligungszeitraums von 12 Kalendermonaten aufgehoben wird.

Das **Sozialministerium** teilt mit, dass die dem Kommunalbericht zugrunde liegende Querschnittsprüfung des LRH die Besorgnis der Landesregierung bestätige, wonach die Revisionsklausel nach § 34 Abs. 2 WoGG¹ aufgrund der Datenerhebung kaum umzusetzen sein werde. Ob sich daraus finanzielle Konsequenzen für die kreisfreien Städte und Kreise als Aufgabenträger ergäben, sei zz. nicht absehbar und werde im Wesentlichen von der Haltung der Bundesregierung abhängen. Die unzureichende Datengrundlage in diesem Leistungsbereich sei jedoch nicht nur für Schleswig-Holstein festzustellen, sondern gelte für das gesamte Bundesgebiet.

Die Landesregierung werde die Anregungen des LRH, den gesetzlich festgelegten Bewilligungszeitraum von 12 Monaten aufzuheben und die Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung auf die Hilfebedürftigen außerhalb von Einrichtungen zu beschränken, in die weiteren Gespräche mit der Bundesregierung einbringen. Allerdings sei dabei zu berücksichtigen, dass diese Beschränkung unter Berücksichtigung des Gleichheitsgebots und vor dem Hintergrund der sozialen Ausrichtung dieser Leistung kaum umsetzbar sein werde.

Die **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände** bestätigt im Wesentlichen die Erkenntnisse des LRH aus der dem Kommunalbericht zugrunde liegenden Querschnittsprüfung. Als besonders bemerkenswert

¹ Wohngeldgesetz (WoGG), i. d. F. d. Bekanntmachung vom 07.07.2005, BGBl. I, S. 2029.

bezeichnet die Arbeitsgemeinschaft die Feststellungen zur schlechten Qualität des Datenmaterials in den Kommunen in Bezug auf Einsparungen bei der Sozialhilfe und die daraus resultierenden Zweifel an der Verwendbarkeit dieser Daten für das Revisionsverfahren nach § 34 Abs. 2 WoGG. Die Arbeitsgemeinschaft teilt weiter mit, dass ähnliche Problemlagen auch in anderen Bundesländern bestünden und dort ebenso die Revisionsklausel nur schwerlich zugunsten der Kommunen umgesetzt werden könne. Die Zweifel an der Validität des Datenmaterials seien im Übrigen durch eine Stellungnahme des Deutschen Städtetages bestätigt worden.

Erwähnenswert erscheint der Arbeitsgemeinschaft der Hinweis, dass die kommunalen Spitzenverbände in Berlin in Kürze mit dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung eine Klärung über die weitere Vorgehensweise herbeiführen wollen.

7. Personalwirtschaft

Der Anstieg der Dienstbezüge bei den Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 20.000 Ew lag in den Jahren 1999 bis 2004 mit 1,4 % deutlich unter den tariflichen Steigerungen, die in diesem Zeitraum 8,4 % betragen. Insgesamt stiegen die Personalausgaben um 4,7 %.

Im Eckjahrevergleich 1999/2004 sind rd. 1.126 Stellen weggefallen; dies entspricht einem Stellenrückgang von rd. 5,6 %. Mit 1.039 Stellen fand der Abbau überwiegend in den Einrichtungen statt.

Aufgrund der schwierigen Finanzsituation sind die Kommunen weiterhin gefordert, die durch kontinuierliche Aufgabenanalyse und -kritik ermittelten Einsparpotenziale im Rahmen einer wirksamen Personalentwicklungsplanung zu realisieren.

7.1 Vorbemerkung

Die in den letzten Jahren angespannte kommunale Finanzsituation sowie die zur Verwaltungsmodernisierung vorgenommenen organisatorischen Veränderungen in den Kommunen prägen weiterhin sowohl die Entwicklung der Personalausgaben als auch der Stellen.

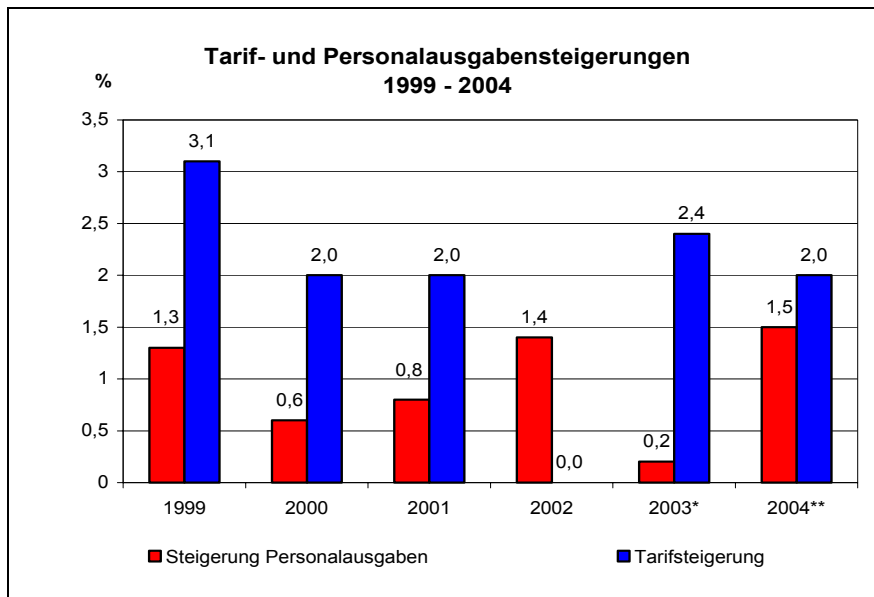
Da die Personalausgaben neben den Ausgaben für die soziale Sicherung (vgl. Nr. 4) den größten kommunalen Ausgabenblock darstellen, bilden sie zwangsläufig einen Schwerpunkt im Rahmen von Konsolidierungsmaßnahmen.

Als Betrachtungszeitraum für die Entwicklungen im Bereich der Personalwirtschaft wurden in diesem Kommunalbericht die Haushaltsjahre 1999 bis 2004 zugrunde gelegt. Im Interesse der Vergleichbarkeit wurde die Stadt Quickborn, die erst seit 2003 der Prüfung durch den LRH unterliegt, nicht berücksichtigt.

7.2 Entwicklung der Personalausgaben

In den Jahren 1999 bis 2004 sind die **Gesamtpersonalausgaben** in den der Prüfung des LRH unterliegenden Kommunen insgesamt von 874 Mio. € um 4,7 % auf 915 Mio. € angestiegen (vgl. Übersicht auf S. 66). Die tariflichen Steigerungen von rd. 8,4 % im gleichen Zeitraum konnten z. T. aufgefangen werden.

Die folgende Grafik stellt die jährlichen Tarif-¹ und Gesamtpersonalausgabensteigerungen vergleichend dar:



* Die Personalausgaben einer kreisfreien Stadt und eines Kreises wurden auf 12 Monate hochgerechnet, da im Jahr 2003 nur für 11 Monate Löhne und Gehälter gezahlt wurden.

** Im Jahr 2004 wurden von einem Kreis Löhne und Gehälter für 13 Monate überwiesen. Auch hier erfolgte eine entsprechende Korrektur der Personalausgaben.

Mit der aus der Grafik ersichtlichen Personalausgabensteigerung von lediglich 0,2 % stellt das Jahr 2003 eine Besonderheit dar. Durch die Verschiebung des Auszahlungstermins für die Löhne und Gehälter vom 15. auf den letzten Tag des Kalendermonats und die damit verbundene Verschiebung des Zahlungstermins der Personalnebenkosten ergab sich in diesem Jahr eine um ca. 2 %-Punkte geringere Erhöhung der Personalausgaben.

Bei der Betrachtung der einzelnen Kommunalgruppen lassen sich deutliche Unterschiede feststellen: Während sich bei den Kreisen die Personalausgaben von 1999 bis 2004 um 9,1 % erhöhten, stiegen sie im gleichen Zeitraum bei den kreisangehörigen Städten über 20.000 Ew um 3,5 % und bei den kreisfreien Städten um 2,5 % an.

7.2.1 In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung der Gesamtpersonalausgaben aller Kommunen bezogen auf die Eckjahre 1999/2004 nach **Gruppierungsziffern** dargestellt:

¹ Unterschiedliche Tarifsteigerungen und -perioden im Bereich der Angestellten/Arbeiter und besoldungsrechtliche Anpassung der Beamtenbezüge wurden vernachlässigt.

Personalausgaben 1999/2004 nach Gruppierungsziffern

Grz.		1999 T€	2004 T€	Differenz 1999/2004 T€	Veränderung %	Gewichtung %-Punkte
40	ehrenamtliche Tätigkeiten	5.514	5.863	349	6,33	0,04
41	Dienstbezüge und dergl.	647.238	656.292	9.054	1,40	1,04
42	Versorgungsbezüge	33.639	38.271	4.632	13,77	0,53
43	Beiträge zu Versorgungskassen	67.862	87.079	19.217	28,32	2,20
44	Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung	104.368	108.820	4.452	4,27	0,51
45	Beihilfen, Unterstützungen und dergl.	14.824	18.155	3.331	22,47	0,38
46	Personalnebenausgaben	651	570	-81	-12,44	-0,01
47	Deckungsreserve	0	0	0		
	insgesamt	874.096	915.050	40.954	4,69	4,69

Aus der Aufstellung ergibt sich, dass die o. a. Gesamtpersonalausgabensteigerungen insbesondere auf die überdurchschnittlichen Erhöhungen bei den Versorgungsleistungen (Gruppierungsziffern 42 u. 43) zurückzuführen sind. Die Personalausgabensteigerungen im Eckjahrevergleich 1999/2004 i. H. v. 4,7 % ergeben sich im Wesentlichen aus den Versorgungsbezügen und den Beiträgen zu den Versorgungskassen (2,7 %-Punkte) sowie den Dienstbezügen mit lediglich rd. 1 %-Punkt.

Die Steigerung der Beiträge zu den Versorgungskassen (Gruppierungsziffer 43) ist auf die Erhöhung des Umlagehebesatzes der Versorgungsausgleichskasse von 1999 bis 2003 von 44,75 % auf 47 % zurückzuführen (durch Systemwechsel im Jahr 2004 wurde der Umlagehebesatz auf 42 % gesenkt). Darüber hinaus wurden die Personaletats der Kommunen durch die Zahlung von Sanierungsgeldern i. V. m. der Umstellung vom Gesamtversorgungssystem zum Versorgungspunktemodell bei der Zusatzversorgung der Angestellten und Arbeiter besonders belastet.

Zwischen den kommunalen Gruppen sind z. T. deutliche Unterschiede festzustellen. Während die Ausgaben für Versorgungsleistungen bei den Kreisen und den Städten über 20.000 Ew im Vergleich 1999/2004 um 28,3 % bzw. 25,1 % anstiegen, betrug die Steigerungsrate bei den kreisfreien Städten 20,4 %. Die Dienstbezüge stiegen bei den Kreisen um 5,8 % und den Städten über 20.000 Ew um 0,4 %; lediglich bei den kreisfreien Städten ergab sich eine Reduzierung um 0,9 %.

- 7.2.2 Die Gesamtpersonalausgaben lassen sich auch nach ihrer organisatorischen Zuordnung in Personalausgaben der Kernverwaltung und der Einrichtungen unterscheiden.

Im Eckjahrevergleich 1999/2004 haben sich die **Personalausgaben der Kernverwaltung** laut Haushaltsquerschnitt¹ von 495 Mio. € um 53 Mio. € auf 548 Mio. € erhöht. Damit lag die Steigerungsrate mit 10,7 % über den tarif- und besoldungsrechtlichen Erhöhungen von rd. 8,4 %. Während bei den kreisfreien Städten eine Steigerung um 8,8 % zu verzeichnen war, fiel diese bei den Kreisen und kreisangehörigen Städten über 20.000 Ew mit 12,8 % und 10,8 % höher aus.

Die **Personalausgaben** im Bereich der **Einrichtungen** sind dagegen im gleichen Zeitraum um 3,2 % gesunken. Bezogen auf die Kommunalgruppen ergaben sich die folgenden Veränderungen:

- Kreise - 0,5 %
- Kreisfreie Städte - 3,8 %
- Städte über 20.000 Ew - 3,9 %.

Für die im Vergleich mit den Personalausgaben der Verwaltung gegenläufige Entwicklung bei den Personalausgaben der Einrichtungen gibt es im Wesentlichen folgende Gründe:

- Zum einen haben organisatorische Umstrukturierungen in einzelnen Kommunen dazu geführt, dass Personalausgaben, die zuvor bei den Einrichtungen veranschlagt wurden, nach einer entsprechenden Organisationsänderung in den Bereich der Verwaltung eingeflossen sind. So bewirkte z. B. die Einführung eines zentralen Gebäudemanagements und dessen Veranschlagung im Haushaltsplan in einem Unterabschnitt, der der Haupt- bzw. Bauverwaltung zuzuordnen ist, eine entsprechende Verlagerung der Stellen und damit der Personalausgaben vom Bereich der Einrichtungen in den Bereich Verwaltung. Von solchen Entwicklungen sind insbesondere Stellen von Hausmeistern und Reinigungskräften betroffen, die vor der organisatorischen Zentralisierung direkt bei den kommunalen Einrichtungen wie Schulen, Kindertagesstätten, Sportstätten usw. erfasst wurden.
- Darüber hinaus haben materielle Privatisierungen Auswirkungen auf die Einrichtungen der Kommunen, wenn beispielsweise zuvor eigen erstellte Leistungen der kommunalen Hilfsbetriebe wie Bauhöfe, Gärtnereien, Werkstätten, Druckereien etc. zunehmend durch den Einkauf der entsprechenden Dienstleistungen und Produkte auf dem Markt substituiert werden und die entsprechenden Stellen in den Einrichtungen sukzessive wegfallen. Auch die Privatisierung der Gebäudereinigung hat entsprechende Folgen, da der Großteil der Reinigungsleistungen in den kommunalen Einrichtungen, wie Schulen, Kindertagesstätten, Sportstätten usw., erbracht wird.

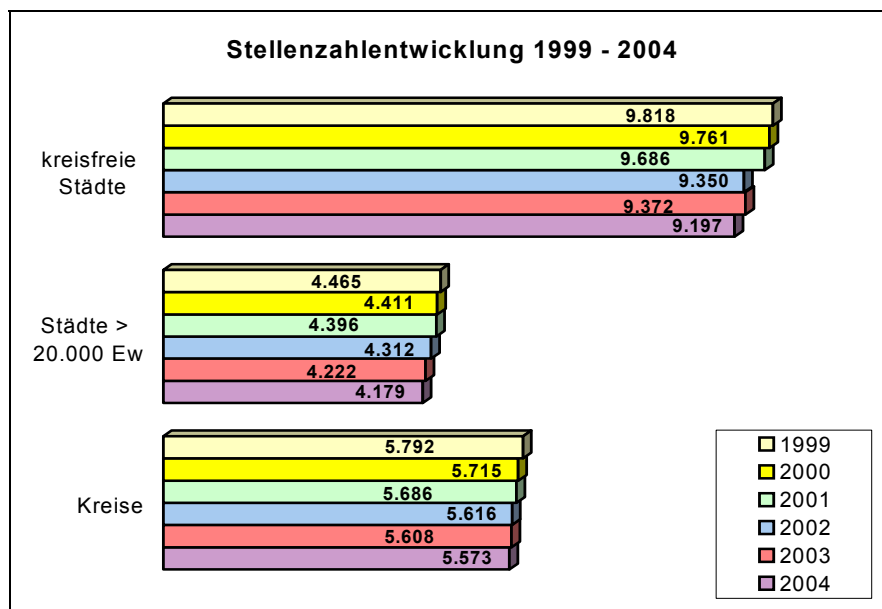
¹ Getrennter Nachweis der Personalausgaben gem. Anlage 12 zur Ausführungsanweisung zur GemHVO, Muster zu § 4 Nr. 2 GemHVO.

- Schließlich haben sich im Betrachtungszeitraum nach wie vor organisatorische Ausgliederungen bemerkbar gemacht, wenn bestimmte Aufgaben beispielsweise durch eigenbetriebsähnliche Einrichtungen mit eigenständigem Rechnungswesen erfüllt werden (z. B. Ausgliederung der Abwasserbeseitigung in Schleswig im Jahr 2000 bzw. Ausgliederung des Bauhofs in Ahrensburg im Jahr 2002 usw.).

Insbesondere die Ausgliederungen, aber auch die Privatisierung machen sich nicht nur bei der Entwicklung der Personalausgaben bemerkbar, sondern schlagen sich in den Stellenplänen nieder.

7.3 Entwicklung der Stellen

Wie das folgende Diagramm zeigt, weisen die Stellenzahlen in den der Prüfung des LRH unterliegenden Kommunen eine sinkende Tendenz auf:



Im Zeitraum von 1999 bis 2004 ist die Gesamtstellenzahl um rd. 5,6 % von 20.075 auf 18.949 Stellen gesunken. In den 3 kommunalen Gruppen vollzog sich die Stellenreduzierung in unterschiedlichem Umfang. So haben die kreisfreien Städte in diesem Zeitraum 621 Stellen (- 6,3 %) weniger in ihren Stellenplänen ausgewiesen. Die Kreise konnten ihre Stellen um 219 (- 3,8 %) reduzieren. Bei den Städten über 20.000 Ew lag die Reduzierung bei 286 Stellen (- 6,4 %).

Der Stellenrückgang fand überwiegend in den Einrichtungen statt. Hier hat sich die Zahl der Stellen im Eckjahrevergleich 1999/2004 um rd. 11 % (rd. 1.039 Stellen) verringert. Nachdem von 1999 bis 2002 im Bereich der Verwaltung die Stellen um 2,6 % (rd. 276 Stellen) zurückgingen, erhöhten

sie sich im Zeitraum 2002 bis 2004 um rd. 190 (1,8 %). Damit ergab sich im Eckjahrevergleich 1999 bis 2004 eine Reduzierung von lediglich rd. 87 Stellen.

Innerhalb der Beschäftigungsgruppen hat sich der Personalabbau vornehmlich im Bereich der Lohnempfänger ergeben; von den insgesamt im Vergleichszeitraum 1999/2004 eingesparten 1.126 Stellen entfielen allein rd. 932 Stellen auf diese Beschäftigungsgruppe. Bei den Beamten ist die Zahl der Stellen von 1999 bis 2004 um insgesamt rd. 146 zurückgegangen; gleichzeitig ist in der Beschäftigungsgruppe der Angestellten ein Anstieg um rd. 57 Stellen festzustellen. Bei den sonstigen Mitarbeitern hat sich die Zahl der Stellen um rd. 105 Stellen verringert.

7.4 **Fazit**

Zusammenfassend stellt der LRH fest, dass Stellenreduzierungen bei den Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 20.000 Ew in den vergangenen Jahren vor allem im Bereich der Einrichtungen eingetreten sind. Die Gründe für diese Entwicklung liegen im Wesentlichen in Ausgliederungen, in organisationsbedingten haushaltstechnischen Verlagerungen von Stellen zum Bereich Verwaltung sowie in einer sukzessiven Privatisierung von zuvor eigenerstellten Leistungen. Letzteres führte allerdings zu einer Verlagerung von Personalausgaben hin zu den Sachausgaben. Die Verlagerung von Stellen in den Bereich der Verwaltung war im Übrigen ursächlich dafür, dass der ausgewiesene Stellenrückgang im Bereich Verwaltung nur sehr verhalten ausgefallen ist. Die unterschiedliche Stellenentwicklung schlägt sich auch bei den Personalausgaben nieder. Zwar lag der Personalausgabenzuwachs der Kommunen unterhalb der tariflichen und besoldungsrechtlichen Steigerungen; die getrennte Betrachtung nach den Bereichen Verwaltung und Einrichtungen zeigt jedoch, dass dieses Ergebnis allein durch den Bereich der Einrichtungen bewirkt wurde, in dem die Personalausgaben im Betrachtungszeitraum rückläufig waren. Die Personalausgaben im Bereich der Verwaltung lagen dagegen bei allen Kommunalgruppen oberhalb der tariflichen und besoldungsrechtlichen Steigerungen im Betrachtungszeitraum. Hauptgrund für diese trotz eines leichten Stellenrückgangs höhere Personalausgabensteigerung im Bereich Verwaltung ist die weit überproportionale Steigerungsrate der in den Gesamtpersonalausgaben enthaltenen Versorgungsleistungen.

Das Gesamtergebnis spiegelt die Anstrengungen der kommunalen Körperschaften wider, die Haushalte auch durch die Begrenzung der Personalausgaben zu konsolidieren. Dies wird auch bestätigt durch die Erkenntnisse des LRH bei den überörtlichen Prüfungen. Dabei ist den Städten die Begrenzung der Personalausgaben eher möglich gewesen als den Kreisen. Dies liegt offensichtlich an den vielfältigen Möglichkeiten der Reduzie-

rung von Stellen im Bereich der Einrichtungen bzw. im Tätigkeitsfeld der Lohnempfänger.

Gleichwohl sind die Kommunen nach wie vor gezwungen, Rationalisierungspotenziale durch eine wirksamere Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation, durch fortlaufende Aufgabenkritik sowie durch die systematische Überprüfung der Notwendigkeit und der Dotierung der Stellen auszuschöpfen. Im Ergebnis bleibt es bei der Forderung an die Kommunen, eine kontinuierliche Aufgabenanalyse und -kritik vorzunehmen. Ermittelte Einsparpotenziale sind im Rahmen einer wirksamen Personalentwicklungsplanung zu realisieren. Dabei ist auch die Selbstverwaltung gefordert, eine eindeutige Position zum Verzicht auf bestimmte freiwillige Aufgaben zu beziehen. Darüber hinaus sollten die Kommunen bei ihren Bemühungen durch das Land unterstützt werden, indem z. B. auf vom Land gesetzte Standards verzichtet wird und das Land darauf hinwirkt, dass Doppelarbeiten in den Kommunen vermieden werden, wie dies z. B. durch die Einführung des Grundsicherungsgesetzes geschehen ist (vgl. Nr. 6).

8. Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich

Zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der kleineren kommunalen Verwaltungen sind Zusammenschlüsse der hauptamtlichen Verwaltungen unerlässlich. Schleswig-Holstein braucht eine tief greifende Veränderung der Verwaltungsstrukturen auch im kommunalen Bereich.

Durch die Zusammenlegung kleinerer hauptamtlicher Verwaltungen lassen sich längerfristig erhebliche Einsparpotenziale erzielen. Neben diesen finanzwirtschaftlichen Vorteilen ergeben sich durch eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung weitere positive Effekte für die Bürgerinnen und Bürger.

Angesichts der Tatsache, dass sich in den letzten 30 Jahren auf freiwilliger Basis keine grundlegenden Änderungen ergeben haben, wird es nach einer befristeten Freiwilligkeitsphase unumgänglich sein, auf Basis eines Gesamtkonzepts auch gesetzgeberische Maßnahmen einzuleiten.

Die kommunalen Körperschaften haben es mit einer starken Eigeninitiative in Richtung umfassender Verwaltungskooperationen noch selbst in der Hand, Inhalt, Ausrichtung und Umfang etwaiger gesetzgeberischer Maßnahmen maßgeblich vorherzubestimmen.

Am 28.11.2003 hat der LRH einen **Sonderbericht** über das Ergebnis seiner Querschnittsprüfung zum Thema „Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich“ veröffentlicht. Darin fasste er seine Erkenntnisse einer umfassenden Bestandsaufnahme in allen zu Beginn der Prüfung bestehenden 216 hauptamtlichen Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich¹ zusammen und kam dabei zu folgenden wesentlichen zusammengefassten **Bewertungen**:

- Alle Ämter, amtsfreien Städte und Gemeinden haben ihre Anstrengungen im Hinblick auf Verwaltungszusammenschlüsse deutlich zu verstärken, um die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltungen zu steigern.
- Die Mindestgröße der kommunalen Körperschaften sollte auf 6.000 Ew und die anzustrebende Optimalgröße auf 9.000 Ew und größer festgesetzt werden.

¹ Durch Einamtionen und Verwaltungszusammenschlüsse in den Jahren 2003 bis 2005 jetzt noch 212.

- Angesichts der Tatsache, dass sich in den letzten 30 Jahren auf freiwilliger Basis keine grundlegenden Änderungen ergeben haben, ist allerdings nicht zu erwarten, dass ein flächendeckender Umdenkungsprozess stattfindet.
- Deshalb wird es unumgänglich sein, auf Basis neuer Leitlinien der Landesregierung, verbunden mit finanziellen Anreizmodellen und nach einer befristeten Freiwilligkeitsphase, auch gesetzgeberische Maßnahmen einzuleiten.

Nur auf diesem Wege wird man zu deutlich effektiveren und effizienteren kommunalen Verwaltungsstrukturen gelangen.

Gleichzeitig machte der LRH deutlich, dass es die Kommunen mit einer starken Eigeninitiative in Richtung umfassender Verwaltungskooperationen selbst in der Hand haben, den Inhalt, die Ausrichtung und den Umfang etwaiger gesetzgeberischer Maßnahmen maßgeblich vorherzubestimmen.

Die Feststellungen des LRH haben zu einer breiten **landes- und kommunalpolitischen Diskussion** zur Größenordnung leistungsfähiger Kommunalverwaltungen und zur Notwendigkeit verstärkter innerkommunaler Zusammenarbeit geführt, die weiter andauert. Hintergrund sind zum einen die ständig steigenden Finanzprobleme der Kommunen, zum anderen die nachhaltigen Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft, u. a. aus Anlass des demografischen Wandels, der Globalisierung und der raschen Entwicklungen auf dem Gebiet moderner Informations- und Kommunikationsmittel.

Als **Ergebnis** dieser nachhaltigen Diskussion hat das Innenministerium mit der Neufassung der „Richtlinien zum Kommunalen Bedarfsfonds“ vom 19.04.2004¹ **finanzielle Anreize** für den wünschenswerten Prozess kommunaler Verwaltungszusammenschlüsse weiterentwickelt und standardisiert. Nach den Richtlinien kann je wegfallender Verwaltung eine Sonderbedarfszuweisung i. H. v. 100.000 € aus FAG-Mitteln zur pauschalen Abdeckung von Aufwand für die Verwaltungszusammenlegung gewährt werden. Über diese Zuweisung hinaus können weitere Aufwendungen, z. B. für notwendige Baumaßnahmen, durch zusätzliche Bewilligungen ganz oder teilweise abgedeckt werden.

Ein **weiterer finanzieller Anreiz** ist mit den „Richtlinien über die ergänzende Vergabe von Fördermitteln zur Zusammenlegung von Verwaltungen“ vom 18.08.2004² gesetzt worden; förderfähig aus Landesmitteln sind hierbei die notwendigen Investitionen zur Vereinheitlichung der Informations- und Kommunikationsinfrastruktur im Rahmen von Verwaltungszusammenlegungen.

¹ Amtsbl. Schl.-H. S. 416.

² Amtsbl. Schl.-H. S. 690.

Auch die Forderung des LRH nach **neuen Leitlinien** zu kommunalen Verwaltungsstrukturen ist mit den „Handlungsempfehlungen zu kommunalen Verwaltungsstrukturen in Schleswig-Holstein“ vom 24.08.2004¹ durch das Innenministerium umgesetzt worden. Die anzustrebende Mindestgröße für Ämter und amtsfreie Gemeinden wird darin auf mindestens 8.000 Ew und die optimale Größe ab 9.000 Ew festgelegt; die Festlegung dieser Mindestgröße wird seitens des LRH begrüßt.

Diese Maßnahmen haben **Wirkungen** erzielt. So haben sich zum 01.01.2005 die bisherigen Ämter Neustadt-Land und Schönwalde zum neuen Amt Ostholstein-Mitte mit rd. 9.000 Ew zusammengeschlossen. Zum 01.07.2005 ist die Verwaltungsgemeinschaft zwischen der Stadt Wilster und dem Amt Wilstermarsch wirksam geworden. Als weiteres positives Beispiel wird auf das Vorhaben der bisher amtsfreien Gemeinden Heikendorf, Mönkeberg und Schönkirchen verwiesen, die sich zu einem neuen Amt mit knapp 19.000 Ew zusammenschließen wollen. Außerdem ist die Bildung des Amtes Trave-Land durch Zusammenlegung der Ämter Segeberg-Land und Wensin zum 01.01.2006 sowie die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft zwischen der Stadt Niebüll und dem Amt Wiedingharde beschlossen. Weitere begrüßenswerte Entwicklungen gibt es im Bereich der Ämter Pinneberg-Land und Bönningstedt, der Ämter Böklund und Tolk sowie der Stadt Garding und des Amtes Eiderstedt.

So begrüßenswert im Einzelnen diese Entwicklung auch ist, ein flächendeckender Umdenkungsprozess, wie ihn der LRH in seinem Sonderbericht angemahnt hatte, ist damit bisher nicht ausgelöst worden. Denn es gibt immer noch zahlreiche **Befürchtungen** gegen eine Zusammenlegung hauptamtlicher Verwaltungen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Vorstufe zu einer Gebietsreform,
- Verlust der Personal- und Organisationshoheit als wesentliches Element der kommunalen Selbstverwaltung,
- Verlust des ehrenamtlichen Elements,
- Personalentlassungen,
- Übernahme der Schulden des Kooperationspartners,
- Verlust der Ortsnähe für Bürgerinnen und Bürger,
- zusätzliche bauliche und räumliche Bedarfe,
- Mögliche Einnahmeverluste im Hinblick auf die Einstufung in das zentralörtliche System.

All diese Argumente sind durch den LRH im Rahmen der o. a. Querschnittsprüfung untersucht und in seinem Sonderbericht entkräftet worden. Dabei ist auch deutlich geworden, dass vielfach persönliche **Befindlichkeiten und Eigeninteressen** der handelnden Personen eine entschei-

¹ Amtsbl. Schl.-H. S. 715 f.

dende Rolle spielen und sinnvolle sowie wirtschaftliche Lösungen verhindern.

Sachliche Gründe hingegen können eine Kooperation oder Fusion im Einzelfall zwar erschweren, sollten die Zusammenarbeit aber auf Dauer nicht verhindern. Letztlich ist der Nutzen für die Beteiligten i. d. R. erheblich höher als die Belastung der Kooperationspartner in der Anfangsphase der Zusammenarbeit.

Besonders hervorzuheben sind hierbei die **finanzwirtschaftlichen Auswirkungen** von Verwaltungszusammenschlüssen, bei denen mindestens eine eigenständige hauptamtliche Verwaltung aufgegeben wird. Hierunter fallen der Beitritt einer vormals amtsfreien Gemeinde/Stadt zu einem Amt (Beispiel Gemeinde Lägerdorf/Amt Breitenburg), die Verwaltungsgemeinschaft zwischen Ämtern, Städten und amtsfreien Gemeinden (Beispiel Stadt Lauenburg/Amt Lütau), die Geschäftsführung des Amtes durch eine amtsangehörige Gemeinde (Beispiel Gemeinde Flintbek/Amt Flintbek) und die politische Fusion von Gemeinden zu einer neuen Gemeinde (Beispiel Stadt Fehmarn).

Die Untersuchung der hierzu existierenden Fälle in Schleswig-Holstein hat gezeigt, dass durch die Zusammenlegung von 2 kleineren Verwaltungen das **Mindesteinsparpotenzial** bei 3 bis 5 Planstellen liegt; durchschnittlich ist von **4 Planstellen** auszugehen. Da es sich hierbei vornehmlich um Führungspositionen handelt, ist damit längerfristig eine Einsparung von rd. **200 T€** jährlich verbunden. Notwendige Integrationskosten im Rahmen der Neuorganisation der Verwaltung, die befristete Weiterzahlung von Versorgungsanteilen u. Ä. schmälern nur anfänglich diese Kosteneinsparungen. Teile der Einsparpotenziale können aber auch für **Effektivitätssteigerungen** eingesetzt werden. Hierbei steht nicht die Verbilligung, sondern die Verbesserung der Verwaltungsleistung im Vordergrund, indem Aufgaben durch Spezialisierung und durch Sicherung von Vertretungen optimal wahrgenommen werden; auch das ist als Erfolg eines Verwaltungszusammenschlusses zu bewerten.

Diese Feststellungen beziehen sich zunächst einmal nur auf die personellen Auswirkungen in den Kernverwaltungen. Nicht enthalten sind weitere Einsparungen und positive Nebeneffekte, die sich bei den **Sachkosten**, insbesondere aber im Bereich der verschiedenen **Einrichtungen** durch einen Zusammenschluss ergeben werden; beispielhaft zu nennen sind hier Bauhöfe, Büchereien, Archive usw.

Völlig unberücksichtigt geblieben sind bisher noch **zusätzliche Effekte**, die sich über die eigentliche Kommunalverwaltung hinaus längerfristig durch eine geänderte Sichtweise und ein neues Zusammengehörigkeitsgefühl für den größer gewordenen Bereich auf Gebieten des allgemeinen

gesellschaftlichen Lebens einstellen können, z. B. Sport, Tourismus, Politik. Auch auf diesen Feldern spielt der demografische Wandel eine Rolle, der nicht als Gefahr, sondern als Herausforderung und Chance für eine Neuorientierung gesehen werden sollte.

Eine **weitere Verschärfung** der Situation für viele hauptamtliche Kommunalverwaltungen ist durch die Auswirkungen des zum 01.01.2005 in Kraft getretenen SGB II¹ „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (**Hartz IV**) eingetreten. Durch die grundsätzliche Neuausrichtung in Form der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und die Verlagerung dieser Aufgaben auf wenige Leistungs- bzw. Sozialzentren (Beispiel Kreis Nordfriesland) oder auf Arbeitsgemeinschaften (Beispiel Kreis Dithmarschen) ist bei vielen kommunalen Körperschaften ein personalintensiver Aufgabenbereich entfallen. Dies sollte ein weiterer Anlass für Überlegungen benachbarter Kommunalverwaltungen in Richtung auf einen Zusammenschluss ihrer hauptamtlichen Verwaltungen sein.

Die bis zum Ende der vergangenen Legislaturperiode eingeleiteten **Maßnahmen** des Innenministeriums sowie die bereits vollzogenen bzw. beabsichtigten **Verwaltungszusammenschlüsse** wurden seitens des LRH ausdrücklich begrüßt. Der LRH hatte jedoch immer Zweifel, dass sich daraus ein flächendeckender Umdenkungsprozess ergeben würde, der die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen nachhaltig steigert.

Auf der Basis des Koalitionsvertrags hat die neue Landesregierung nunmehr am 28.06.2005 neue **Leitlinien** zur künftigen kommunalen Struktur beschlossen. Danach beabsichtigt die Landesregierung, u. a. auch die Verwaltungen auf der Ebene der Städte, Gemeinden, Ämter und Zweckverbände professioneller, bürgernäher und wirtschaftlicher zu gestalten. Hierbei sind nicht mehr hinreichend leistungsfähige Verwaltungen auch unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten abzubauen oder zusammenzulegen. Jede Verwaltungseinheit der Ämter und amtsfreien Gemeinden soll mindestens 8.000 bis 9.000 Ew betreuen. Einer gesetzlichen Regelung geht eine Phase freiwilliger und finanziell unterstützter Zusammenlegungen voraus; eine gesetzliche Neuordnung der kommunalen Struktur im kreisangehörigen Bereich soll zum 01.04.2007 in Kraft treten. Weiter hat das Innenministerium die Landräte mit Schreiben vom 30.06.2005 gebeten, die Landesregierung bei der Umsetzung der Leitlinien aktiv zu unterstützen und ihnen eine **Orientierungshilfe** über die rechtlichen Möglich-

¹ Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II) vom 24.12.2003, Art. 1, BGBl. I S. 2954, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 19.11.2004, BGBl. S. 2902..

keiten zur Schaffung zukunftsfähiger kommunaler Verwaltungsstrukturen an die Hand gegeben.

Mit der angekündigten gesetzlichen Regelung nach einer finanziell geförderten Freiwilligkeitsphase und der Einbeziehung der Landräte in den Prozess (Moderatorenfunktion) hat die Landesregierung auch die letzten wesentlichen Forderungen des LRH aus seinem Kommunalbericht 2003 erfüllt. Auch die finanziellen Anreize durch eine erhöhte Pauschalförderung je wegfallender Verwaltung werden begrüßt.

In dem jetzt eingeschlagenen Weg sieht der LRH die Chance für eine **zielorientierte Weiterentwicklung** kommunaler Verwaltungsstrukturen in der Zukunft, die die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit kommunaler Verwaltungen in Schleswig-Holstein nachhaltig erhöhen kann.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** verweist auf seine Stellungnahme zur Sonderprüfung des LRH, die dem Kommunalbericht zugrunde liegt. Danach wird der Bericht einen wichtigen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion über die interkommunale Zusammenarbeit leisten, indem die Notwendigkeit zur verstärkten Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene in bestimmten Bereichen nachgewiesen wird.

Der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag** verweist ebenso auf seine Anmerkungen zum Sonderbericht. Er erinnert daran, dass er Veränderungen der kommunalen Verwaltungsstruktur durch gesetzlichen Zwang ablehnt. Er vermisst im Übrigen die Hinweise des LRH aus dem Kommunalbericht 2003 hinsichtlich der Anforderungen, die zu Beginn eines grundlegenden Umstrukturierungsprozesses erfüllt werden müssen. Das notwendige Gesamtkonzept für die Verwaltungsstrukturreform sollte danach u. a. folgende wesentliche Aspekte berücksichtigen:

- Ist-Aufnahme der vorhandenen Verwaltungsstrukturen einschließlich einer fundierten Schwachstellenanalyse,
- Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik, bezogen auf die vorhandenen Aufgaben,
- Festlegung von Aufgaben, die aus Sicht des Landes dauerhaft auf der Kreisebene bzw. auf der Ebene der Gemeinden, Städte und Ämter wahrgenommen werden sollen,
- Konkrete Ermittlung der Synergieeffekte, die allein durch die Zusammenlegung von Verwaltungen erzielt werden können, sowie Benennung und Gewichtung sonstiger Pro- und Kontra-Gesichtspunkte,
- Besondere Beachtung der Möglichkeiten kooperativer Aufgabenerfüllung,
- Bei der anzustrebenden Größenordnung von neuen Verwaltungsstrukturen Beachtung der Akzeptanz vor Ort einschließlich des Gesichts-

punktes, dass sich kleinere kommunale Körperschaften i. d. R. sparsamer verhalten,

- Nach Anhörung der kommunalen Landesverbände Entwicklung eines Konzepts, wie der gewollte freiwillige Prozess auf kommunaler Ebene fachlich, finanziell und organisatorisch unterstützt werden kann.

Auch der **LRH** hält die im Kommunalbericht 2003 an die Strukturreform gestellten Anforderungen weiterhin für sinnvoll. Er weist jedoch darauf hin, dass wichtige Forderungen des LRH insbesondere durch die Initiative der neuen Landesregierung erfüllt werden.

9. Interkommunale Kooperation und Vergaberecht

Die kommunale Zusammenarbeit ist in jüngster Zeit immer stärker ins Visier vergaberechtlicher Entscheidungen geraten. Dadurch wird die verfassungsrechtlich garantierte Organisationshoheit der Kommunen bei der Umsetzung der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen berührt.

Die Landesregierung ist aufgerufen, gegenüber der Bundesregierung für zweifelsfreie Regelungen im Europa- und Bundesrecht einzutreten, um die zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit sinnvolle und notwendige interkommunale Zusammenarbeit nicht von vornherein durch vergaberechtliche Regelungen zu verhindern.

9.1 Ausgangslage

Die Querschnittsprüfung „Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich“ im Jahr 2003 hat gezeigt, dass einerseits die teilweise vorhandene Kleinteiligkeit und unzureichende Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsstrukturen, andererseits die finanzwirtschaftlichen Probleme der Kommunen Anlass sein sollten, über neue Verwaltungsstrukturen und **Kooperationen im hauptamtlichen Verwaltungsbereich** nachzudenken. Zugleich wurden vielfältige Möglichkeiten aufgezeigt, auch im Rahmen einer intensiven Kooperation zu deutlich effektiveren und effizienteren kommunalen Verwaltungsstrukturen zu gelangen. Auch in einer Reihe anderer Prüfungen hat der LRH Vorschläge zur interkommunalen Kooperation unterbreitet (vgl. Nr. 12 und Nr. 17).

Durch eine Stellungnahme der EU-Kommission sowie Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und deutscher Oberlandesgerichte ist in jüngster Zeit die Frage aufgeworfen worden, inwieweit interkommunale Kooperationen auf der Basis der kommunalrechtlichen Vorschriften über kommunale Zusammenarbeit den vergaberechtlichen Bestimmungen unterliegen.

9.2 Formen der Kooperation

Der gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen neben den kommunalverfassungsrechtlich und spezialgesetzlich geordneten Formen der Zusammenarbeit insbesondere

- Zweckverbände,
- öffentlich-rechtliche Vereinbarungen sowie
- Verwaltungsgemeinschaften.

Darüber hinaus können die kommunalen Körperschaften Aufgaben gemeinschaftlich auch in der Rechtsform des Privatrechts erfüllen.

Die weitestgehende Form der Zusammenarbeit stellt der **Zweckverband** nach § 2 Abs. 1 GkZ¹ dar. Danach können sich Gemeinden, Ämter und Kreise zu Zweckverbänden zusammenschließen und ihnen einzelne oder mehrere zusammenhängende Aufgaben der öffentlichen Verwaltung übertragen. In diesem Fall geht die rechtliche Verantwortung für die Aufgabe einschließlich des Satzungs- und Ordnungsrechts auf den Zweckverband als neuen Aufgabenträger über.

Im Wege einer **öffentlich-rechtlichen Vereinbarung** nach § 18 Abs. 1 GkZ können Gemeinden, Ämter, Zweckverbände und Kreise vereinbaren, dass eine der beteiligten Körperschaften einzelne oder mehrere zusammenhängende Aufgaben der übrigen Beteiligten übernimmt oder diesen die Mitbenutzung einer von ihr betriebenen Einrichtung gestattet. Während bei der Errichtung eines Zweckverbandes ein neuer Aufgabenträger entsteht, führt die öffentlich-rechtliche Vereinbarung lediglich zu einer Kompetenzverschiebung zwischen vorhandenen kommunalen Aufgabenträgern. Dabei wird nicht nur die Durchführung, sondern auch die rechtliche Verantwortung für die gesamte Aufgabenwahrnehmung übertragen.

Bei der **Verwaltungsgemeinschaft** nach § 19 a GkZ kann durch öffentlich-rechtlichen Vertrag festgelegt werden, dass ein Beteiligter zur Erfüllung seiner Aufgaben die Verwaltung eines anderen Beteiligten in Anspruch nimmt. Im Rahmen dieser sog. „mandatierenden Vereinbarung“ wird lediglich die Aufgabendurchführung einer anderen Verwaltung übertragen. Anders als bei der Gründung eines Zweckverbandes oder der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bleibt der Beteiligte, der die Verwaltung eines anderen Beteiligten in Anspruch nimmt, in diesem Fall Träger der Aufgaben mit allen Rechten und Pflichten; er hat deshalb auch ein umfassendes Weisungsrecht.

Nach dem gegenwärtigen Stand ergeben sich **keine vergaberechtlichen Probleme** im Rahmen einer Zusammenarbeit bei rein hoheitlichen Aufgaben, wie beispielsweise bei standesamtlichen Aufgaben oder der Gewährung von Sozialhilfe. Dies gilt sowohl für öffentlich-rechtliche Vereinbarungen nach § 18 GkZ als auch für Verwaltungsgemeinschaften nach § 19 a GkZ. Auch die Rekommunalisierung - also die Rückholung von Aufgaben/Tätigkeiten in den Bereich der Kommune einschließlich Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Eigengesellschaft - ist vergaberechtsfrei zulässig.

¹ Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 222, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 01.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 66.

Vergaberechtlich problematisch hingegen wird die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene bei allen marktgängigen Leistungen. Dabei ist es ohne Belang, ob die interkommunale Kooperation öffentlich-rechtlich oder privat-rechtlich vereinbart wird.

9.3 Entscheidungen zum Vergaberecht

Vorangestellt ist darauf hinzuweisen, dass sich die jüngsten Entscheidungen nur auf Aufträge oberhalb der **Schwellenwerte** von 200 T€ für europäisches Vergaberecht beziehen. **Unterhalb** der Schwellenwerte gilt das schleswig-holsteinische Mittelstandsförderungs- und Vergabegesetz. Öffentliche Aufträge i. S. dieses Gesetzes sind nur Verträge über Lieferungen und Leistungen, die von öffentlichen Auftraggebern mit Auftragnehmern des privaten Rechts geschlossen werden. Danach handelt es sich bei der kooperativen Aufgabenerledigung unter den Kommunen nicht um öffentliche Aufträge. Dies hat zur Folge, dass Verträge über die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabewerten unterhalb der EU-Schwellenwerte ohne vorherige Ausschreibung geschlossen werden können. Selbstverständlich sind hierbei auch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§§ 8 und 75 GO) einzuhalten.

Von Bedeutung für Verträge **oberhalb** der Schwellenwerte ist ein gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichtetes **Vertragsverletzungsverfahren**, in dem die EU-Kommission¹ die Zusammenarbeit mehrerer Kommunen und den Beitritt einer Kommune zu einem Zweckverband aufgegriffen hat. Dabei geht es um die Übertragung der Abwasserentsorgungspflicht der niedersächsischen Gemeinde Hinte auf einen Wasserverband, dem sie als Mitglied angehört. Die EU-Kommission stuft dieses als Dienstleistungskonzession ein, für deren Erteilung zuvor ein transparentes Vergabeverfahren hätte durchgeführt werden müssen.

In dieselbe Richtung weisen auch ein **Urteil des EuGH** sowie 2 **Entscheidungen deutscher Gerichte**. So hat der EuGH mit Urteil vom 13.01.2005 entschieden, dass das Königreich Spanien gegen seine Verpflichtungen aus der Liefer- und der Baukoordinierungsrichtlinie verstoßen hat, indem es Kooperationsvereinbarungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und den übrigen öffentlichen Einrichtungen und damit auch solche Vereinbarungen, die öffentliche Aufträge i. S. der genannten Richtlinien sind, vom Anwendungsbereich des Gesetzes vollkommen ausgeschlossen hat. Mit Beschluss vom 07.09.2004 hat das Oberlandesgericht Frankfurt² entschieden, dass sich aus den Bestimmungen des Hessischen Gesetzes

¹ Stellungnahme vom 30.03.2004 - 2000/4433 C(2004) 1202.

² Oberlandesgericht (OLG) Frankfurt, Beschluss vom 07.09.2004 - 11 Verg 11 und 12/04, NZBau 2004, S. 692 ff.

über die kommunale Zusammenarbeit kein Ausschluss des Vergaberechts ergibt. Mit dieser Entscheidung hat das OLG Frankfurt an einen gleich lautenden Beschluss des OLG Düsseldorf¹ vom 05.05.2004 zum Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen angeknüpft. Beiden Entscheidungen lagen Sachverhalte aus dem Bereich der Abfallentsorgung zugrunde, bei denen eine Kommune einer anderen Kommune das Einsammeln von bestimmten Abfällen durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung übertragen hatte. Nach Auffassung der Gerichte sei bei den in Rede stehenden Aufträgen grundsätzlich das Vergaberecht anzuwenden, da ein „öffentlicher Auftraggeber“ auch „Unternehmer“ i. S. des Vergaberechts sein könne. Auch das Handeln eines Hoheitsträgers sei - soweit er den ihm durch das öffentliche Recht zugewiesenen Aufgabenbereich verlasse - dasjenige eines Unternehmens i. S. des Vergaberechts und damit an den Vergaberechtsvorschriften zu messen. Es habe sich um eine Betätigung auf einem sonst auch privaten Unternehmen zugänglichen Markt gehandelt.

In einem weiteren „sibyllinischen“ Satz hat das OLG Frankfurt dann offen gelassen, ob eine echte Zuständigkeitsübertragung, wie z. B. bei der Gründung eines Zweckverbandes, ohne Ausschreibung zulässig wäre.

9.4 **Stand der Diskussion**

Die EU-Kommission sowie der EuGH und die beiden OLG vertreten die Auffassung, dass zumindest eine „mandatierende Vereinbarung“ - also die Übertragung der reinen Durchführung von Aufgaben - bei Erreichen der EU-Schwellenwerte ohne ein **europaweites Ausschreibungsverfahren** nicht mehr möglich ist.

Die EU-Kommission sieht es offensichtlich als maßgeblich an, ob eine umfassende und vollständige „administrative Neugliederung“ stattgefunden hat, die vergaberechtsfrei wäre. Anders beurteilt sie eine bloße Übertragung von Funktionen oder Aufgaben wirtschaftlicher Art, die gemeinsam von Gemeinden wahrgenommen werden; in diesem Fall wird eine Ausschreibungspflicht gesehen. Nach der Rechtsprechung ist dabei insbesondere die Übertragung der Durchführung von Aufgaben problematisch, soweit die konkrete Umsetzung Tätigkeiten erfordert, die als „marktgängige“ Leistungen qualifiziert werden können, z. B. das Einsammeln und der Transport von Abfall, Bauhofsleistungen oder die Beratung zur Ausgestaltung der IT-Infrastruktur.

Damit rückt nunmehr auch die interkommunale Zusammenarbeit in den Blickpunkt des europäischen Vergaberechts, womit sich zusehends ein **grundsätzliches Spannungsverhältnis** zwischen kommunaler Organisationshoheit und EU-weitem Wettbewerb entwickelt. Durch die vorliegenden

¹ OLG Düsseldorf, Beschluss vom 05.05.2004 - VII Verg 78/03, NZBau 2004 S. 398 ff.

Entscheidungen wird die grundgesetzlich garantierte Organisationshoheit der Kommunen bei der Umsetzung interkommunaler Kooperationen erheblich eingeschränkt, wenn der Abschluss einer Vereinbarung, mit der eine Kommune sich verpflichtet, einzelne Aufgaben einer anderen Kommune für diese durchzuführen, ausschreibungspflichtig wird. Diese Entwicklung kann und wird dazu führen, dass Kommunen von Umstrukturierungsmaßnahmen zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit absehen, um zu verhindern, dass sie gegen ihren Willen privatisieren müssen.

Die **Innenministerkonferenz der Länder** (IMK) und insbesondere die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vertreten hierzu zusammenfassend die Auffassung, dass aus der auch gemeinschaftsrechtlich anzuerkennenden Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG das Recht und die Entscheidungsfreiheit der Kommunen darüber folgt, in welcher Art und Weise - also in welcher Organisationsform - sie ihre Aufgaben wahrnehmen wollen. Dies gelte insbesondere auch für die gesetzlich geregelten öffentlich-rechtlichen Formen interkommunaler Zusammenarbeit. Diese beruhen im Grunde auf rein organisationsrechtlichen Überlegungen und Entscheidungen der Kommunen, die nicht ausschließlich mit Mitteln des Wettbewerbs- und Vergaberechts beurteilt werden dürften. Das Vergaberecht könne erst dann Anwendung finden, wenn sich die öffentliche Verwaltung auf den privat organisierten Markt gebe und eine Leistung durch Private erbringen lassen wolle.

Die IMK sieht in den Bestrebungen der EU-Kommission einen Eingriff in das Staatsorganisationsrecht der Mitgliedsstaaten. Sie unterstützt daher die Bemühungen der Bundesregierung, die Belange der kommunalen Selbstverwaltung im Zusammenhang mit der Organisation der kommunalen Aufgabenerfüllung gegenüber der EU-Kommission deutlich zu machen.

Die Auffassung der IMK wird gestützt durch einen jüngst veröffentlichten, die bisherige Argumentation vertiefenden Beitrag von Prof. Dr. Burgi, Ruhr-Universität Bochum.¹ Ausgehend von der Besonderheit der föderal organisierten Bundesrepublik Deutschland besäßen deren staatliche Untergliederungen, wie Länder und Kommunen, eine eigene Rechtspersönlichkeit, die sich von der eines Gesamtstaates unterscheidet. Angesichts dessen bestehe daher in einem föderalen Staat ein zusätzlicher Bedarf an Regeln über die Zusammenarbeit dieser einzelnen Hoheitsträger untereinander als Bestandteil des **nationalen Verwaltungsorganisationsrechts**. Sonderregelungen dieser Art könnten u. a. durch koordinationsrechtliche Verträge zwischen Hoheitsträgern getroffen werden; sie seien strikt von den sog. subordinationsrechtlichen Verträgen zwischen Verwaltung und

¹ Prof. Dr. Martin Burgi, Bochum: „Warum die kommunale Zusammenarbeit kein vergabepflichtiger Beschaffungsvorgang ist“, NZBau 2005, Heft 4, S. 208 ff.

Bürger zu unterscheiden, die durchaus im Mittelpunkt des Vergaberechts stünden. Bei den Sonderregelungen hingegen gehe es um Verwaltungsorganisation, nicht um Beschaffung. Für die Kommunen sei diese Möglichkeit überdies verfassungsrechtlich als sog. Kooperationshoheit in Art. 28 Abs. 2 GG verankert, der den Gemeinden eine eigenverantwortliche Aufgabenerledigung verbürge und ihnen insoweit auch eine Mitverantwortung für die organisatorische Bewältigung ihrer Aufgaben einräume. Kooperationsvereinbarungen zwischen Kommunen, also Vereinbarungen, die innerhalb eines gesetzlich vorgezeichneten verwaltungsorganisatorischen Rahmens verblieben, stellten keine Beschaffung bei der Wirtschaft dar. Es handele sich also nicht um einen „Vertrag mit einem Unternehmen“, wenn lediglich verwaltungsorganisatorische Verschiebungen innerhalb der staatlichen Gesamtorganisation vorgenommen würden. Im Mittelpunkt stehe eben nicht eine das Marktverhalten bzw. den Wettbewerb beeinflussende Drittbeschaffung, sondern eine spezifische Form der Eigenleistung; die kommunale Zusammenarbeit mit der Nachbarkommune habe insofern den Charakter eines „In-house-Geschäfts“. Weiter sei in diesem Zusammenhang von Bedeutung, dass nach allgemeiner Auffassung und nach eigener Einschätzung des EuGH die EU keine Kompetenz für grundlegende, allgemeine Bestimmungen über die nationale Verwaltungsorganisation besitze. Vielmehr seien die europäischen Organe einschließlich des EuGH verpflichtet, im Umgang mit den EG-Vergaberichtlinien die staatsorganisatorischen Gegebenheiten der einzelnen Mitgliedsstaaten zu beachten.

9.5 Fazit

Der **LRH** betrachtet die skizzierte Entwicklung mit großer Sorge. Die Maßnahmen der EU-Kommission und die daraus resultierende Rechtsprechung deutscher Gerichte werfen erhebliche Probleme für die derzeit praktizierte und von den Landesgesetzen über die kommunale Zusammenarbeit vorgegebenen Formen von Kooperation und gegenseitige Aufgabewahrnehmung im kommunalen Bereich auf. Es wird darauf ankommen, auf Bundes- aber insbesondere auf EU-Ebene - auch angesichts unterschiedlicher Auslegungen der europarechtlichen Vorschriften und der dazu ergangenen Rechtsprechung - Rechtssicherheit zu schaffen. Es muss zweifelsfrei sein, inwieweit das verfassungsrechtlich geregelte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen und die auf Gesetz beruhende kommunale Zusammenarbeit bestehen bleibt bzw. in einem zentralen Bereich nicht mehr aufrechterhalten werden kann.

Die Landesregierung ist daher aufgerufen, gegenüber der Bundesregierung für zweifelsfreie Regelungen im Europa- und Bundesrecht einzutreten, um die zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit sinnvolle und notwendige interkommunale Kooperation nicht durch vergaberechtliche Hindernisse von vornherein zu verhindern. Darüber hinaus sollte die Landesregierung

die Kommunen unterstützen, die bestehenden Spielräume des Vergaberechts auszunutzen.

In seiner Stellungnahme weist auch das **Innenministerium** darauf hin, dass es die Entwicklung der vergaberechtlichen Vorgaben und deren Auswirkung auf die interkommunale Zusammenarbeit mit großer Sorge beobachte. Es unterstütze das in dieser Angelegenheit federführende Wirtschaftsministerium bei der Neuordnung des Vergaberechts und begleite das entsprechende Gesetzgebungsvorhaben des Bundes. Dabei gelte es kurzfristig im Bundesrat Einfluss dahingehend auszuüben, dass der effektive Einsatz des Instruments der interkommunalen Kooperation gewährleistet werde. Langfristig bleibe die Entwicklung auf europäischer Ebene, insbesondere die Rechtsprechung des EuGH in Einzelfragen abzuwarten.

Das **Wirtschaftsministerium** hat gegen die Darstellungen keine Einwendungen erhoben.

Der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag** ist für die Aufarbeitung dieses wichtigen Themas außerordentlich dankbar. Gerade im Hinblick auf die in Schleswig-Holstein stark verbreitete Zweckverband-Kultur hält er die aufgezeigte Entwicklung für beunruhigend.

10. Schulkostenbeiträge

Die Schulträgerschaft ist ein bedeutender und kostenträchtiger Aufgabenbereich der kommunalen Körperschaften in Schleswig-Holstein. Dies äußert sich insbesondere in der vom Schulträger bereitzustellenden sächlichen und personellen Ausstattung.

Die kommunalen Schulträger haben eine hohe Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit im schulischen Bereich und nehmen daher regelmäßig auswärtige Schüler in ihren Schulen auf. Damit werden die Wohnortgemeinden bzw. -kreise der auswärtigen Schüler im Regelfall spürbar entlastet.

Die Wohnortgemeinden bzw. -kreise der Gastschüler werden nach dem SchulG an den Kosten beteiligt, die dem Schulträger entstehen. Der Umfang der hierin einzubeziehenden Ausgaben ist jedoch unzureichend und sollte insbesondere um die den Schulträgern entstehenden investiven Kosten erweitert werden. Ferner wird empfohlen, die auswärtigen Schüler im Teilzeitbereich der berufsbildenden Schulen (außerhalb der Bezirksfachklassen und Landesberufsschulen) in den Kreis der abzurechnenden Gastschüler einzubeziehen.

10.1 Ausgangslage und Entwicklung der Schulkostenbeiträge

Der LRH hat im Zuge seiner überörtlichen Prüfungen wiederholt Hinweise kommunaler Schulträger erhalten, wonach die für Gastschüler zu zahlenden Schulkostenbeiträge nach dem Schulgesetz (SchulG)¹ im Hinblick auf die tatsächlichen Kosten der Beschulung eindeutig zu gering bemessen seien. In der Folgezeit hat der LRH Stichproben angestellt und dabei die Ansicht der Schulträger teilweise bestätigt gefunden. Dies war Anlass für die Querschnittsprüfung „Schulkostenbeiträge“. Einbezogen wurden die der unmittelbaren Prüfung des LRH unterliegenden 11 Kreise, 4 kreisfreien Städte und 16 Städte über 20.000 Ew (Mittelstädte). Diese Schulträger halten in ihren allgemein- und berufsbildenden Schulen sowie den Sonderschulen erhebliche Kapazitäten für auswärtige Schüler vor, wie die Statistik des Schuljahres 2002/03 in folgender Tabelle aufzeigt:

¹ Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.08.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 451, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 15.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 168.

Kommunale Schulträger (nur Gebietskörperschaften)	Gastschüler	Quote der Gastschüler
Kreisfreie Städte	17.422	19 %
Kreise	28.136	38 %
Mittelstädte	18.817	27 %

Die rechtliche **Entwicklung der Schulkostenbeiträge** erstreckt sich über einen längeren Zeitraum. Da die Schulträgerschaft zu den aufwändigsten und kostenträchtigsten kommunalen Aufgaben gehört, setzte sich Ende der 80er-Jahre der Gedanke einer gerechteren Lastenverteilung zwischen den beteiligten Schulträgern durch. Durch das Änderungsgesetz zum SchulG vom 12.12.1990¹ wurde der Schullastenausgleich mit Wirkung von 1991 auf das Verursacherprinzip umgestellt und berechnete von nun an die Träger der Grundschulen, der weiterführenden allgemein bildenden Schulen, der Landesberufsschulen, der Bezirksfachklassen und der Förderschulen, von der Wohnortgemeinde bzw. dem Wohnortkreis der Schüler einen Schulkostenbeitrag zu verlangen; dies ist unabhängig davon, ob die Wohnortgemeinde eine Schule gleicher Art unterhält. Zur Abmilderung der mit der Neuregelung verbundenen Verschiebung der finanziellen Lasten zwischen den kommunalen Körperschaften sah eine Übergangsbestimmung eine stufenweise Umsetzung vor. Eine weitere Änderung des SchulG verbreiterte den Kreis der Schüler, für den die Wohnortgemeinden bzw. -kreise einen Schulkostenbeitrag zu leisten haben. Nun wurden u. a. auch die Schüler mit Vollzeitunterricht an berufsbildenden Schulen in die Schulkostenbeiträge einbezogen.

Die Rechtsprechung hatte in den folgenden Jahren verschiedentlich Gelegenheit, die Rechtmäßigkeit der Forderungen nach Schulkostenbeiträgen zu überprüfen. Dabei hat das Oberverwaltungsgericht Schleswig² deutlich formuliert, dass es für Ansprüche aus dem Gastschulverhältnis nur auf die tatsächlichen Verhältnisse ankomme, nicht jedoch auf eine formal ordnungsgemäße Zuweisung nach § 44 Abs. 5 SchulG. Schulkostenbeiträge sind somit auch für jene auswärtigen Schüler zu zahlen, die von der Schulleitung z. B. ohne vorherige Zustimmung des abgebenden Schulträgers oder ohne schulaufsichtliche Zuweisung aufgenommen wurden.

¹ Art. 2 des Gesetzes 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 Oberverwaltungsgericht (OVG) Schleswig, Urteil vom 23.02.1996 - Az. 3 L 10/95, in: Die Gemeinde 1996, S. 156 ff.

10.2 Feststellungen

Für die **Berechnung der Schulkostenbeiträge** wird von der obersten Schulaufsichtsbehörde für jedes Haushaltsjahr im Voraus ein pauschalierter Richtwert für jede Schulart festgesetzt. Die Höhe des Richtwertes bestimmt sich gem. § 76 Abs. 5 SchulG nach den laufenden Kosten, die im Landesdurchschnitt für einen Schüler der jeweiligen Schulart aufzuwenden sind. Gegenstand der Querschnittsprüfung war der Umfang der laufenden Kosten, die in die Abrechnung einbezogenen Schülergruppen und der in den kommunalen Körperschaften entstehende Verwaltungsaufwand.

- 10.2.1 Die **laufenden Kosten** sind in § 53 Abs. 1 Satz 2 SchulG festgelegt. Danach bilden die Aufwendungen für das vom Schulträger zu stellende Verwaltungs- und Hilfspersonal (z. B. die Schulsekretärin und der Hausmeister) sowie für den Sachbedarf des Schulbetriebs zusammen die laufenden Kosten. Der Sachbedarf für den Schulbetrieb wird in § 53 Abs. 2 SchulG definiert. Dazu gehören alle im Schulbetrieb anfallenden laufenden Kosten, z. B. von der Gebäudeunterhaltung und -bewirtschaftung über die Bereitstellung von Lehr- und Lernmitteln bis zu den notwendigen Schülerbeförderungskosten, Versicherungen und Aufwendungen für Ganztagsbetreuungen. Diese Kosten werden vom Schulträger im Verwaltungshaushalt veranschlagt und verbucht; bei den Lehr- und Lernmitteln werden darüber hinaus auch die vermögenswirksamen Beschaffungen (Gruppierung 9350) berücksichtigt. Die aus den laufenden Kosten berechneten Richtwerte betragen für das Haushaltsjahr 2005:

Grund- und Hauptschulen	807 €
Realschulen	722 €
Gymnasien	743 €
Berufliche Schulen	492 € bis 2.000 €
Förderschulen	1.668 €
Schulen für geistig Behinderte	5.985 €
Gesamtschulen	886 €

Nicht zu den laufenden Kosten gehören

- der Anteil des Schulträgers an den investiven Ausgaben für die Schulgebäude¹,
- die für die eigentliche Schulverwaltung erforderlichen Sach- und Personalausgaben und
- Kostenbeiträge für Leistungen zugunsten der Schulen, die innerhalb der Verwaltung des Schulträgers erbracht werden; diese Leistungen

¹ Der Begriff „Schulgebäude“ umfasst neben dem eigentlichen Schulgebäude auch Sport- und Turnhallen sowie weitere Nebengebäude.

werden als sog. innere Verrechnungen im kommunalen Haushalt ausgewiesen.

10.2.2 Der **Kreis der Gastschüler**, deren Schulbesuch gegenüber der Wohnortgemeinde bzw. dem Wohnortkreis abgerechnet wird, ist im Laufe der Jahre weiter gezogen und im Wesentlichen vervollständigt worden. Eine Schülergruppe aus dem Bereich der Beruflichen Schulen fehlt jedoch noch. In die Abrechnung der Schulkostenbeiträge werden bisher lediglich die Teilzeitschüler in einer Bezirksfachklasse oder einer Landesberufsschule bzw. die Vollzeitschüler (Fachgymnasien, Fachoberschulen) einbezogen (§ 77 SchulG); die Ausgaben für die bedeutendste Gruppe der Berufsschüler, und zwar die **Teilzeitberufsschüler in den Ausbildungsklassen**, können nicht umgelegt werden. Dies stellt aufgrund der hohen Anzahl dieser Schüler eine Belastung für die kreisfreien Städte und die Kreise dar; sie sind die Träger der beruflichen Schulen (§ 70 SchulG). Die Ausgaben je Berufsschüler sind in dieser Prüfung mit durchschnittlich 400 bis 600 €/Schüler für die laufenden Ausgaben berechnet worden. Im Ergebnis werden die kreisfreien Städte stärker belastet als die Kreise, denn von den insgesamt rund 12.000 Gastschülern im Teilzeitbereich an den Beruflichen Schulen werden bei ihnen etwa 9.000 beschult.

10.2.3 Der von den Schulträgern kritisierte **Verwaltungsaufwand** zur Berechnung der Schulkostenbeiträge ist nicht durch die gesetzlichen Vorgaben bedingt, sondern resultiert aus der örtlichen Organisation der praktischen Bearbeitung. Bei etlichen Schulträgern sind unnötige Mehrfachprüfungen und -erfassungen der Schülerlisten ebenso zu kritisieren wie unvollständige Rechnungsangaben oder eine fehlende Sorgfalt bei der Ermittlung der Herkunftsangaben der Gastschüler. Darüber hinaus gibt es nach Ansicht des LRH keine Notwendigkeit für die je Schuljahr üblichen 2 eigenständigen Abrechnungen zum Beginn eines Schuljahres und zum 15.02. des Folgejahres. Denn die während der Prüfung vorgenommenen Stichproben haben einen nur geringen Umfang von Veränderungen der Schülerströme während des Schuljahres aufgezeigt.

10.3 **Empfehlungen**

Das gegenwärtige Schulkostenbeitragsrecht benachteiligt die Schulträger in finanzwirtschaftlicher Hinsicht, weil der Begriff der laufenden Kosten zu eng definiert ist und der Kreis der Gastschüler eine bedeutende Schülergruppe nicht erfasst. Der LRH empfiehlt daher aus Gründen der interkommunalen Finanzgerechtigkeit, die Vorschriften zu den Schulkostenbeiträgen zu ergänzen. Ferner sollte die Häufigkeit der Abrechnungen reduziert werden, um den kommunalen Aufwand herabzusetzen. Außerdem wird empfohlen, das zwischen den kommunalen Schulträgern praktizierte aufwändige Verwaltungsverfahren zu vereinfachen.

- 10.3.1 Die Eigenanteile an den **investiven Gebäudekosten** fallen höher aus, als sich dies aus den Schulbaurichtlinien ergibt. Zwar liegt der Fördersatz für Neu- und Erweiterungsbauten zwischen 40 % und 55 % und wird für kreisangehörige Schulträger um weitere 20 % durch den Kreis aufgestockt. Die Berechnung dieser Anteile erfolgt jedoch nicht vom Investitionsvolumen, sondern von den als zuwendungsfähig anerkannten Baukosten. Die Differenz zwischen dem Investitionsvolumen und den anerkannten Baukosten lag einer Erhebung des LRH zufolge für die Jahre 1995 bis 2002 bei durchschnittlich 23 %, in der Spitze bis zu 31 %; sie muss neben dem ohnehin vorgesehenen Eigenanteil zusätzlich vom jeweiligen Schulträger aufgebracht werden. Insgesamt tragen die kommunalen Schulträger etwa 45 % bis 60 % der Schulbauinvestitionen aus eigener Kraft. Die Eigenanteile haben damit eine so bedeutende Größenordnung erreicht, dass eine Korrektur des Schullastenausgleichs dringend erforderlich erscheint. Die investiven Ausgaben des Schulträgers¹ betragen je (Gast-)Schüler pauschaliert beispielsweise rd. 500 bis 600 € bei den allgemein bildenden Schulen, 250 € bei den beruflichen Schulen und 1.000 € bei den Förderschulen. Der LRH hält es aus Gründen der interkommunalen Finanzgerechtigkeit für geboten, die Eigenanteile an den Investitionskosten bei der Berechnung der Schulkostenbeiträge zu berücksichtigen und schlägt vor, das SchulG entsprechend zu ergänzen. Aus Verwaltungsvereinfachungsgründen wäre statt der konkreten Berechnung auch ein pauschaler Zuschlag für die Schulkostenbeiträge in Anlehnung an die ermittelten Werte denkbar.
- 10.3.2 Die **Ausgaben für die Schulverwaltung** und für die weiteren **innerhalb der Verwaltung des Schulträgers** zugunsten der Schulen erbrachten Leistungen, die als innere Verrechnungen ausgewiesen werden, sollten ebenfalls in die Schulkostenbeiträge einbezogen werden. Diese Leistungen stellen jeweils keine „Buchwerte“ dar, sondern werden tatsächlich erbracht und in Anspruch genommen. Die Berücksichtigung der damit entstehenden Ausgaben entspricht übrigens auch dem Grundgedanken der seit Anfang der 90er-Jahre laufenden Reformbestrebungen zur Einführung der neuen Steuerungsmodelle in den kommunalen Körperschaften. Teil dieser Reform ist die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), um entstandenen Aufwand zweifelsfrei und verursachungsgerecht den Leistungsempfängern zuordnen zu können. Die Forderung nach einer Berücksichtigung der hier beschriebenen Ausgabengruppen gilt allerdings entsprechend auch für Einnahmen, die dem schulischen Bereich über innere Verrechnungen gutgeschrieben werden.

¹ Die Kennzahlen der investiven Gebäudekosten wurden nach vereinfachten Wiederbeschaffungswerten berechnet (Gebäudeversicherungssummen mit aktuellem Baukostenindex bei einer kalkulatorischen Abschreibung von 2 % und kalkulatorischen Zinsen von 4 %). Grundstücke wurden nicht einbezogen.

- 10.3.3 Der LRH regt an, künftig den Kreis der den Schulkostenbeiträgen unterliegenden Gastschüler um die **Teilzeitberufsschüler in den Ausbildungsklassen** zu erweitern. Die fehlende Berücksichtigung der Teilzeitschüler entspricht nicht mehr den heutigen Erfordernissen. Die Kreise und kreisfreien Städte haben erhebliche Vorleistungen erbracht, ihre Verwaltungsleistungen auf das Verursacherprinzip umzustellen. So sind KLR in weiten Teilen der Verwaltung inzwischen ein übliches Instrument zur betriebswirtschaftlichen Steuerung. Die kommunalen Körperschaften könnten durch die Einführung von Schulkostenbeiträgen darin unterstützt werden, aus diesen Grundlagen Erkenntnisse zu ziehen und sich die Ergebnisse nutzbar zu machen. Mit Schulkostenbeiträgen für Teilzeitberufsschüler würden die Kreise und kreisfreien Städte die Berufsschullasten in dem Umfang tragen, wie es zur schulischen Versorgung der Schüler aus ihren Bereichen erforderlich ist. Zugleich würden die Berufsschulträger angeregt werden, verstärkt über die Gründung von Bezirksfachklassen nachzudenken. Aus systematischen Gründen wird ferner empfohlen, auch die verhältnismäßig kleine Gruppe der Teilzeitberufsschüler in Vollzeitklassen in die Gastschulbeiträge einzubeziehen.
- 10.3.4 Der LRH hat dem Bildungsministerium und den kommunalen Schulträgern ferner eine Reihe von Vorschlägen für ein **vereinfachtes Verwaltungsverfahren** zur Ermittlung der Gastschüler, zur Berechnung der Schulkostenbeiträge und deren Rechnungsstellung unterbreitet. Dazu gehören u. a. die Aufforderung an die kommunalen Schulträger, aufwändige Mehrfachprüfungen künftig zu vermeiden, um die Bearbeitungszeit spürbar zu reduzieren sowie die sorgfältigere Ermittlung der Umschüler an den Beruflichen Schulen. Zusätzlich wurde angeregt, die Bestimmung des § 43 Abs. 6 SchulG dahingehend zu ergänzen, dass neben Trägern der Umschulungsmaßnahme bzw. dem Umschulungsbetrieb auch der Umschüler selbst zur Zahlung des Schulkostenbeitrags herangezogen werden kann.
- 10.3.5 Zur weiteren Verwaltungsvereinfachung wird schließlich empfohlen, die bislang erforderlichen 2 aufwändigen Abrechnungen je Schuljahr durch **eine Rechnungsstellung** am Schuljahresbeginn zu ersetzen. Der 2. Stichtag sollte nur noch für Veränderungsmeldungen genutzt werden. Dieser Vorschlag sollte möglichst zügig umgesetzt werden, denn damit könnte der Arbeitsaufwand der kommunalen Schulträger nahezu halbiert werden.
- 10.4 Bei einer Veränderung des Schulkostenbeitragssystems würden die **Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben** (§ 15 FAG), soweit sie sich auf schulische Zwecke beziehen, nicht mehr erforderlich

sein bzw. nicht mehr ausgewiesen werden müssen. Die Orte¹, die nicht zentrale Orte sind, erhalten Schulzuweisungen i. H. v. 10 bis 20 T€/Schule für ihre Real- und Förderschulen. Diese Schulzuweisungen sind im Haushaltsjahr 2003 an 15 kommunale Schulträger geflossen; die gesamte Fördersumme entsprach einem Anteil von lediglich 0,38 % der insgesamt für übergemeindliche Aufgaben zur Verfügung stehenden Finanzmasse.

Die Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben an zentrale Orte sind allgemeine Zuweisungen. Diese Finanzhilfen können für die Finanzierung von Schulbauinvestitionen eingesetzt werden; für die Finanzierung von laufenden Ausgaben für Schulen bleibt regelmäßig schon wegen der Schulkostenbeiträge der Gemeinden des Verflechtungsbereichs kein Raum.

Wenn die Schulkostenbeiträge entsprechend den Vorschlägen des LRH weiter entwickelt und insbesondere die investiven Gebäudekosten in die Schulkostenbeiträge einbezogen werden, sollten die bisherigen anteiligen Zentralitätsmittel für schulische Aufgaben für andere übergemeindliche Aufgaben eingesetzt werden. Dies würde automatisch deren Deckungsgrad erhöhen und damit auch die Stadt-Umland-Problematik mildern. Folgerichtig könnten dann auch die Bagatellbeträge für die nichtzentralen Orte entfallen und der Finanzmasse entweder für übergemeindliche Aufgaben oder für Gemeindeschlüsselzuweisungen zugeschlagen werden.

- 10.5 Der **Städteverband Schleswig-Holstein** hat auf seine Stellungnahme zur Querschnittsprüfung verwiesen. Darin bescheinigt er dem LRH eine umfassende und zutreffende Mängelanalyse; die gegebenen Empfehlungen wiesen in die richtige Richtung und seien geeignet, einen wichtigen Anstoß in der notwendigen Diskussion über die Neuregelung des Schullastenausgleichs zu geben. Hinsichtlich der Einbeziehung der investiven Gebäudekosten in die Schulkostenbeiträge spricht sich der Städteverband aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität für pauschalierte Zuschläge statt einer konkreten Berechnung aus.

Nach Auffassung des **Bildungsministeriums** stellt der LRH die Ausgangslage und Entwicklung der Schulkostenbeiträge zutreffend dar. Die in den Feststellungen geübte Kritik an den gegenwärtigen Regelungen und dem hohen Verwaltungsaufwand werden seitens des Ministeriums geteilt. Alle vom LRH aufgezeigten Mängel sollen im Rahmen der Neuordnung des Schulkostenausgleichs behoben werden. Der ins Auge gefasste Ausgleichsfonds, Bestandteil der Koalitionsvereinbarung vom 16.04.2005, sehe eine Grundfinanzierung der Schulträgerkosten (Betriebs- und Investitionskosten) auf Basis einer Kommunalumlage vor, die sich nach der An-

¹ Vgl. Gesetz zur Neufassung des Landesentwicklungsgrundsatzgesetzes vom 31.10.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 364.

zahl der Menschen im Alter von 6 bis 20 Jahren in den Wohnorten richte. Die verwaltungsaufwändigen Gastschulbeiträge und der kommunale Schulbaufonds bisheriger Art würden gänzlich entfallen, die Schulträgerkosten bei den Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben nicht mehr berücksichtigt. Für die nach wie vor erforderliche Berechnung der tatsächlichen Schulträgerkosten würden die Anregungen des LRH berücksichtigt.

Der **LRH** wendet sich nicht grundsätzlich gegen die beabsichtigte Neuordnung des Schullastenausgleichs; er begrüßt insbesondere die Einbeziehung der Investitionskosten in die Berechnungen. Er befürchtet jedoch durch den grundsätzlichen Wandel von einer weitgehend zielgenauen Gastschülerabrechnung zu einem pauschalierten System auf Basis der seit 1987 fortgeschriebenen Bevölkerungsstatistik mit ihren Ungenauigkeiten erhebliche Akzeptanzprobleme im kommunalen Bereich. Sollte die beabsichtigte Neuordnung in der vorgesehenen Form nicht umgesetzt werden können, verweist der LRH noch einmal auf seine Vorschläge für die Berechnung der Richtwerte der Schulkostenbeiträge und zur erheblichen Reduzierung des Aufwands beim bisherigen Verfahren. Weiter regt er an, unabhängig von der Umstellung auf das neue System für die nach wie vor erforderliche Berechnung der Schulträgerkosten auf bereits vorhandene Statistiken zurückzugreifen. Alternativ käme auch in Betracht, die bisherige alljährliche Totalerhebung der Schulträgerkosten in einem mehrjährigen Rhythmus durchzuführen. Beide Anregungen würden den Verwaltungsaufwand zusätzlich reduzieren.

11. Organisation und Kosten der Schülerbeförderung

Die Schülerbeförderung ist erstmals im Jahr 1979 gesetzlich geregelt worden. Träger der Schülerbeförderung sind im Wesentlichen die kommunalen Schulträger der in den Kreisen liegenden Schulen. Die Schülerbeförderungskosten in Schleswig-Holstein betragen im Jahr 2003 insgesamt rd. 46,4 Mio. €.

Die Finanzierung der Schülerbeförderung ist wenig transparent und mit einem aufwändigen Verwaltungsverfahren verbunden. Sie sollte deshalb mit dem Ziel der Verlagerung der Kostenträgerschaft auf die Wohnsitzkommunen der Fahrschüler reformiert werden.

Die angespannte Haushaltslage der Kommunen sollte Anlass zu einer Neuorientierung bei der Schülerbeförderung sein. Hierbei darf auch die Einführung einer generellen Eigenbeteiligung der Eltern nicht ausgeschlossen werden.

11.1 Ausgangslage

Der LRH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Organisation und die Kosten der Schülerbeförderung untersucht.

Die Aufgabenstellung Schülerbeförderung¹ hat sich in mehreren Entwicklungsstufen vollzogen. Der Ursprung der heutigen Schülerbeförderung liegt in den 60er-Jahren, als mit der sukzessiven Schließung von sog. Zwergschulen auf dem Lande und der Zusammenlegung von wenig gegliederten Volksschulen zu größeren Einheiten, teilweise zu Dörfergemeinschaftsschulen in zentral gelegenen Gemeinden, Schülerbeförderungen in größerem Umfang ausgelöst wurden. Während das bis Ende 1978 gültige Schulverwaltungsgesetz keine gesetzliche Schülerbeförderung vorsah, formulierte das 1979 in Kraft getretene Schleswig-Holsteinische Schulgesetz² erstmalig eine entsprechende Pflichtaufgabe, die weitgehend noch heute Gültigkeit besitzt.

In den folgenden Jahren ist der Umfang dieser Aufgabe verschiedentlich modifiziert und begrenzt worden. So wurde die Schülerbeförderung zunächst auf bestimmte Schülergruppen beschränkt. Später ermächtigte das SchulG die Kreise, nur jene Fahrkosten anzuerkennen, die beim Besuch der nächstgelegenen Schule gleicher Schulart entstehen würden. Schließ-

¹ Die Schülerbeförderung nach dem SchulG umfasst die Fahrten vom Wohnort zur Schule. Innerschulische Beförderungen, z. B. zu auswärts gelegenen Sportstätten oder Schwimmhallen, gehören zum Unterrichtsaufwand und werden nicht unter die gesetzlich normierte Schülerbeförderung subsumiert.

² Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG) vom 02.08.1978, GVOBl. Schl.-H. S. 255.

lich erhielten die Kreise die Befugnis, unter bestimmten Voraussetzungen von den Eltern bzw. dem volljährigen Schüler eine Eigenbeteiligung an den Schülerbeförderungskosten zu verlangen.

Die Schülerbeförderung stellt im Regelfall eine Aufgabe des örtlichen kommunalen Schulträgers dar. Grundlagen der Aufgabenwahrnehmung sind § 80 des heutigen Schulgesetzes¹ und die jeweils dazu ergangenen Satzungen der Kreise. Danach werden unter bestimmten Voraussetzungen Schülerinnen und Schüler, die eine Grundschule, die Klassenstufen 5 bis 10 einer weiterführenden allgemein bildenden Schule oder eine Sonderschule besuchen, von ihrem Wohnort zur Schule und zurück befördert. Zur Aufgabenerfüllung sind allerdings weitgehend nur die Schulträger der in den Kreisen liegenden öffentlichen Schulen verpflichtet.²

Die Kreise sind durch das SchulG ermächtigt, die für die Schülerbeförderung notwendigen Kosten anzuerkennen und ggf. Eigenbeteiligungen festzusetzen. Hintergrund dieser Ermächtigung bildet die Tatsache, dass die Kreise gem. § 80 Abs. 3 SchulG eine 2/3-Kostenerstattungspflicht gegenüber den kreisangehörigen Schulträgern haben, wodurch sie mit Blick auf ihre eigene Schulträgerschaft für bestimmte Schulen im Ergebnis den Großteil der Kosten der Schülerbeförderung zu tragen haben.

11.2 Schülerbeförderungskosten

Die Ausgaben für die Schülerbeförderungen betragen nach einer im Rahmen der Ermittlung der Schulkostenbeiträge jährlich durchzuführenden Erhebung des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein im Jahr 2003 rd. 46,4 Mio. €. Diese Ausgaben fallen je Fahrschüler und Schulart in unterschiedlicher Höhe an. Dazu ist grundsätzlich festzustellen, dass die durchschnittlichen Beförderungskosten in flächenmäßig großen Kreisen mit weiten Wegen zwischen Wohnort und Schule im Regelfall höher liegen als in dichter besiedelten Kreisen. Deutlicher sind die Unterschiede differenziert nach der Art der Beförderung; Leistungen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sind am günstigsten, danach folgen freigestellte Schülerverkehre. Sonderbeförderungen, die meist durch Einzelbeförderungen (z. B. mit dem Taxi) gekennzeichnet sind, sind am teuersten. Aus diesem Grund fallen z. B. die Beförderungskosten für jene Schulen höher aus, die einen überdurchschnittlichen Anteil an behinderten Kindern beschulen, wie zwangsläufig Sonderschulen für geistig behinderte Kinder, aber auch allgemein bildende Schulen mit Integrationsmaßnahmen.

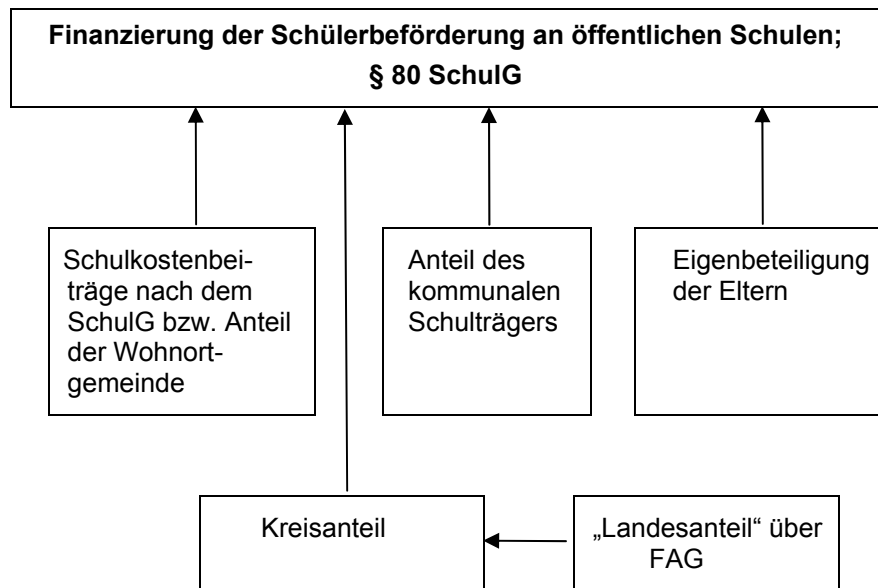
¹ Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.08.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 451, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 15.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 168.

² Die kreisfreien Städte sind insoweit nicht Träger der gesetzlichen Schülerbeförderung.

Die im Rahmen der Querschnittsprüfung vorgefundenen Unterschiede sind plausibel und in der Sache nachvollziehbar.

11.3 Finanzierung

Die Finanzierung der Schülerbeförderung basiert auf mehreren Segmenten und ist deshalb wenig transparent, wie das folgende Schaubild verdeutlicht:



Die Finanzierungsbestandteile und ihre jeweilige Höhe sind für den einzelnen Schulträger nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Neben einer gesetzlichen Erstattungspflicht der Kreise, deren 2/3-Anteil bei Betrachtung der historischen Entwicklung der Schülerbeförderungsfinanzierung mittelbar vom Land über bestimmte Bestandteile der Kreisschlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu einem wesentlichen Anteil mitgetragen wird¹, sind weitere Finanzierungsanteile in den Schulkostenbeiträgen nach dem SchulG enthalten. Soweit keine Schulkostenbeiträge zu zahlen sind, wird ein Anteil von den Wohnortgemeinden erstattet. Darüber hinaus werden die Schülerbeförderungskosten neuerdings auch durch eine ggf. erhobene Eigenbeteiligung von den Eltern bzw. dem volljährigen Schüler teilweise aufgebracht. Die durch die aufgeführten Erstattungen bzw. Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben hat der Schulträger als Träger der Schülerbeförderung zu tragen.

¹ Die Kosten, die mit der 1979 durch das Schleswig-Holsteinische SchulG eingeführten gesetzlichen Schülerbeförderung verbunden waren, wurden damals grundsätzlich zu je 1/3 vom Land, vom zuständigen Kreis sowie vom Schulträger finanziert. 1982 wurden die Landesmittel auf einen Betrag i. H. v. 11,1 Mio. € festgeschrieben und als Vorwegabzug in den kommunalen Finanzausgleich überführt. Seit 1991 sind die ehemaligen Landesmittel Bestandteil der Festbeträge der Kreisschlüsselzuweisungen gem. § 12 Abs. 2 FAG.

Der LRH hat einzelne Finanzierungselemente der Schülerbeförderung im Rahmen der Querschnittsprüfung auf ihre Plausibilität geprüft und dabei einige Problemstellungen festgestellt.

So enthalten die **Schulkostenbeiträge** - unter Berücksichtigung der 2/3-Kreiserstattungen - nicht die auf den einzelnen Gastschüler entfallenden (Rest-)Beförderungskosten, sondern nur einen Anteil davon. Ursächlich hierfür ist die Systematik der Berechnung der Richtwerte, die den Schulkostenbeiträgen zugrunde gelegt werden. Im Rahmen der Berechnung der Richtwerte werden die Personal- und Sachausgaben, darunter 1/3 der Beförderungskosten, auf alle Schüler umgelegt, um einen Durchschnittsbetrag zu erhalten. Dieser wird dann lediglich für die Gruppe der Gastschüler in Rechnung gestellt, weil die Schulträger die auf die ortsansässigen Schüler entfallenden Schulkosten selbst zu tragen haben. Da die Beförderungskosten jedoch - von geringen Ausnahmen abgesehen - fast ausschließlich von den Gastschülern verursacht werden, ist mit dieser Berechnungsweise eine finanzielle Benachteiligung der kreisangehörigen Schulträger verbunden, denn ein Teil der Beförderungskosten von Gastschülern ist auf diese Weise von ihnen aufzubringen.

Die überwiegende Anzahl der Kreise hat die jeweilige Schülerbeförderungssatzung erstmalig zu den Schuljahren 2003/2004 bzw. 2004/2005 um die Möglichkeit der Erhebung einer **Eigenbeteiligung** ergänzt. Da auf Basis der Ergebnisse der Querschnittsprüfung mehr als 85 % der Fahrschüler den ÖPNV für die Fahrt zur Schule nutzen, lässt eine Eigenbeteiligung Einnahmen in einer nennenswerten Größenordnung erwarten.

Die in die Prüfung einbezogenen kommunalen Körperschaften haben nach den Rechnungsergebnissen 2003 rd. 0,5 Mio. € an Eigenbeteiligungen eingezogen. Dieser vor dem Hintergrund der Gesamtausgaben relativ geringe Betrag ist noch steigerungsfähig, da das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nach Auffassung des LRH eine flächendeckende Einführung von Eigenbeteiligungen durch alle Kreise geboten erscheinen lässt. Dabei sollte auf - teilweise vorgefundene - großzügige Vergünstigungsregelungen ohne vorherige Prüfung sozialer Notwendigkeiten verzichtet werden (z. B. Freistellung von der Eigenbeteiligung bei Geschwisterkindern, Grundschulern oder Fahrschülern der Zonen 1 bis 2 des regionalen ÖPNV). Auch ist die Höhe der in der Praxis vorgefundenen Eigenbeteiligungen von durchschnittlich etwa 5 €/Monat je Fahrschüler als gering anzusehen.

Die dargestellte Finanzierungsstruktur führt bezogen auf die Schülerbeförderungskosten der kreisangehörigen Schulträger nach dem Stand von 2003 in etwa zu folgenden tatsächlichen Finanzierungsanteilen der Beteiligten:

• Kreise	40 %
• rechnerischer „Landesanteil“	26 %
• Wohnortgemeinden	10 %
• Eigenanteil der Eltern	2 %
• Schulträger	22 %.

11.4 **Abrechnungsmodelle**

Im Rahmen der Querschnittsprüfung hat der LRH 2 interessante Abrechnungsmodelle festgestellt, mit denen für die Abrechnung der Schülerbeförderungsaufwendungen der herkömmliche Bearbeitungsweg verkürzt und der damit verbundene Aufwand deutlich verringert werden kann. Beide Modelle werden im Folgenden kurz vorgestellt.

Der Kreis Steinburg hat seine 2/3-Kreiserstattungen pauschaliert. Die kreisangehörigen Schulträger erhalten die ihnen zustehenden Erstattungen als festen Betrag. Die Höhe des jeweiligen Betrags wird in fest vereinbarten Zeitabständen an die Veränderung der Rahmendaten (Anzahl der Schüler, Entwicklung der Beförderungsentgelte) angepasst. Die Schulträger sind verpflichtet, die Aufgabe der Schülerbeförderung entsprechend den gesetzlichen Vorgaben bzw. der Kreissatzung umzusetzen. Über das „Wie“ entscheiden sie selbst; aufwändige Abstimmungen mit dem Kreis entfallen. Auf die Erstellung eines Verwendungsnachweises und dessen Prüfung verzichten die Beteiligten. Mit diesem Verwaltungsverfahren ist es gelungen, den Aufwand deutlich zu reduzieren; so weist der Kreis Steinburg für die Schülerbeförderung die geringsten Sach- und Personalkosten aller 11 Kreise auf.

Der Kreis Herzogtum Lauenburg hat aus der Aufgabe der Schülerbeförderung den Teilbereich ÖPNV ausgegliedert und der von den Verkehrsbetrieben Hamburg-Holstein eingerichteten „Zentralen Abrechnungs- und Bescheidstelle“ zur Bearbeitung übertragen. Zu diesen Aufgaben gehören die gesamte Bearbeitung einschließlich der Bescheiderstellung und Bearbeitung der Widersprüche. Für jeden bearbeiteten Antrag ist ein Entgelt zu entrichten, das mit rd. 6 € zzgl. MwSt. unter den in der kommunalen Praxis anzutreffenden Kosten liegen dürfte. Die Vergleichbarkeit ist jedoch eingeschränkt, da die Abrechnung der freigestellten Schülerverkehre und die Sonderbeförderungen beim jeweiligen Schulträger verblieben sind.

11.5 **Bewertungen und Empfehlungen**

Mit Blick auf das Verursacherprinzip ist insbesondere die **Erstattungspflicht der Kreise** gegenüber den kreisangehörigen Schulträgern **fragwürdig**; denn dies verursacht erheblichen Personal- und Sachaufwand für die Abstimmungen mit den Schulträgern zum Einsatz und zur Organisation

der Schülerbeförderung sowie für die Abrechnungen und Prüfungen der Erstattungszahlungen. Die Einbeziehung der Kreise in die Organisation und Finanzierung der Schülerbeförderung ist auch nicht erforderlich; schließlich ist der Schulträger der Aufgabenträger. Die Aufgabe und deren Finanzierung kann der örtlichen Ebene, insbesondere auch zwecks Abstimmung zwischen Schulträgergemeinde und Wohnortgemeinde, überlassen werden. Außerdem hat sich inzwischen die Aufgabendurchführung im Regelfall auf die Ausgabe von Fahrkarten für den ÖPNV reduziert.

Aus diesen Gründen hält es der LRH für erwägenswert, die derzeitige **Finanzierung der Schülerbeförderung** zu reformieren.

Hierzu werden folgende Anregungen gegeben:

- Aufhebung der Mitfinanzierung durch die Kreise.
- Trennung der Schülerbeförderungskosten von den Schulkostenbeiträgen und Finanzierung der Schülerbeförderung analog der interkommunalen Abrechnungen der Schulkostenbeiträge auf der örtlichen kommunalen Ebene.

Bei dieser Lösung müssten die wesentlichen bisherigen Finanzierungsbestandteile der Schülerbeförderung, d. h. der „ehemalige Landesanteil“ und der originäre 1/3-Kreisanteil, in geeigneter Weise zu den Wohnsitzgemeinden der Fahrschüler als zukünftigen Kostenträgern verlagert werden bzw. diesen auf andere Weise zugute kommen. Ob sich als Instrument hierfür der in der Koalitionsvereinbarung vom 16.04.2005 erwähnte zukünftige Schulkosten-Ausgleichsfonds anbietet, bleibt abzuwarten.

Vor dem Hintergrund der angespannten Finanzsituation der öffentlichen Haushalte und der zunehmenden Diskussion um eine **Beschränkung des Staates auf Kernaufgaben** ist der LRH im Zuge der Querschnittsprüfung auch der Frage nachgegangen, ob angesichts der heute geltenden Rahmenbedingungen die gesetzliche Schülerbeförderung noch als unabweisbar zu erfüllende und öffentlich zu finanzierende Aufgabe bewertet werden muss. Für den weit überwiegenden Teil der heutzutage in den Genuss der gesetzlichen Schülerbeförderung zu den allgemein bildenden Schulen kommenden Schülerinnen und Schülern dürfte es im Regelfall möglich und auch zumutbar sein, insbesondere durch Nutzung des vorhandenen ÖPNV und erforderlichenfalls durch Ergänzung mittels des Individualverkehrs die Schulen zu erreichen.

Die Frage, ob die gesetzliche Schülerbeförderung weiterhin als eigenständige öffentliche Aufgabe aufrechterhalten werden sollte, ist jedoch nicht nur unter den bisher genannten Aspekten vorhandener verkehrlicher Möglichkeiten und finanzwirtschaftlicher Belastungen zu beurteilen. Zu bewerten ist auch, welche positiven Wirkungen der Schülerbeförderung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung beizumessen sind. Darüber hinaus ist zu beur-

teilen, welche Verhaltensveränderungen bei einer Modifizierung der Schülerbeförderung zu erwarten sind. Ebenso sollten die Auswirkungen bereits absehbarer Entwicklungen berücksichtigt werden. Zu denken ist insofern u. a. an Folgendes:

- Vermeidung gefahrvoller Schulwege durch Bereitstellung der Schülerbeförderung,
- erhöhter Beförderungsbedarf durch Schulschließungen bzw. -zusammenlegungen im ländlichen Raum infolge der demografischen Entwicklung; Erschwerung der Durchsetzbarkeit entsprechender Schulentwicklungsplanungen bei Einschränkung der gesetzlichen Schülerbeförderung,
- zusätzlicher Beförderungsbedarf infolge von Ganztagsangeboten,
- ggf. Rückgang der Inanspruchnahme des ÖPNV bei Einschränkung der gesetzlichen Schülerbeförderung.

Da die oben angesprochenen möglichen Auswirkungen (insbesondere aus den Schulstandortschließungen und dem erweiterten Ganztagsangebot) allerdings mit großer Wahrscheinlichkeit eintreten werden und sich die Finanznot der öffentlichen Hand auch zukünftig kaum wesentlich entspannen wird, bedarf es aus Sicht des LRH trotz aller Unwägbarkeiten einer intensiven Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung der gesetzlichen Schülerbeförderung.

Soweit die gesetzliche Schülerbeförderung im derzeitigen Umfang weiterhin als eigenständige öffentliche Aufgabe angesehen wird, die durch öffentliche Aufgabenträger organisiert und aus öffentlichen Mitteln finanziert werden soll, sollte aus finanzwirtschaftlichen Gründen für den Bereich der allgemein bildenden Schulen die Einführung einer **generellen Eigenbeteiligung** in angemessener Höhe erwogen werden, d. h. unabhängig davon, ob die Fahrkarte privat genutzt werden kann oder nicht.

11.6 **Stellungnahmen**

Das **Bildungsministerium** führt in seiner Stellungnahme aus, dass dem LRH in seiner Darstellung der Problematik gefolgt werden könne. Durch einen Verweis auf seine Stellungnahme zu der dem Kommunalberichtsbeitrag zugrunde liegenden Querschnittsprüfung schließt sich das Bildungsministerium zur Thematik „Eigenbeteiligung der Eltern“ der Einschätzung des LRH an, dass es sich bei der gesetzlichen Schülerbeförderung um eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung handele, was - i. S. des Äquivalenzprinzips - eine generelle Eigenbeteiligung zumutbar erscheinen lasse. Da eine solche Neugestaltung zudem die aktuellen Streitpunkte auf Basis der derzeitigen Vorschrift ausräumen könne, erscheine eine klare Regelung zur Möglichkeit der Eigenbeteiligung unabhängig vom privaten Nutzen der Schülerfahrkarten vorzugswürdig.

Im Übrigen spricht sich das Bildungsministerium dafür aus, die Frage einer grundlegenden Neuorientierung bei den Schülerbeförderungskosten im Rahmen eines Schulkosten-Ausgleichsfonds zu lösen. Wenn schon eine Abkehr vom bisherigen Finanzierungskonzept angestrebt werde, so sollte die grundsätzliche finanzielle Verantwortung bei der Wohnortkommune liegen und ein Ausgleich der Kosten in gleicher Weise erfolgen wie bei den sonstigen Aufwendungen, die durch die Schülerin bzw. den Schüler verursacht werden.

Das **Innenministerium** weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es im Rahmen der Gespräche zur Neuordnung des Schullastenausgleichs Überlegungen gebe, auch die Finanzierung der Schülerbeförderung in das neue System einzubeziehen. Mit Blick auf die finanziellen Rahmenbedingungen sei es im Übrigen erforderlich, dass - wie vom LRH ausgeführt - die Kreise verstärkt von den gegebenen Möglichkeiten der Beteiligung der Eltern an den Kosten der Schülerbeförderung nach § 80 Abs. 2 SchulG Gebrauch machen. Auch sei vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzlage der Kommunen der Gedanke einer Ausweitung der möglichen Eigenbeteiligung der Eltern eine wichtige Anregung.

Die **kommunalen Landesverbände** haben zu der dem Kommunalberichtsbeitrag zugrunde liegenden Querschnittsprüfung des LRH Stellung genommen. Erkennbar wird dabei die z. T. unterschiedliche Interessenlage der einzelnen Verbände:

Der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag** (SHGT) steht den Überlegungen des LRH zu einer Neuorientierung der Schülerbeförderung insgesamt kritisch gegenüber. In seiner Stellungnahme hebt er hervor, dass die Schülerbeförderung eine wesentliche Säule der ohnehin stark geminderten Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Kreise sei. Deren Wegfall und eine stärkere Finanzierung zulasten der Wohnortgemeinden würden einen tiefen Einschnitt in die Finanzausgleichsbeziehungen auf horizontaler und vertikaler Ebene bedeuten. Insofern könne es aus Sicht des SHGT nicht das Ergebnis einer Neuordnung sein, dass das notwendige, gleichzeitig den ÖPNV stützende Angebot einer Schülerbeförderung im ländlichen Raum ausgedünnt werde oder dass die betroffenen Gemeinden bei der Finanzierung stärker belastet würden. Vor diesem Hintergrund werden vom SHGT auch Überlegungen zurückgewiesen, die einen vollständigen Rückzug der öffentlichen Hand aus der Schülerbeförderung und damit latent auch aus dem ÖPNV im ländlichen Raum zur Folge hätten.

Auch der **Städteverband Schleswig-Holstein** weist darauf hin, dass der Finanzierungsanteil der Kreise an den Schülerbeförderungskosten kreisumlagererelevant sei und somit bisher auch durch die kreisangehörigen

Städte und Gemeinden erbracht worden sei. Insoweit müsse auch die Frage beantwortet werden, welche Auswirkungen der vom LRH vorgeschlagene Rückzug der Kreise aus der Mitfinanzierung der Schülerbeförderung auf die Finanzbeziehungen zwischen den Kreisen und dem kreisangehörigen Bereich habe. Im Übrigen müsse eine Reform des Systems der Schülerbeförderung sicherstellen, dass die Finanzierungs- und Entscheidungsverantwortung gemeinsam wahrgenommen werde. Angesichts der Tatsache, dass die Kreise als Aufgabenträger des ÖPNV im Wesentlichen die Rahmenbedingungen auch für die Schülerverkehre setzten, werde es auch zukünftig ein enges Abstimmungserfordernis geben.

Zu den weitergehenden aufgabenkritischen Ausführungen des LRH zur Schülerbeförderung merkt der **Städteverband** abschließend an, dass es sich hierbei um eine generelle Fragestellung handele, bei der vor dem Hintergrund des kommunalen Selbstverwaltungsrechts bildungs- und finanzpolitische Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssten. Die Umwandlung von einer pflichtigen zu einer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe bedürfe in einem Flächenland unter Einbeziehung des demografischen Faktors und der weiteren Entwicklung in der Schulorganisation einer besonders sorgfältigen Abwägung.

Aus Sicht des **Schleswig-Holsteinischen Landkreistages** (LKT) können dagegen die vom LRH angestellten Überlegungen zur Neuorientierung bei der Schülerbeförderung hinsichtlich der Finanzierung unterstützt werden. Es sei sinnvoll, dass die Wohnortgemeinden verstärkt zur Finanzierung der Schülerbeförderung herangezogen und im gleichen Zuge die Kreise und kreisfreien Städte entlastet werden. Vor dem Hintergrund der engen Verzahnung der Schülerbeförderung mit der Aufgabe der Sicherstellung eines angemessenen ÖPNV in der Fläche äußert der LKT Bedenken dagegen, die Organisation der Schülerbeförderung uneingeschränkt den Schulträgern allein zu überlassen. Durch eine solche Regelung wäre ein abgestimmtes kreisweites Konzept auch in Bezug auf den ÖPNV nicht möglich bzw. nur schwer realisierbar.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die Kreise mit der gesetzlich normierten 2/3-Erstattungspflicht bezüglich der Schülerbeförderungskosten eine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion gegenüber den Schulträgerkommunen als gleichzeitige Träger der Schülerbeförderung wahrnehmen. Wird eine aus dieser Aufgabenträgerschaft resultierende Sonderbelastung der Schulträgerkommunen durch ein dem Äquivalenzprinzip folgendes interkommunales Erstattungsverfahren seitens der Wohnortkommunen finanziell ausgeglichen - wie dies auch für sämtliche Schulkosten der Fall sein sollte (vgl. Nr. 10 „Schulkostenbeiträge“) - so besteht für eine Erstattungsregelung seitens der Kreise im Rahmen ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion kein Bedarf (mehr). Wie unter Tz. 11.5 ausgeführt, sollen im

Übrigen die bisher für die Schülerbeförderung durch die Kreise bereitgestellten Finanzierungsmittel nicht bei diesen verbleiben, sondern in geeigneter Weise zu den Wohnortkommunen verlagert werden bzw. diesen im Rahmen eines etwaigen neuen Finanzierungsmodells zugute kommen. Der von den kommunalen Landesverbänden angesprochene enge Zusammenhang zwischen der Schülerbeförderung einerseits und dem ÖPNV andererseits ist dem LRH bewusst. Aufgrund der gegebenen Wechselbeziehungen stellt eine Neugestaltung der Schülerbeförderung auch keine einfache Aufgabenstellung dar. Welche voraussichtlichen Auswirkungen ein etwaiger vollständiger Rückzug der öffentlichen Hand aus der Schülerbeförderung auf die Inanspruchnahme des ÖPNV hätte - etwa den vom SHGT befürchteten latenten Rückzug des ÖPNV aus dem ländlichen Raum -, muss eingehenderen Analysen vorbehalten bleiben. Der LRH sieht Anhaltspunkte dafür, dass der ÖPNV auch weiterhin in großem Maße von den Schülerinnen und Schülern genutzt werden würde, da die grundsätzlich möglichen Alternativen zum Erreichen der Schulen nicht immer ausreichend attraktiv bzw. aus organisatorischen Gründen häufig nicht möglich sind (z. B. Wechsel zum Individualverkehr).

12. Kommunale Bauhöfe

Die Aufgaben kommunaler Bauhöfe und deren Standards sind ständig auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Die verbleibenden Aufgaben sollten auf Tätigkeiten beschränkt werden, die nicht dauerhaft auf andere Weise, insbesondere durch Vergabe, wirtschaftlicher erledigt werden können.

Die Personalbemessung, Sachausstattung sowie die Arbeits- und Betriebsabläufe sind durch eine kosten- und leistungsorientierte Steuerung zu optimieren, um die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Bauhöfe nachhaltig zu gewährleisten. Dazu bedarf es z. B. eines Aufgabenverzeichnisses, der Einführung von Zeitaufzeichnungen und darauf aufbauend einer Kosten- und Leistungsrechnung.

Durch Zusammenarbeit benachbarter Kommunen können umfassende Synergieeffekte erzielt und damit Kosten gesenkt werden.

12.1 Ausgangslage

Im Rahmen überörtlicher Prüfungen der vergangenen Jahre hat der LRH Erkenntnisse über unterschiedliche Organisationsformen der technischen Hilfsbetriebe sowie voneinander abweichende Betriebs- und Arbeitsabläufe mit **Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit** gewonnen. Des Weiteren war dem LRH anlässlich der Querschnittsprüfung „Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich“ im Jahr 2003 aufgefallen, dass nur 5 Ämter sowie 11 amtsfreie Städte und Gemeinden in Schleswig-Holstein auf dem Gebiet der Bauhofleistungen kooperieren. Dabei handelt es sich in erster Linie um Teilleistungen wie Winterdienst, Straßenreinigung oder Gerätetausch. Eine umfassende Zusammenarbeit findet nur in 2 Fällen statt: Die Gemeinden Altenholz und Dänischenhagen haben einen gemeinsamen Bauhof-Zweckverband gegründet, der für beide Gemeinden die technischen Dienstleistungen erbringt; der Wegezweckverband Segeberg (WZV) nimmt vielfältige Aufgaben für die Städte und Gemeinden des Kreises wahr.

Allerdings hat die zunehmende Finanznot der kommunalen Haushalte zu neuen Überlegungen geführt. Nunmehr wird nicht nur im kommunalpolitischen Raum die Frage gestellt, ob die Bauhöfe überhaupt wirtschaftlich arbeiten. Gleichzeitig werden Forderungen nach Privatisierung der bisher den Bauhöfen übertragenen Aufgaben geäußert. Dies alles war für den LRH Veranlassung, die kommunalen Bauhöfe einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

12.2 Prüfgegenstand und Durchführung

Die Prüfung erstreckte sich auf technische Hilfsbetriebe bzw. Tätigkeiten der Kommunen, die unter dem **Sammelbegriff „Bauhof“** zusammengefasst wurden.

Allgemeines Prüfungsziel waren Erkenntnisse zu der Frage, welche Organisationsformen die Kommunen für ihre Bauhöfe gewählt haben, mit welchem Sach- und Personalaufwand die Einrichtungen betrieben und wie die Betriebs- und Arbeitsabläufe gesteuert werden. **Spezielles Prüfungsziel** waren Aussagen zu einer besseren Wirtschaftlichkeit sowie Einsparmöglichkeiten durch ein effektives Qualitätsmanagement oder die Zusammenlegung von Bauhöfen bzw. die Kooperation mit benachbarten Bauhöfen.

Um die Feststellungen auf einer abgesicherten Basis treffen zu können, wurden die der Prüfung des LRH unmittelbar unterliegenden 11 Kreise, 4 kreisfreien Städte und 16 Städte über 20.000 Ew in die Prüfung einbezogen. Darüber hinaus sind der WZV und der Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen mit erfasst worden.

Zugleich wurden im Rahmen einer **Kooperation** auch alle kreisangehörigen kommunalen Körperschaften der Kreise Nordfriesland, Pinneberg, Plön, Segeberg, Steinburg und Stormarn durch deren Gemeindeprüfungsämter (GPÄ) erfasst und geprüft. Die Aussagen in diesem Beitrag beziehen sich auf alle geprüften kommunalen Körperschaften.

Die technischen Hilfsbetriebe der **Stadtwerke** bleiben bei den Ausführungen unberücksichtigt. Denn die für diesen Bereich durchgeführte Umfrage hatte - trotz wiederholter Nachfrage - ein überwiegend unvollständiges und mit erheblichen Mängeln behaftetes Ergebnis und konnte mangels Aussagefähigkeit nicht für weitere Analysen herangezogen werden.

12.3 Organisationsform und Aufgabenspektrum der Hilfsbetriebe

12.3.1 Die Kommunen können die **Rechts- und Organisationsform** ihrer Bauhöfe grundsätzlich frei wählen. Von den insgesamt 49 technischen Hilfsbetrieben der kreisfreien Städte, Kreise und Mittelstädte in Schleswig-Holstein werden 39 als Regiebetriebe, 4 als Eigenbetriebe und 4 als eigenbetriebsähnliche Einrichtungen geführt. 2 Einrichtungen sind als Fachämter in die Verwaltungsorganisation eingebunden.

In den 6 in die Prüfung einbezogenen Kreisen werden von den kreisangehörigen Städten, Gemeinden und Ämtern insgesamt 107 Bauhöfe geführt. Dazu gehören 79 Regiebetriebe, 2 Eigenbetriebe, 11 eigenbetriebsähnliche Einrichtungen. Eine Einrichtung wird als GmbH geführt und 14 Hilfsbetriebe sind als Fachämter in die Verwaltungsorganisation eingebunden.

Die interkommunale Zusammenarbeit in Form eines Zweckverbandes erfolgt nur im Bauhofzweckverband Altenholz-Dänischenhagen sowie beim WZV.

Gem. § 11 Abs. 3 GemHVO sollen die Bauhöfe in Gemeinden ab 3.000 Ew seit dem 01.01.2004 wie kostenrechnende Einrichtungen geführt werden. Diese Neuregelung erfasst alle kommunalen Bauhöfe, die nicht nach Eigenbetriebsrecht bzw. als GmbH oder Zweckverband geführt werden; allerdings wurde sie noch nicht von allen betroffenen Kommunen umgesetzt. Insofern besteht weiterhin Handlungsbedarf.

12.3.2 Die Bauhöfe nehmen ein breites **Aufgabenspektrum** wahr, dazu gehören:

- Unterhaltung der Straßen, Wege und Plätze,
- Winterdienst,
- Straßenreinigung,
- Grünflächenunterhaltung und Friedhöfe,
- Gärtnereien,
- Kanalunterhaltung,
- Gebäudeunterhaltung,
- Abfallbeseitigung,
- Handwerker- und Transportdienste.

Die Aufgaben orientieren sich an den individuellen Erfordernissen bzw. einer gewachsenen Praxis der jeweiligen kommunalen Körperschaft und sind daher sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Kommunalgruppen nicht vergleichbar. So konzentriert sich beispielsweise der Aufgabenbereich der kreiseigenen Bauhöfe auf die Straßenunterhaltung einschließlich Begleitgrün, Straßengräben usw. sowie Winterdienst. Die Pflege sonstiger Grünflächen sowie der Spiel- und Sportplätze, die einen Aufgabenschwerpunkt der technischen Hilfsbetriebe vor allem bei den Mittelstädten darstellen, spielt dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Außerdem halten einzelne Mittelstädte und kreisangehörige Kommunen eigene Gärtnereien vor, während die übrigen Kommunen entsprechende Leistungen bei Bedarf von Dritten einkaufen.

In diesem Zusammenhang fällt auch der hohe Anteil eigener Werkstätten und Tischlereien auf, die von den Bauhöfen vorgehalten werden. Selbst in Kommunen mit mehreren technischen Hilfsbetrieben werden Werkstätten, aber auch Tischlereien oder Handwerkerdienste häufig dezentral in jedem Bauhof vorgehalten. Zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit sollten für mehrere technische Hilfsbetriebe einer kommunalen Körperschaft **zentrale bauhofsinterne Einrichtungen**, wie z. B. Werkstatt oder Tischlerei, sowie eine **Gesamtleitung** erwogen werden.

Viele amtsangehörige Gemeinden beschäftigen einzelne Gemeindearbeiter oder geringfügig Beschäftigte zur Erledigung kleinerer Bauhoftätigkeiten. Die betroffenen Gemeinden sind davon überzeugt, auf diese Weise besonders wirtschaftlich zu handeln. Es wird darauf hingewiesen, dass es wirtschaftlicher sein könnte, stattdessen einen gemeinsamen **Amtsbauhof** zu bilden, der möglicherweise wesentlich effizienter und effektiver arbeiten kann.

Darüber hinaus wird den Kommunen empfohlen, angesichts der breiten Angebotspalette privater Fachbetriebe auf die Vorhaltung von **Gärtnereien** zu **verzichten**. Die bedarfsgerechte Beauftragung Dritter lässt nicht nur in diesem Bereich eine größere Wirtschaftlichkeit erwarten.

Einen interessanten Aspekt stellen in diesem Zusammenhang die sog. **Patenschaften für Grünflächen** in kleineren Gemeinden dar, bei denen Anwohner die Pflege von kleineren Grünflächen übernehmen. Die Anlieger haben ein Interesse an einem optisch ansprechenden Umfeld und sind häufig dazu bereit, diese Flächen unentgeltlich zu pflegen. Dies könnte auch ein Modell für größere Kommunen sein. Ebenso wird daran erinnert, dass vereinzelt die Unterhaltung von Sportanlagen und Rasenflächen von den nutzenden Vereinen übernommen wird.

12.4 **Personal- und Sachausstattung**

Weder über den Personalbestand noch über die Personalausgaben lassen sich konkrete Aussagen zur Wirtschaftlichkeit und Qualität eines kommunalen Bauhofs ableiten. Auch zu direkten Vergleichen können diese Werte so nicht herangezogen werden. Erst wenn diese Zahlen in Bezug zu den Einwohnern gesetzt werden, dienen sie dazu, Vergleiche untereinander - getrennt nach den Kommunalgruppen kreisfreie Städte, Kreise, Mittelstädte und weitere kreisangehörige Kommunen - vorzunehmen, wobei strukturelle Besonderheiten der einzelnen Kommunen, z. B. Fremdenverkehrsgemeinden, nicht berücksichtigt werden können. Dabei ist auch das sehr unterschiedliche Aufgabenspektrum der Bauhöfe zu beachten.

Nicht alle an der Prüfung beteiligten GPÄ haben Daten zu den Personalkosten bzw. zur Personalausstattung erhoben und diese in Bezug auf die Einwohnerzahl gewichtet. Grund dafür sind örtliche Besonderheiten, wie z. B. starke Fremdenverkehrseinflüsse, die nur eine bedingte Aussagefähigkeit der Vergleichszahlen ergeben könnten.

Anhand der erhobenen Daten zum Bereich **Personalausstattung** für das Haushaltsjahr 2003 kann festgestellt werden, dass der Stellenwert der Bauhöfe in den einzelnen Kommunalgruppen stark voneinander abweicht.

Mit durchschnittlich 2,8 MA/1.000 Ew bei den **kreisfreien Städten** und durchschnittlichen Personalausgaben i. H. v. 108 €/Ew, stellen die Bauhöfe sehr große Organisationseinheiten im Vergleich zu den anderen Kommunalgruppen dar.

Dies gilt in einem etwas geringeren Maß ebenfalls für die **Mittelstädte**. Hier waren auf den Bauhöfen durchschnittlich rd. 1,8 MA/1.000 Ew bei durchschnittlichen Personalausgaben i. H. v. rd. 68 €/Ew beschäftigt.

Die von den GPÄ in die Prüfung einbezogenen Bauhöfe der **kreisangehörigen Gemeinden** beschäftigten im Durchschnitt zwischen 0,9 MA/1.000 EW und 1,3 MA/1.000 Ew. Die durchschnittlichen Personalausgaben bewegten sich zwischen 37 €/Ew und 50 €/Ew.

Anders sieht es bei den 4 **Kreisen** aus, die noch über einen Bauhof verfügen. Im Schnitt wurden weniger als 20 Mitarbeiter beschäftigt; das sind 0,1 MA/1.000 Ew. Die durchschnittlichen Personalausgaben je Ew lagen unter 4 €.

Auch die nähere Betrachtung der **Personalausgaben pro Mitarbeiter** ergibt erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunalgruppen. Auffallend ist dabei, dass die Kreise aufgrund eines höheren Lohn- und Vergütungsgefüges mit einem durchschnittlichen Wert i. H. v. 40,3 T€ über den Werten der Mittelstädte und kreisfreien Städte mit durchschnittlich 38,8 T€ lagen. Im Bereich der kreisangehörigen Kommunen, für die nur eingeschränkte Daten erhoben wurden, bewegten sich die durchschnittlichen Personalausgaben pro Mitarbeiter zwischen rd. 34,2 und 41,1 T€.

- 12.4.1 Insgesamt betrachtet werden die Instrumente für eine aufgabenbezogene **Personalbemessung** bislang nicht ausreichend ausgeschöpft. Hierzu gehören in erster Linie die Ausrichtung am Aufgabenbestand sowie die Einführung und regelmäßige Auswertung von Stundenzetteln und Tagesberichten. Wo keine **Stellenbewertung** vorliegt, sollte diese umgehend nachgeholt werden. Eine Änderung der Eingruppierungspraxis kann langfristig zu einer Senkung der Personalausgaben führen.
- Im Zusammenhang mit dem nicht unerheblichen Anteil saisonaler Aufgabenschwerpunkte sollten insbesondere **flexible Arbeitszeitmodelle praktiziert werden**. Neben dem Wechsel zwischen Sommer- und Winterarbeitszeit mit jeweils festen Arbeitszeiten, aber auch verlängerter bzw. verkürzter Wochenarbeitszeit wäre auch die Einrichtung von Arbeitszeitkonten möglich. Auch Fremdvergaben und der Einsatz von Saisonkräften erschließen weitere Optimierungspotenziale.
- 12.4.2 Die **Sachausstattung** der Bauhöfe mit Gebäuden als langfristiges Anlagevermögen sowie Fahrzeugen und Maschinen als kurzfristiges Anlage-

vermögen stellt sich sehr vielfältig dar. Die Kommunen sollten prüfen, ob sämtliche Gebäude, Lagerräume, Geräteunterstände, Werkstätten, Fahrzeughallen und Garagen sowie Gewächshäuser vorgehalten werden müssen bzw. ob eine Zentralisierung des Standortes wirtschaftlicher ist. Ähnliches gilt für die Vorhaltung von Fahrzeugen inklusive Großzubehör. Die Kosten für dieses kurzfristige Anlagevermögen sind neben den Personalkosten der nächste größere Kostenfaktor. Aus diesem Grunde müssen sowohl die fixen als auch die variablen Kosten sämtlicher Fahrzeuge und Maschinen bekannt sein. Auch hier ist - wie bei den Personalkosten - die Transparenz der Kosten Grundlage für Optimierungen im Bauhof.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass es insbesondere im ländlichen Raum üblich ist, nicht für alle Bauhofleistungen eigenes Personal sowie Fahrzeuge und Geräte vorzuhalten, sondern hierfür auch einen landwirtschaftlichen Maschinenring oder andere Betriebe in Anspruch zu nehmen. Diese Vorgehensweise ist i. S. größerer Wirtschaftlichkeit zu begrüßen.

12.5 **Steuerung der Betriebs- und Arbeitsabläufe**

Der Umfang der Aufgabenpalette und insbesondere die Intensität der Aufgabenerledigung wurde den Bauhöfen in der Vergangenheit vielfach selbst überlassen. Voraussetzung dafür war das in den Kommunen unausgesprochen vorhandene Einverständnis darüber, dass möglichst alle in der Aufgabenstellung der Bauhöfe anfallenden Arbeiten mit eigenen Kräften und Geräten erledigt werden sollten. Fremdvergaben sollten die Ausnahme bleiben. In Einzelfällen wurden auch Mitarbeiter, die in anderen Bereichen nicht mehr beschäftigt werden konnten, aus sozialen Gründen im Bauhof eingesetzt. Zudem ist das Aufgabenspektrum einschließlich der Aufgabenstandards im Laufe der Jahre permanent gewachsen. Daher sind viele Bauhöfe auf einem großzügig dimensionierten Betriebsgelände untergebracht, um Expansionsmöglichkeiten vorzuhalten.

Die Steuerung der Betriebs- und Arbeitsabläufe der Bauhöfe ist also nicht ausschließlich darauf ausgerichtet, die zu erledigenden Arbeiten aufgabenkritisch infrage zu stellen oder sie zu den geringsten Kosten zu erledigen (ggf. durch Fremdvergaben), sondern auch, um das vorhandene Personal adäquat zu beschäftigen. Nicht ohne Grund sind viele Bauhöfe stolz darauf, das Betriebsgelände mit eigenen Kräften gepflastert oder Gebäudeteile selbst umgebaut zu haben.

Das eigentliche Betriebsgeschehen - das operative Geschäft - wird i. d. R. durch einen oder mehrere Vorarbeiter geleitet. Eine Besonderheit bildet dabei, dass einzelne größere Verwaltungen mehrere technische Hilfsbetriebe nebeneinander führen, die aber keine organisatorische Einheit bil-

den. Zwar findet auch in diesen Fällen eine Koordination durch Abstimmungsgespräche statt, ohne jedoch ein systematisches Personaleinsatz-, Geräte- und Fuhrparkmanagement zu praktizieren. Auch Kommunen mit mehreren Bauhöfen haben nicht immer eine **Gesamtleitung** für die strategische und zielorientierte Steuerung ihrer Bauhöfe eingerichtet. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die kommunalen Stadtwerke regelmäßig nicht mit den Bauhöfen zusammenarbeiten.

In diesem Zusammenhang ist nicht ohne Bedeutung, dass die inneren Betriebsabläufe der Bauhöfe in vielen Fällen nicht durch **Betriebskonzepte** bzw. **Dienstanweisungen** geregelt sind.

Das Betriebskonzept regelt i. S. „allgemeiner Geschäftsbedingungen“ die Verantwortlichkeiten zwischen der Auftrag gebenden Verwaltung und dem Bauhof als Auftragnehmer. Dazu gehören u. a. Festlegungen über Ziele und Zuständigkeiten, die Ausgestaltung der Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehungen, die Angebotspalette, den Ressourceneinsatz, die Standards der Leistungen und die Qualitätskontrolle.

Zwar haben fast alle Bauhöfe angegeben, über eine zentrale Arbeits-/Einsatzplanung zu verfügen. Die Qualität und Vollständigkeit der von den Bauhöfen geführten Aufgabenkataster als Grundlage für einen wirtschaftlichen Einsatz der vorhandenen Ressourcen lässt jedoch einen erheblichen Verbesserungsbedarf erkennen. Grundlage einer sachgerechten Planung in diesem Bereich sollten fundierte **Aufgabenverzeichnisse und Kataster** sein. Aufgabenverzeichnisse stellen eine unentbehrliche Grundlage für die Personalbemessung, die Arbeitsvorbereitung und die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit dar. Deswegen sind z. B. Straßen-, Kanal-, Grünflächenkataster, Pflegeklassenverzeichnisse oder Winterdienstpläne notwendig. Empfehlenswert sind auch Gebäude-, Sportanlagen- und Spielplatzkataster.

Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist es z. B. nicht ohne Bedeutung, ob eine im Außenbereich gelegene Wiese monatlich oder nur zweimal im Jahr gemäht wird. Hier würde die Anlage eines Katasters über alle zu mähenden Flächen, Prioritäten der Flächen und Mähintervalle unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wertvolle Hinweise geben.

Die Betriebs- und Arbeitsabläufe sind durch die Entwicklung einer **kosten- und leistungsorientierten Steuerung** zu verbessern, um die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Bauhöfe nachhaltig zu erhöhen. Die Prüfung der Frage, welche Aufgaben überhaupt und wenn ja mit welchem Standard wahrgenommen werden, ist eine Obliegenheit der Verwaltungsleitung und der Leitung des Betriebshofs. In diesen Reformprozess sind die Beschäftigten aktiv einzubeziehen.

12.6 Wirtschaftlichkeit und Qualitätsmanagement

Die überwiegende Mehrheit der in die Prüfung einbezogenen Bauhöfe wird auf der Grundlage des kameralen Haushalts geführt. Eine Wirtschaftsführung auf kameraler Grundlage bedeutet nicht, dass die betreffenden Kommunen automatisch unwirtschaftlich arbeiten. Vielmehr erschwert das Fehlen **betriebswirtschaftlicher Instrumente** den Bauhöfen den **Nachweis der wirtschaftlichen Arbeitsweise**. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ist es erforderlich, die von den Bauhöfen zu erbringenden Leistungen genau zu definieren und die dafür entstehenden Kosten zu erfassen. Dafür ist eine umfassende **Kosten-/Leistungsrechnung (KLR)** Voraussetzung. Sie bildet ebenso die Grundlage für die interne Verrechnung des zwischen Bauhof und Auftrag gebender Verwaltung erfolgten Leistungsaustauschs wie für den Kostenvergleich mit Privaten oder Untersuchungen zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit.

Die Wirtschaftlichkeit kommunaler Bauhöfe kann durch die Nutzung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente weiter gesteigert werden. Im Sinne der erforderlichen Kostentransparenz zählen hierzu neben der KLR insbesondere Betriebsabrechnungsbögen, die Erfassung kalkulatorischer Kosten, die Bildung von Verrechnungssätzen, die Ermittlung von Kennzahlen und der Vergleich mit Privaten.

Außerdem sind die kommunalen Körperschaften aufgerufen, ein aktives **Qualitätsmanagement** einzurichten und dies zu einer zielgerichteten Qualitäts- und Kostensteuerung zu nutzen. Hierzu sollten Qualitätsstandards definiert und qualitätssichernde Maßnahmen veranlasst werden.

Insgesamt betrachtet sollten den Bauhöfen künftig nur noch Aufgaben übertragen werden, die nicht auf andere Weise, insbesondere durch Vergabe, wirtschaftlicher erledigt werden können. In diesem Zusammenhang sollten die Kommunen auch mithilfe betriebswirtschaftlicher Instrumente untersuchen, welche Leistungen **auf Dauer von Dritten günstiger** angeboten werden können. Dabei ist die interkommunale Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden einzubeziehen. Neben steuerlichen Folgen müssen auch vergaberechtliche Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

Eine Reduzierung des Aufgabenspektrums oder die Privatisierung von Leistungen wird stufenweise erfolgen müssen. Soweit dieser Wegfall von Aufgaben nicht mit einer Reduzierung des Personals einhergeht, hat dies oftmals zur Folge, dass Fixkosten des Bauhofs die Verrechnungssätze für die verbleibenden Leistungseinheiten zunächst erhöhen. Die dabei in der „Rückführungsphase“ ggf. vorübergehend entstehenden höheren Kosten können unter Berücksichtigung der **gesamtgemeindlichen Wirtschaftlichkeit** und in Anbetracht der angestrebten Zielsetzung, nämlich die Kosten nachhaltig zu reduzieren, befristet hingenommen werden.

12.7 Kooperation mit anderen Einrichtungen

Insbesondere der Bereich der Bauhofleistungen drängt sich geradezu für eine Zusammenarbeit benachbarter Kommunen auf, da sich hier umfassende Synergieeffekte und damit Kostensenkungspotenziale erschließen lassen, z. B. durch die gemeinsame Nutzung von Groß- und Spezialgeräten. Aber in diesem Aufgabenfeld wollen die Kommunen nicht auf den ungeteilten Zugriff verzichten und es werden vielfältige Problemstellungen vorgetragen, die gegen eine Zusammenarbeit sprechen, wie z. B. fehlende Kontrolle, Bevorzugung der jeweils anderen Kommune, räumliche Entfernung usw. In Anbetracht der immer größer werdenden Finanznot der kommunalen Körperschaften sind diese Argumente jedoch kritisch zu hinterfragen.

Von der wünschenswerten **Kooperation** mit Nachbarkommunen als Mittel der Kostensenkung wird wenig Gebrauch gemacht. Die Zusammenarbeit bei den kreisfreien Städten und den Mittelstädten wird in erster Linie innerhalb der eigenen Kommune mit den anderen selbstständigen Bauhofbereichen praktiziert. Auch die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern beschränkt sich auf Einzelfälle. Besonders ernüchternd ist die mangelnde Zusammenarbeit zwischen kommunalen Bauhöfen und den technischen Einrichtungen der eigenen Stadtwerke; hier zeigt sich erneut das bereits mehrfach vom LRH kritisch beschriebene Rollenverständnis ausgegliederter Organisationseinheiten.

Die **stärkste Form der Zusammenarbeit** auf dem Gebiet der Bauhofleistungen bilden die **Zweckverbände** Zweckverband Bauhof Altenholz-Dänischenhagen und der Wegezweckverband Segeberg. Dies sind positive Beispiele einer zweckdienlichen und sinnvollen kommunalen Kooperation; in beiden Zweckverbänden wurden gleich und ähnlich gelagerte Aufgabenfelder in einer Hand zusammengefasst. Dies stellt einen wesentlichen Beitrag zur Ausschöpfung von vorhandenen Wirtschaftlichkeitspotenzialen dar.

Für die Kooperation von Kommunen auf dem Gebiet der Bauhofleistungen ist aktuell auf eine vergaberechtliche Problematik hinzuweisen. Mit Beschluss vom 07.09.2004 hat das Oberlandesgericht (OLG) Frankfurt entschieden, dass sich aus den Bestimmungen des Hessischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit kein Ausschluss des Vergaberechts ergibt. Mit dieser Entscheidung hat das OLG Frankfurt an einen gleich lautenden Beschluss des OLG Düsseldorf vom 05.05.2004 zum Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen angeknüpft. Die **Entwicklung des Vergaberechts** und die aktuelle **Rechtsprechung** dazu werfen erhebliche Probleme für eine sinnvolle Kooperation und gegenseitige Aufgabenwahrnehmung auch für Bauhofleistungen

auf, da es sich um „marktgängige“ Bereiche handelt. Diese Entwicklung kann nicht im Interesse einer wirtschaftlichen kommunalen Aufgabenentwicklung sein und wird seitens des LRH mit Sorge betrachtet. Hierzu wird auf den gesonderten Beitrag Nr. 9 „Interkommunale Kooperation und Vergaberecht“ verwiesen.

12.8 **Stellungnahmen**

Für den **Städteverband Schleswig-Holstein** und den **Schleswig-Holsteinischen Landkreistag** hat sich der LRH mit seiner dem Kommunalbericht zugrunde liegenden Querschnittsprüfung eines wichtigen Themas im kommunalen Bereich angenommen und mit seinem Bericht eine Hilfe für die kommunalen Entscheidungsträger vorgelegt. Es liege aber in der Natur der Sache, dass das Ergebnis der Prüfung nicht alle Aspekte habe umfassend beleuchten können und der LRH insoweit auf einen Situationsbericht beschränkt gewesen sei.

Weiter wird festgestellt, dass die Entscheidung für eine bestimmte Organisationsform des Bauhofs einen komplexen Abwägungsvorgang unter Berücksichtigung einer Reihe von Kriterien darstelle, der neben der wirtschaftlichsten Form der Aufgabenerfüllung auch Fragen der Trägerschaft, der kommunalen Einflussicherung, der Geschäftsführung, von etwaigem Personalüberhang, der Haftung sowie von steuerlichen Auswirkungen einzubeziehen habe. Die Entscheidung über die richtige Organisationsform sei als Ausdruck der Organisationshoheit von der kommunalen Selbstverwaltung in eigener Zuständigkeit zu treffen.

Diese Zuständigkeit wird seitens des **LRH** nicht infrage gestellt; auf die gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zur wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung (§§ 8 und 75 GO) ist in diesem Zusammenhang aber auch hinzuweisen.

13. Kommunale Schwimmbäder

Das Betreiben von Schwimmbädern stellt eine öffentliche Aufgabe dar, die einen erheblichen Zuschussbedarf verursacht, da die Kosten bei weitem nicht durch Eintrittsgelder oder Erstattungen gedeckt werden.

Die Schwimmbadinfrastruktur stammt vor allem aus den 60er- und 70er-Jahren. Aus diesem Grund steht bei vielen Bädern kurz- bis mittelfristig erheblicher Modernisierungs- bzw. Sanierungsbedarf an. Mit Blick auf die seit mehreren Jahren schwierige finanzwirtschaftliche Situation der Kommunen ist fraglich, ob insbesondere die Schwimmbäder mit geringem Kostendeckungsgrad auch in Zukunft erhalten bleiben können. Zumindest bedarf es bei diesen verstärkter Anstrengungen zur Erhöhung ihrer Wirtschaftlichkeit.

Zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Schwimmbäder können auf die spezifische Situation des jeweiligen Schwimmbades abgestimmte Maßnahmen sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite ergriffen werden. Im Übrigen ist für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eine qualifizierte Kostenrechnung erforderlich.

13.1 Einleitung

Das Betreiben von kommunalen Schwimmbädern verursacht erhebliche Kosten, die regelmäßig nicht durch Eintrittsgelder oder Erstattungen gedeckt werden können. Angesichts der seit einigen Jahren schwierigen Finanzsituation vieler Kommunen sowie des häufig anstehenden Modernisierungs- und Sanierungsbedarfs der Bäder stellt sich die Frage, ob die Kommunen auch zukünftig in der Lage sein werden, den Betrieb der Schwimmbäder mit ihrem hohen Zuschussbedarf aufrechtzuerhalten.

Die beschriebene Situation hat den LRH veranlasst, gemeinsam mit einigen Gemeindeprüfungsämtern (GPÄ) der Kreise eine Querschnittsprüfung zum Thema „Kommunale Schwimmbäder“ durchzuführen. Ziel der Prüfung war es, die aktuelle Situation zu erheben sowie im Rahmen einer vergleichenden Betrachtung Anregungen und Empfehlungen zur wirtschaftlichen Optimierung des Schwimmbadbetriebs zu geben.

13.2 Schwimmbäder als öffentliche Aufgabe

Angesichts der Tatsache, dass der Betrieb öffentlicher Schwimmbäder regelmäßig defizitär ist und die allgemeine Finanznot die Kommunen zu

einer eingehenden Aufgabenkritik zwingt, stellt sich die Frage, ob das Vorhalten von Schwimmbädern überhaupt als öffentliche Aufgabe zu qualifizieren ist. Zunächst handelt es sich um die Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur, die es den Schulen ermöglicht, den in den Lehrplänen vorgesehenen Schwimmunterricht durchzuführen. Darüber hinaus dienen die kommunalen Schwimmbäder als Teil der Sportförderung - wie alle anderen Sportstätten auch - der allgemeinen körperlichen Ertüchtigung und damit letztlich der Gesundheitsförderung der Bevölkerung sowie der Jugendarbeit. Weiterhin werden in Abhängigkeit von der jeweiligen Region mit dem Angebot eines Schwimmbades auch fremdenverkehrswirtschaftliche Ziele verfolgt.

Kommunale Schwimmbäder stellen insofern keine „Luxusgüter“, sondern eine (freiwillige) öffentliche Aufgabe dar.

Gleichwohl kann es angesichts der Finanzsituation der jeweiligen Kommune im Einzelfall geboten sein, ein Schwimmbad zu schließen. Denn so wünschenswert die Aufrechterhaltung des derzeitigen Angebots an Schwimmbädern auch ist; zum unabdingbar erforderlichen Kern der kommunalen Aufgabenerfüllung zählen Schwimmbäder nicht.

13.3 **Vorhandene Schwimmbadinfrastruktur**

In die o. g. Querschnittsprüfung hat der LRH die seiner unmittelbaren Prüfung unterliegenden kreisfreien Städte und Städte über 20.000 Ew (Mittelstädte) einbezogen. Alle Städte verfügen zumindest über ein bzw. in Abhängigkeit von ihrer Größe auch über mehrere Schwimmbäder. Der LRH hat 22 Hallen-, Frei- und kombinierte Bäder in seine Untersuchung einbezogen. Das Angebot an Schwimmbädern in den Kommunen reicht dabei von kleinen und großen Freibädern über kleine Hallenbäder (< 500 m² Wasserfläche) mit einer starken Orientierung an den traditionellen Bedürfnissen des Schul- und Vereinssports bis hin zu größeren Hallenbädern (> 500 m² Wasserfläche) und kombinierten Hallen- und Freibädern mit mehreren

Becken und häufig einem größeren Angebot an speziellen Attraktionen (Rutschen, Sprudelanlagen etc.) sowie z. T. Nebenbetrieben (Solarien, Saunen, Gastronomie). Diese Vielgestaltigkeit des örtlichen Angebots hat die unmittelbare Vergleichbarkeit der in die Prüfung einbezogenen Bäder erschwert, zumal der objektiv vorhandene bzw. von den Besuchern empfundene Nutzen der einzelnen Schwimmbäder sehr unterschiedlich sein dürfte.

Eine wesentliche Feststellung bei der Betrachtung der Schwimmbadinfrastruktur ist, dass ein Großteil der Hallen- bzw. kombinierten Bäder in den 60er- und 70er-Jahren erbaut worden ist. Mit Blick auf die durchschnittliche technische und bauliche Nutzungsdauer von Gebäuden und insbe-

sondere der technischen Betriebsanlagen wird ein in naher Zukunft anstehender z. T. erheblicher Investitionsbedarf sichtbar. Diese baulich-technische Situation der Einrichtungen, aber auch die finanzwirtschaftliche Lage der Trägerkommunen lässt erkennen, dass die Thematik „Aufrechterhaltung kommunaler Schwimmbäder“ in vielen Kommunen bereits eine Rolle in der kommunalpolitischen Diskussion spielt, zumindest aber kurz- bis mittelfristig spielen wird.

13.4 **Wirtschaftlichkeit der Schwimmbäder**

Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Schwimmbäder im Rahmen einer vergleichenden Querschnittsprüfung wurde durch Datenprobleme erschwert, die sich wie folgt kurz skizzieren lassen:

- Je nachdem, ob das jeweilige Schwimmbad als Regiebetrieb im kommunalen Haushalt oder ausgegliedert als Eigenbetrieb bzw. Sparte eines Versorgungsunternehmens geführt wird, stammen die erhobenen Daten einerseits aus dem kameralistischen oder aber aus einem kaufmännischen Rechnungswesen.

Bei der Führung eines Schwimmbades als Regiebetrieb im Haushalt spielt es vor allem auf der Einnahmenseite eine wichtige Rolle, ob die jeweilige Kommune auf das Instrument der inneren Verrechnungen verzichtet oder aber dieses aus Kostentransparenzgründen umfangreich nutzt (z. B. für innere Erstattungen für die Nutzung der Schwimmhalle im Rahmen des Schulsports etc.).

Auch die Berücksichtigung der in der Kameralistik sog. „kalkulatorischen Kosten“, d. h. der Kostenarten Abschreibungen und Zinsen, stellte sich als problematisch heraus. Neben unzureichenden Anlagenachweisen und vereinzelt falschen Abschreibungsmethoden bei den noch in der Form des Regiebetriebs geführten Schwimmbädern ergaben sich auch bei den ausgegliederten Bädern nicht immer realistische Werte für den jährlichen Vermögensverzehr. Im Übrigen ist eine Vollkostenbetrachtung ohnehin in hohem Maße zeitpunktabhängig. Während in einigen Fällen Abschreibungen und Zinsen bereits nicht mehr bzw. nur noch in geringem Umfang zu berücksichtigen waren, fielen bei neueren bzw. bereits modernisierten Einrichtungen die entsprechenden Kosten bereits wieder an.

Im Interesse der Vergleichbarkeit hat der LRH seinen Betrachtungen deshalb einen (Teil-)Kostendeckungsgrad zugrunde gelegt, der als das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Erstattungen zu den laufenden Sach- und Personalausgaben definiert wurde. Durch die Nichtberücksichtigung der aus der Finanzierung der Gebäude und baulichen Anlagen resultierenden Abschreibungen und Zinsen sind die folgenden Kostendeckungsgrade im Vergleich zu einer Vollkostenbetrachtung zu hoch bzw. bei den Zuschüssen je Besucher zu niedrig ausgewiesen.

Die Auswertung der erhobenen Daten hat ergeben, dass in den Jahren 2002 und 2003 die o. g. Kostendeckungsgrade der Hallen- und der kombinierten Bäder höher waren als die der reinen Freibäder und im Mittel jeweils die größeren Einrichtungen höhere Kostendeckungsgrade aufwiesen als die kleineren. Während die Kostendeckungsgrade bei den Freibädern im Mittel Werte zwischen rd. 20 % und 35 % annahmen, erreichten die großen Hallenbäder in beiden Jahren im Mittel Werte über 50 %. Einzelne große Hallenbäder sowie kombinierte Bäder erzielten auch Kostendeckungsgrade von 80 bis knapp unter 90 %. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse durch die unterschiedliche Einbeziehung der sog. inneren Verrechnungen beeinflusst sein können.

Setzt man die nicht durch Einnahmen und Erstattungen gedeckten laufenden Kosten ins Verhältnis zur Besucherzahl der Bäder, so bekommt man einen ersten Eindruck davon, in welcher Höhe die Träger der Einrichtungen die Nutzer der Schwimmbäder subventionieren. Der Zuschuss je Besucher lag in den Jahren 2002 und 2003 bei den Hallenbädern durchschnittlich bei 3 €. Die kombinierten Bäder wiesen dagegen Zuschussbeträge je Besucher von über 4 € aus. Bei den Freibädern war eine deutliche Abhängigkeit von der Witterung zu erkennen. So hatten die Freibäder im „Jahrhundertsommer 2003“ deutlich höhere Besucherzahlen, sodass die Zuschüsse je Nutzer im Mittel unter 3 € lagen, während im „normalen“ Sommer 2002 die entsprechenden Werte im Mittel knapp 4 €/Besucher betragen. Rechnet man die bisher ausgeklammerten Abschreibungen und Zinsen hinzu, so wird klar, wie finanzwirtschaftlich belastend der Betrieb eines Schwimmbades für die Trägerkommune unmittelbar bzw. mittelbar über ihr Versorgungsunternehmen ist.

13.5 **Steigerung der Wirtschaftlichkeit**

Die hohen, aus allgemeinen Deckungsmitteln bzw. über verminderte Gewinne des oftmals eingeschalteten Versorgungsunternehmens zu tragenden Zuschussbedarfe der Schwimmbäder machen es vor dem Hintergrund der kommunalen Finanznot erforderlicher denn je, die Wirtschaftlichkeit der Bäder soweit möglich zu erhöhen, sofern sie überhaupt auf Dauer erhalten bleiben können. Die im Rahmen der Querschnittsprüfung vorgefundenen Unterschiede zwischen den Bädern hinsichtlich Größe, Ausstattung, Konkurrenzsituation etc. machen es schwer, allgemein gültige Empfehlungen für alle Bäder auszusprechen. Die folgenden Hinweise und Anregungen gelten insofern für diejenigen Schwimmbadbetreiber, die sich der entsprechenden Fragestellung noch nicht näher gewidmet haben.

Wichtigste Grundlage für das Erkennen von Unwirtschaftlichkeiten sowie eine betriebswirtschaftliche Steuerung ist die genaue **Kenntnis der Kosten- und Erlössituation**, und zwar getrennt nach dem Hauptbetrieb sowie

ggf. den vorhandenen Nebenbetrieben. Nur in wenigen Fällen werden bisher auf Basis einer Kostenrechnung entsprechende betriebswirtschaftliche Einzelbetrachtungen vorgenommen.

Grundsätzlich bietet sich der Einsatz von **Kassenautomaten** an, um so Personalausgaben einsparen zu können; dies gilt insbesondere für Freibäder. Häufig befürchtete Falsch- bzw. Fehleingaben mit entsprechenden Mindereinnahmen können nach den Erfahrungen einzelner Schwimmbadbetreiber durch ein möglichst einfaches Tarifsystem bzw. Stichprobenprüfungen und ggf. eine Videoüberwachung weitgehend vermieden werden.

Bei den meisten der in die Querschnittsprüfung einbezogenen Schwimmbäder wird die **Reinigung** mit eigenem Personal durchgeführt; es gibt jedoch auch einzelne Bäder, bei denen zumindest die tägliche Hauptreinigung an das Gebäudereinigerhandwerk vergeben wurde. Ein Vergleich der jährlichen Personalkosten ähnlich großer Schwimmbäder in den Mittelstädten mit Eigenreinigung einerseits bzw. der Vergabe der Reinigungsleistungen andererseits hat deutliche Unterschiede zugunsten der Vergabe an das Gebäudereinigerhandwerk erkennen lassen. Den Schwimmbadleitungen ist die Vergabe der täglichen Hauptreinigung ohne Qualitätsverlust möglich.

Da insbesondere Schwimmhallen große Energieverbraucher sind, wurde im Rahmen der durchgeführten Querschnittsprüfung exemplarisch die Gruppe der großen Hallenbäder (> 500 m² Wasserfläche) auf mögliche **anlagen- und energietechnische Kosteneinsparmöglichkeiten** untersucht. Allerdings sind insbesondere aufgrund des unterschiedlichen Alters der Schwimmbäder und der technischen Anlagen keine allgemein gültigen Aussagen für alle Bäder möglich. Vielmehr bedarf es jeweils einer konkreten Untersuchung auf Energieeinsparmöglichkeiten des einzelnen Bades. Die Prüfung hat jedoch folgende Erkenntnisse ergeben:

- Bei anstehenden baulichen Sanierungen sind Energiekosteneinsparungen durch den Einbau von Wärmeschutzverglasungen sowie durch die Wärmedämmung von Wänden/Fassaden und Dächern zu realisieren.
- Bei Ersatz technischer Anlagen sollten dem Stand der Technik entsprechende zentrale Überwachungs-, Steuerungs- und Regeleinrichtungen, frequenzgesteuerte Elektromotoren für Lüftungsanlagen und Umwälzpumpen sowie Heizkessel mit hohem Nutzungsgrad eingebaut werden. Darüber hinaus bieten sich grundsätzlich folgende weitere Maßnahmen zur Energieeinsparung an:
 - Einbau einer Schlammwasseraufbereitungsanlage,
 - Einbau einer Wärmerückgewinnungsanlage in die bestehende Lüftungsanlage,
 - Einsatz Strom sparender Beleuchtungseinrichtungen.

- Bei einzelnen Standorten waren die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz von nicht stromgeführten Blockheizkraftwerken gegeben sowie z. T. auch für die Installation einer thermischen Solaranlage. Entsprechende nähere Untersuchungen müssen von den Badbetreibern durchgeführt werden.

Schließlich hat die Auswertung der Energie- und sonstigen Betriebskosten **Optimierungsmöglichkeiten** sowohl **bei Lieferverträgen** für Wärme, Strom und Wasser als auch bei den **Abwassergebühren** ergeben. Bei der Gebührenabrechnung für Abwasser wurden zudem nicht immer die Verdunstungs- und Schleppwassermengen verbrauchsmindernd berücksichtigt (Abwassermenge < Frischwassermenge).

Da die Einnahmen und Erstattungen aus dem Betrieb der Schwimmbäder nach dem Ergebnis der Querschnittsprüfung regelmäßig nicht die laufenden Personal- und Sachkosten zu decken vermögen, muss tendenziell jede Einschränkung der **Öffnungszeiten** zu einer Verminderung des Gesamtzuschussbedarfs führen. Voraussetzung für die Realisierung entsprechender Einsparungen ist eine kurz- bis mittelfristige Anpassung der laufenden Personal- und Sachkosten.

Die Querschnittsprüfung hat ergeben, dass die Öffnungszeiten bei im Grundsatz vergleichbaren Schwimmbädern durchaus sehr unterschiedlich sind. Insofern erscheint die Überprüfung von Einschränkungen der Öffnungszeiten zumindest bei denjenigen Bädern mit überdurchschnittlich langen Öffnungszeiten zweckmäßig. Unabdingbare Grundvoraussetzung zur Optimierung der Öffnungszeiten ist allerdings zunächst eine Datenbasis über die Frequentierung in den einzelnen Öffnungsstunden; hierüber liegen den Schwimmbadbetreibern oftmals keine Informationen vor. Es ist deshalb empfehlenswert, die Auslastung der Schwimmbäder detailliert über den Tag zu dokumentieren und im Hinblick auf die Optimierung der Öffnungszeiten zu analysieren.

Für die Steigerung der Wirtschaftlichkeit ist auch die Ertragsseite von Schwimmbädern, d. h. die **Entgeltgestaltung** von Relevanz. Während es bei den Freibädern ausschließlich zeitunabhängige, d. h. Tageseintrittspreise in einer Spannweite von 2 bis 4 € gibt, ist das Preisgefüge bei den Hallen- und den kombinierten Bädern in zeitlicher Hinsicht relativ heterogen und weist auch eine deutlich höhere Spannweite aus (bei den großen Hallenbädern: 2,50 € bis 7,00 €). Bei dieser Preisspanne ist zu berücksichtigen, dass das Angebot eines „normalen“ Hallenbades und eines mit mehreren Attraktionen ausgestatteten „Erlebnisbades“ in der Wertschätzung der Besucher deutlich differieren dürfte. Da aber auch der Besuch eines „normalen“ Hallenbades für den kommunalen Betreiber eine kostenträchtige Angelegenheit darstellt, während er für die Besucher unzweifelhaft

einen erheblichen Nutzen stiftet, sollten Eintrittspreise für Erwachsene von unter 3,50 € bei Hallen- bzw. 4,50 € bei kombinierten Bädern darauf überprüft werden, ob sie noch als nutzenadäquat angesehen werden können. Ebenso hält der LRH eine Überprüfung der z. T. besonders günstigen Saisonkarten im Freibadbereich für erforderlich, die bei einer täglichen Nutzung des Bades einen rechnerischen Tageseintrittspreis von gerade einmal 0,30 € ergeben. Neben einer angemessenen Erhöhung des Entgelts der entsprechenden Saisonkarten kommt als Alternative die Gewährung eines Rabatts über Mehrfachkarten oder bei Benutzung von Wertkarten in Betracht.

Aus den in der Praxis durch einzelne Badbetreiber vorgenommenen Preiserhöhungen hat sich im Übrigen die Vermutung bestätigt, dass die „Preiselastizität“, d. h. die Reaktion der Besucher auf Preiserhöhungen auf Basis eines unterdurchschnittlichen Ausgangsniveaus, relativ gering ist. Nach ersten (Trotz-)Reaktionen haben sich die Besucherzahlen i. d. R. wieder in der Nähe der Ausgangswerte eingependelt, sodass der durch die Preiserhöhung gewünschte Effekt höherer Einnahmen und damit auch höherer Kostendeckungsgrade jeweils erreicht werden konnte.

13.6 **Prüfungserkenntnisse aus dem kreisangehörigen Bereich**

Die von einigen GPÄ parallel durchgeführten Querschnittsprüfungen im kreisangehörigen Bereich haben weitgehend gleich gelagerte Erkenntnisse erbracht wie die Prüfung des LRH:

- Heterogenität der Schwimmbadinfrastruktur, reichend von kleinen, nicht beheizten Freibädern bis zu kombinierten Hallen- und Freibädern in größeren Städten unter 20.000 Ew,
- hierdurch bedingt sehr unterschiedliche Öffnungszeiten sowie in Abhängigkeit von der Attraktivität des jeweiligen Bades unterschiedliche Eintrittspreise,
- überwiegend ältere Infrastruktur mit z. T. bereits erfolgten Modernisierungs- bzw. Sanierungsmaßnahmen,
- niedrige Kostendeckungsgrade,
- teilweise besonders günstige Saisonkarten.

Insofern sind die o. g. Hinweise und Anregungen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Schwimmbäder grundsätzlich auch für den kreisangehörigen Bereich von Interesse.

Von Bedeutung ist auch die Erkenntnis, dass es zum Zeitpunkt der erstmaligen Schaffung der Schwimmbadinfrastruktur in kleineren und mittelgroßen Kommunen, in denen vor allem Freibäder vorzufinden sind, entsprechende Förderprogramme gab. So konnte beispielsweise in weiten Teilen Schleswig-Holsteins das damalige Zonenrandförderungsprogramm in Anspruch genommen werden. Auch wurden Bundesmittel im Zusam-

menhang mit der Schaffung von Bundeswehrstandorten bereitgestellt. Heutzutage gibt es solche Fördermittel nicht mehr und im Rahmen der Konversion sind einzelne Bundeswehrstandorte bereits aufgelöst worden oder mussten z. T. erhebliche Reduzierungen der Dienstposten hinnehmen, womit in diesen Fällen auch ein Teil der Nachfrage vor Ort weggefallen ist. Insofern haben sich wesentliche finanzwirtschaftlich relevante Rahmenbedingungen erheblich geändert, sodass die Aufrechterhaltung der Schwimmbadinfrastruktur im Einzelfall nicht nur vor dem Hintergrund der allgemein schwierigen finanziellen Situation der Kommunen, sondern auch wegen fehlender Fördermittel und einer veränderten Nachfragesituation völlig neu beurteilt werden muss.

Die insoweit angesichts einer anstehenden größeren Modernisierungs- bzw. Sanierungsmaßnahme i. d. R. aufkommende Diskussion über eine Schließung des Bades hat in einzelnen Kommunen bereits dazu geführt, dass es zu Kooperationen mit den Nutzern gekommen ist, d. h. mit Sportvereinen bzw. Fördervereinen, die ausdrücklich mit dem Ziel des Erhalts des örtlichen Bades gegründet wurden. So wurde in einem Fall aus dem Kreis Dithmarschen durch eine Bürgerinitiative und die Gründung eines Fördervereins die Schließung des Freibadteils eines kombinierten Bades verhindert sowie eine zusätzliche Öffnung des Hallenbades an bestimmten Wochentagen bewirkt. Im Fall eines weiteren Freibads dürfte ebenfalls das Engagement eines Fördervereins mit dazu beigetragen haben, dass trotz einer Anhebung des Eintrittspreises um 50 % von 2 auf 3 € die Einnahmen verdoppelt werden konnten, wodurch auch ein deutlich höherer Kostendeckungsgrad erzielt wurde. Durch die vor Ort ergriffenen Maßnahmen ist es demnach per Saldo gelungen, den angesichts der Preiserhöhung zu erwartenden Rückgang der Nachfrage zu vermeiden und sogar eine Mehrnutzung des Bades zu initiieren. Die Nutzer des Bades haben mit ihrem Verhalten deutlich werden lassen, dass ihnen das öffentliche Schwimmbad „etwas wert ist“.

Vor dem Hintergrund veränderter finanzwirtschaftlicher und tatsächlicher Rahmenbedingungen und der teilweise vorzufindenden örtlichen Nähe von derzeit betriebenen Schwimmbädern bieten sich z. T. auch interkommunale Kooperationen an, um eine vorhandene Schwimmbadinfrastruktur zumindest teilweise aufrechtzuerhalten. Wie bei denkbaren Kooperationen auch in anderen Bereichen der öffentlichen Aufgabenerfüllung muss allerdings auch hier noch Überzeugungsarbeit geleistet werden, denn konkrete interkommunale Kooperationen waren kaum vorzufinden. Eine interessante Zusammenarbeit zwischen der Stadt Schwarzenbek (Betreiberin eines Hallenbades) und der Stadt Geesthacht (Betreiberin eines Freibades) im personellen Bereich konnte nicht fortgesetzt werden, da sich die Stadt

Schwarzenbek angesichts ihrer finanziellen Situation gezwungen sah, ihr Hallenbad zu schließen.

13.7 **Fazit**

Angesichts ihrer schwierigen Finanzsituation einerseits sowie des in vielen Fällen erreichten Alters der Einrichtungen andererseits sind die Kommunen gezwungen, auch ihre Schwimmbäder aufgabenkritisch zu betrachten. Mit Blick auf den hohen Zuschussbedarf kann dabei auch eine Schließung nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Sofern das bestehende Angebot aufrechterhalten werden soll, muss es Ziel der Schwimmbadträger sein, die Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen zu erhöhen. Hierzu können sowohl Maßnahmen auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmenseite ergriffen werden. Wie die Prüfungen im kreisangehörigen Bereich durch die GPÄ gezeigt haben, ist vor allem bei Freibädern auch eine Kooperation mit den Nutzern der Einrichtung möglich, d. h. mit Sport- oder Fördervereinen. Sofern die örtlichen Rahmenbedingungen (Entfernung, Ausrichtung des ÖPNV etc.) gegeben sind, erscheinen Schwimmbäder grundsätzlich auch als Gegenstand einer interkommunalen Kooperation geeignet.

Das **Innenministerium** begrüßt die Veröffentlichung der wesentlichen Prüfungserkenntnisse aus der zugrunde liegenden Querschnittsprüfung im Kommunalbericht. Durch die Vielzahl konkreter Hinweise auf Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Schwimmbäder stelle der Bericht bzw. der Beitrag eine wertvolle Hilfe für die Kommunen als deren Träger dar. Zu betonen sei, dass - wie vom LRH herausgearbeitet - die wirtschaftliche Situation der Schwimmbäder in finanzieller Hinsicht durch folgende Rahmenbedingungen geprägt sei:

- Hoher Zuschussbedarf pro Besucher (auch ohne Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten),
- aufgrund des Alters der Einrichtungen häufig erheblicher Sanierungsbedarf,
- deutlich verschlechterte Finanzlage der kommunalen Träger, die vielfach ihre Haushalte nicht mehr ausgleichen können.

Die vor diesem Hintergrund getroffene Feststellung des LRH, dass es bei den Schwimmbädern erforderlich ist, die Wirtschaftlichkeit so weit möglich zu verbessern, wird vom Innenministerium geteilt.

Zu den vom LRH vorgenommenen vergleichenden Betrachtungen weist das Innenministerium darauf hin, dass die bei den Schwimmbädern vorhandenen Unterschiede hinsichtlich Art, Größe, Ausstattung und Alter bei der Analyse von Kennzahlen sachgerecht zu berücksichtigen seien.

14. Kommunale Einflussssicherung in Gesellschaften mit beschränkter Haftung

Erfüllt eine Kommune öffentliche Aufgaben in der Rechtsform des privaten Rechts, so hat sie sich ausreichende Informations-, Steuerungs- und Einflussnahmerechte zu sichern. Die Verankerung dieser Rechte hat durch eindeutige Festlegungen im Gesellschaftsvertrag zu erfolgen.

Das Gesellschaftsorgan, durch das der kommunale Einfluss unmittelbar geltend gemacht werden kann, ist die Gesellschafterversammlung, die deshalb die Entscheidungsbefugnis in allen wichtigen Angelegenheiten haben sollte. Der Aufsichtsrat sollte vorrangig als Kontroll- und Beratungsorgan und weniger als Entscheidungsorgan der Gesellschaft ausgestaltet werden. Der Hauptverwaltungsbeamte oder ein von ihm benannter leitender Mitarbeiter der hauptamtlichen Verwaltung sollte Mitglied in den Aufsichtsräten kommunaler Gesellschaften sein.

Um die Informations-, Steuerungs- und Einflussnahmerechte faktisch auch zur Geltung bringen zu können, ist die Kommunikation zwischen der Gesellschaft und der kommunalen Körperschaft als Gesellschafterin klar zu regeln.

Bei der kommunalen Körperschaft als juristische Person des öffentlichen Rechts ist eindeutig festzulegen, welches kommunale Organ bzw. Gremium im Innenverhältnis die Zuständigkeit hinsichtlich der Angelegenheiten der kommunalen (Beteiligungs-) Gesellschaften hat und insofern für die Gesellschafterin Kommune entscheidungsbefugt ist.

14.1 Einleitung

In den vergangenen 10 bis 15 Jahren haben die Kommunen verstärkt die öffentlichen Aufgaben aus den Haushalten ausgegliedert und dabei neben öffentlich-rechtlichen Organisationsformen insbesondere auch die private Rechtsform genutzt (§ 102 GO). Dabei haben sie vor allem die Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) gewählt.

Diese Entwicklung hat zu einer Diskussion darüber geführt, wie trotz der Einschaltung unterschiedlicher Organisations- und Rechtsformen in die Aufgabendurchführung die Einheit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung sichergestellt werden kann. Als Ergebnis der Erörterungen hat sich das Erfordernis der Einrichtung eines Beteiligungsmanagements seitens

der jeweiligen kommunalen Körperschaft als originäre Aufgabenträgerin herauskristallisiert, deren Aufgabe es im Wesentlichen ist, die Steuerung der einzelnen Beteiligungen i. S. der kommunalen Ziele zu gewährleisten.¹

Damit das Beteiligungsmanagement seinen Aufgaben auch nachkommen kann, müssen Informations-, Steuerungs- und Einflussnahmerechte der Kommune bei „ihren“ Gesellschaften sichergestellt werden. Bei der Verankerung von Einflussnahmemöglichkeiten sind allerdings in der Praxis Probleme aufgetreten. Diese resultieren insbesondere aus dem Umstand, dass sich bei der Einschaltung privater Rechtssubjekte in die kommunale Aufgabenerfüllung² voneinander unabhängige, d. h. rechtlich selbstständige Rechtspersönlichkeiten gegenüberstehen, die zudem auch noch unterschiedlichen Rechtsgrundlagen unterworfen sind; einerseits vor allem dem - landesrechtlich geregelten - kommunalen Verfassungsrecht und andererseits dem - bundesrechtlichen - Gesellschaftsrecht. Bei der konkreten organisatorischen und vertraglichen Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der Kommune und „ihrer“ Gesellschaft sind insofern die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten.

Im Hinblick auf das Thema „Kommunale Einflussssicherung“ geht es hierbei um eine Harmonisierung von Kommunal- und Gesellschaftsrecht i. S. einer „Kommunalverträglichkeit“.

Der LRH hat im Rahmen seiner überörtlichen Kommunalprüfungen Erfahrungen dazu gesammelt, wie schwierig sich z. T. das Zusammenspiel zwischen den kommunalen Gesellschaftern und ihren Gesellschaften gestaltet, und hierzu in den jeweiligen Prüfungsmitteilungen entsprechende Feststellungen getroffen. Verbesserungswürdig waren vor allem die Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen den Organen und Gremien der jeweiligen Kommune, aber auch zwischen den Organen der Gesellschaften. Ebenfalls war häufig die Gestaltung des Informationsflusses zwischen den Gesellschaften und ihren kommunalen Gesellschafterinnen optimierungsfähig. Darüber hinaus hat die Auswertung von Gesellschaftsverträgen im Rahmen einer Querschnittsprüfung deutlich werden lassen, dass die erforderliche Sicherstellung von Einflussnahmerechten weitgehend vernachlässigt worden ist. Nachfolgend stellt der LRH deshalb dar, in welcher Art und Weise auf Basis der relevanten gesellschaftsrechtlichen wie auch kommunalverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen die Einflussnahmemöglichkeiten der Kommunen auf ihre Gesellschaften sichergestellt werden können.

¹ Zu den Aufgaben und der organisatorischen Ausgestaltung eines Beteiligungsmanagements vgl. Kommunalbericht 1999, Nr. 13.

14.2 Sicherstellung von Einflussnahmerechten

Ausgangspunkt der folgenden Erörterungen und Überlegungen bildet die Annahme, dass eine Kommune bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben in der Rechtsform der GmbH Allein- bzw. zumindest Mehrheitsgesellschafterin ist. Eine Analyse und Bewertung des GmbH-Rechts lässt die starke Stellung der Kapitaleigner erkennen, die ihren Einfluss in der Gesellschafterversammlung als oberstem Organ der Gesellschaft geltend machen können. U. a. ist die **Geschäftsführung** - mit einigen wenigen Ausnahmen - **an die Weisungen der Gesellschafterversammlung gebunden**. Darüber hinaus ist das GmbH-Recht hinsichtlich der organisationsrechtlichen Gestaltung der Gesellschaft weitgehend disponibel. Dies bedeutet u. a., dass der kommunale Gesellschafter als Satzungsgeber bei der Errichtung der GmbH vor allem auch die Zuständigkeitsabgrenzung der Gesellschaftsorgane weitgehend frei gestalten kann. Die Kommune ist damit aus ihrer Gesellschafterposition heraus in der Lage, die erforderlichen Informations-, Steuerungs- und Einflussnahmerechte im Gesellschaftsvertrag zu verankern.

Da die konkrete Einflussnahme der Gesellschafterin Kommune auf die in die öffentliche Aufgabenerfüllung eingeschaltete GmbH demnach insbesondere über die Gesellschafterversammlung möglich ist, empfiehlt der LRH, im Gesellschaftsvertrag alle als wesentlich erachteten Entscheidungen der Gesellschafterversammlung vorzubehalten. Hierbei handelt es sich vor allem um Entscheidungen zur strategischen Ausrichtung der Gesellschaft (Änderung des Gesellschaftszwecks, Übernahme neuer Aufgaben von wesentlicher Bedeutung, Gründung von bzw. Beteiligung an Unternehmen etc.), um Entscheidungen in wesentlichen Finanzangelegenheiten (Feststellung des Jahresabschlusses und Ergebnisverwendung, Beschluss über den Wirtschaftsplan etc.) und um steuerungsrelevante Entscheidungen von übergeordneter Bedeutung (u. a. Bestellung des Aufsichtsrats, Stimmabgabe in Gesellschaftsversammlungen von Beteiligungsgesellschaften, Beschluss über das Berichtswesen).

Der Entscheidungsprozess hinsichtlich der wesentlichen Angelegenheiten bei der Gesellschaft sieht dann wie folgt aus:

- Die Geschäftsführung wird in einer Geschäftsanweisung verpflichtet, der Gesellschafterin Kommune alle in die Zuständigkeit der Gesellschafterversammlung fallenden und in ihrer nächsten Sitzung zu beratenden und/oder zu entscheidenden Themen - ggf. nach Vorbereitung durch den Aufsichtsrat - so rechtzeitig zu benennen und die entsprechenden Vorlagen zur Verfügung zu stellen, dass eine Beschlussfassung der innerhalb der Kommune zuständigen kommunalen Organe bzw. Gremien (vgl. hierzu Tz. 14.3) zeitgerecht möglich ist.

- Die Gesellschafterin Kommune als Körperschaft des öffentlichen Rechts führt die entsprechenden Beratungen und Beschlussfassungen in dem zuständigen Organ bzw. Gremium durch und beschließt inhaltlich über das Stimmverhalten des Vertreters der Kommune in der Gesellschafterversammlung der GmbH.
- In der Gesellschafterversammlung der GmbH wird die Kommune von einem zuvor vom zuständigen kommunalen Organ bzw. Gremium bestellten Beauftragten vertreten (§ 28 Nr. 20 GO). Dieser gibt entsprechend der vorherigen Beschlussfassung der Kommune seine Stimme in der Gesellschafterversammlung ab. Bei diesem in die Gesellschafterversammlung zu entsendenden Beauftragten der Kommune sollte es sich um einen Mitarbeiter der hauptamtlichen Verwaltung handeln, der weisungsgebunden ist.

Im Ergebnis werden demnach die in der Gesellschafterversammlung der GmbH erforderlichen Beschlüsse zunächst von dem zuständigen kommunalen Organ bzw. Gremium - handelnd für den Gesellschafter Kommune - gefasst. Über Weisungsrechte bzw. Handlungsverpflichtungen nach dem Kommunalverfassungs- sowie Beamten- bzw. Dienstrecht werden sie dann durch einen Beauftragten der Kommune - im Außenverhältnis handelnd als Vertreter des Gesellschafters Kommune - in die Gesellschafterversammlung transferiert. Auf diese Weise können die berechtigten Interessen der Kommune bei der in die öffentliche Aufgabenerfüllung eingeschalteten Eigengesellschaft weitgehend gewährleistet werden.

14.3 Die Kommune als Gesellschafterin

Im Zusammenhang mit der Entscheidungsfindung in Beteiligungsangelegenheiten bei der Gesellschafterin Kommune ist eine kommunalinterne Festlegung erforderlich, welches kommunale Organ bzw. Gremium im Innenverhältnis die Zuständigkeit für einzelne oder sämtliche Beteiligungsangelegenheiten hat.

Bei den im Gesellschaftsvertrag der Gesellschafterversammlung zugewiesenen Aufgaben handelt es sich um Angelegenheiten von wesentlicher Bedeutung für die Gesellschaft. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese in der Gemeindevertretung als wichtige Entscheidung behandelt werden müssen. Denn zum einen hat die Vertretung die Möglichkeit, Entscheidungen zu delegieren. Zum anderen ist durch die im Rahmen der letzten Kommunalverfassungsänderung neu eingefügte Vorschrift des § 45 b Abs. 4 GO dem Hauptausschuss *„die Steuerung der wirtschaftlichen Betätigung und privatrechtlichen Beteiligungen der Gemeinde im Rahmen des Berichtswesens [...] und nach näherer Regelung durch die Hauptsatzung“* zugewiesen. Hieraus sowie aus der Möglichkeit, bestimmte der Gemeindevertretung an sich vorbehaltene Aufgaben in Angelegenheiten der priva-

ten Gesellschaften auf den Hauptausschuss zu übertragen (vgl. § 28 Nr. 18, 20 GO) wird Folgendes deutlich: Der Gesetzgeber sieht den Hauptausschuss als dasjenige Gremium an, dem im Innenverhältnis die Hauptzuständigkeit für die Angelegenheiten und insbesondere die Steuerung der Beteiligungsgesellschaften zufallen soll.

Zwar ist der Hauptverwaltungsbeamte und damit die hauptamtliche Verwaltung bei Nutzung der privaten Rechtsform für die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht mehr für die operative Aufgabendurchführung zuständig. Gleichwohl kann der Hauptverwaltungsbeamte im Außenverhältnis der Kommune zu ihrer Gesellschaft als gesetzlicher Vertreter die Gesellschafterrechte insbesondere zur Wahrung der Einheitlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung und in Wahrnehmung seiner Beratungs- und Unterstützungspflicht gegenüber den kommunalen Organen und Gremien bzw. deren Mitgliedern ausüben. Aus diesem Grund spielen sowohl der Hauptverwaltungsbeamte in Person - insbesondere als Mitglied des Aufsichtsrats (vgl. Tz. 14.4) - als auch die vorzuhaltende Beteiligungsverwaltung eine wesentliche Rolle bei der effektiven Steuerung der in die kommunale Aufgabenerfüllung eingeschalteten Gesellschaften. Das Recht des Hauptverwaltungsbeamten als gesetzlichem Vertreter der Kommune geht sogar so weit, dass er bei Vorliegen der Voraussetzungen auf Basis seines Eilentscheidungsrechts erforderlichenfalls jederzeit für die Gesellschafterin Kommune handeln und damit der Geschäftsführung einer GmbH auch Weisungen erteilen kann.

14.4 Die Rolle des Aufsichtsrats

Die bereits aus grundsätzlichen Erwägungen abzuleitende Pflicht zur Sicherung von Einflussnahmemöglichkeiten bei privatrechtlichen Gesellschaften ergibt sich aus § 102 Abs. 1 Nr. 3 GO. Als eine der Zulassungsvoraussetzungen für die Gründung von bzw. die Beteiligung an einer Gesellschaft schreibt diese Vorschrift u. a. vor, dass *„die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhält“*. Diese gesetzliche Regelung dürfte der Grund dafür sein, dass sich der Blick hinsichtlich der Einräumung von Informations-, Steuerungs- und Einflussnahmerechten in der Vergangenheit vor allem auf dieses - i. d. R. fakultative - Gesellschaftsorgan gerichtet hat.

Mit Blick auf das Gesellschaftsrecht ist bei der konkreten Ausgestaltung des Einflussungsinstrumentariums bezüglich des Aufsichtsrats einer GmbH allerdings eine Reihe von Problembereichen erkennbar geworden, wie sie sich beispielsweise in den Fragestellungen „Weisungsrechte gegenüber Aufsichtsratsmitgliedern“ oder auch „Verschwiegenheitspflicht von Aufsichtsratsmitgliedern gegenüber der Kommune“ widerspiegeln.

Der Aufsichtsrat ist insoweit nicht das Gesellschaftsorgan, über das die Gesellschafterin Kommune einen unmittelbaren Einfluss ausüben kann.

Gleichwohl stellt er die entscheidende Schnittstelle zwischen der Gesellschafterin Kommune und der innerhalb der GmbH für die operative Aufgabenerfüllung zuständigen und verantwortlichen Geschäftsführung dar. In Wahrnehmung seiner Kernfunktionen Beratung und Überwachung der Geschäftsführung sowie Beschlussvorbereitung der Gesellschafterversammlung steuert der Aufsichtsrat mittelbar, und zwar insbesondere über die fachliche Kompetenz seiner Mitglieder. So hat er erforderlichenfalls in eigener Verantwortung die Initiative zu ergreifen, indem er nach Feststellung einer kritischen Situation die Gesellschafterin Kommune unterrichtet und die Anwendung der verankerten Einflussnahmerechte empfiehlt. Mit der Ausübung seiner Beratungs- und Überwachungstätigkeit stellt der Aufsichtsrat insoweit eine notwendige Bedingung dafür dar, dass die kommunale Einflussnahme erforderlichenfalls in der Praxis überhaupt funktioniert.

Die Einflussssicherung einer Kommune gegenüber „ihrer“ GmbH über das Gesellschaftsorgan Aufsichtsrat beginnt deshalb bei der Auswahl der Mitglieder desselben. Aufgrund der Aufgabenstellung des Aufsichtsrats empfiehlt es sich, diesen zunächst mit dem Hauptverwaltungsbeamten bzw. dem für die entsprechende Aufgabenerfüllung zuständigen leitenden Mitarbeiter der hauptamtlichen Verwaltung zu besetzen, und zwar nach Auffassung des LRH als geborenes Mitglied und möglichst auch als Vorsitzenden des Aufsichtsrats. Hintergrund dieser Empfehlung ist u. a. die Tatsache, dass die genannten Vertreter der hauptamtlichen Verwaltung in der Lage sind, bei Bedarf das gesamte relevante Wissen der Verwaltung zusammenzutragen und für die Diskussion im Aufsichtsrat nutzbar zu machen.

Neben dem Vertreter bzw. den Vertretern der hauptamtlichen Verwaltung sind in Abhängigkeit von der Aufgabenstellung der GmbH fachlich versierte Mitglieder der in der Vertretungskörperschaft vertretenen Fraktionen als Mitglieder im Aufsichtsrat zu benennen. Schließlich sollte der Aufsichtsrat ggf. durch zusätzliche externe Fachleute mit entsprechendem aufgabenspezifischen Sachverstand ergänzt werden.

14.5 **Organisation der Kommunikation zwischen Gesellschaft und Kommune**

Eine im Zusammenhang mit der Nutzung der privaten Rechtsform für die öffentliche Aufgabenerfüllung häufig diskutierte Frage ist die der Verschwiegenheit der Gesellschaftsorgane bzw. deren Mitglieder gegenüber der Kommune und damit die Frage der gesellschaftsrechtlich zulässigen Kommunikation zwischen der Gesellschaft und der kommunalen Körper-

schaft. Hierbei wird u. a. die Auffassung vertreten, dass ein Informationsfluss von Mitgliedern einzelner Gesellschaftsorgane zur Kommune grundsätzlich problematisch sei und in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass den Organmitgliedern bei Verletzung der Vertraulichkeit Schadenersatzrisiken drohen.

Zur Vermeidung von Komplikationen und Meinungsverschiedenheiten bedarf es in diesem Zusammenhang klarer organisatorischer Regelungen hinsichtlich der Bereitstellung von Informationen seitens der Gesellschaft sowie der Entgegennahme und Weiterleitung der Informationen innerhalb der Kommune.

14.5.1 Informationsrecht des Gesellschafters

Nach dem Gesellschaftsrecht ist jedem Gesellschafter unabhängig von der Höhe seiner Beteiligung ein umfassendes Informationsrecht gegenüber der Gesellschaft eingeräumt (§ 51 a GmbHG¹). 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 grundsätzlich unbegrenzt.

Auf Basis der Rechtsvorschrift des § 51 a GmbHG ist es der Kommune als Gesellschafterin deshalb grundsätzlich möglich, die für die erforderliche Kontrolle und Steuerung „ihrer“ Gesellschaft in Bezug auf die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe bzw. die zur Erreichung öffentlicher Ziele als relevant angesehenen Informationen zu beschaffen. Dies gilt zunächst vor allem gegenüber dem Geschäftsführer, aber bei entsprechender Gestaltung des Gesellschaftsvertrags auch ohne weiteres gegenüber dem Aufsichtsrat, dessen Hauptaufgabe die Überwachung der Geschäftsführung ist - quasi in Stellvertretung für den Gesellschafter.

Welche Organisationseinheiten bzw. deren handelnde Personen die Kommune als Gesellschafterin gegenüber der Gesellschaft vertreten, regelt sich nach innerorganisatorischen Festlegungen der Kommune, wobei diese durch das Kommunalverfassungsrecht determiniert werden. 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 der Ge-

¹ Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung i. d. F. d. Bekanntmachung vom 20.05.1898, RGBl. S. 369, zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 22.03.2005, BGBl. I S. 837.

sellschaft. Dies bestimmt sich demnach nach allgemeinem Organisationsrecht der Kommune auf der Grundlage des Kommunalverfassungsrechts.

Sofern innerorganisatorisch transparent und rechtlich einwandfrei geregelt ist, wer die Kommune gegenüber der Gesellschaft vertritt, handelt gegenüber der Gesellschaft die juristische Person „Kommune“ als Gesellschafterin. Die durch die autorisierten Personen erhobenen Informationen und erlangten Erkenntnisse über die Tätigkeit der GmbH gelangen demnach **in gesellschaftsrechtlich zulässiger Weise** in den Verantwortungsbereich der Kommune. Im Hinblick auf die Verschwiegenheitsproblematik sollte der Kreis der zu benennenden Personen möglichst eng gehalten werden, ohne dass die Handlungsfähigkeit der Gesellschafterin Kommune etwa durch Ortsabwesenheit, Erkrankung, Urlaub etc. gefährdet ist. Neben der Person des Hauptverwaltungsbeamten und/oder dem fachlich zuständigen Amtsleiter/Fachbereichsleiter sind vor allem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Beteiligungscontrollings zu benennen.

14.5.2 **Weiterverarbeitung von Gesellschaftsinformationen innerhalb der Kommune**

Unabhängig von der Kernfrage der Einflussssicherung sei ergänzend auf das Problem der Weiterverarbeitung der unter Inanspruchnahme der eingeräumten Auskunfts- und Akteneinsichtnahmerechte erlangten Informationen hingewiesen, die ggf. auch Geschäftsgeheimnisse der Gesellschaft umfassen. Hierbei geht es um die Frage, welche Personen und Gremien innerhalb der jeweiligen Kommune Kenntnis von den entsprechenden Informationen im Rahmen von Mitteilungen und Vorlagen erhalten dürfen.

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 auf Basis dieser Rechtsvorschriften getroffenen innerorganisatorischen Zuständigkeitsfestlegungen. Das Gesellschaftsrecht hat in diesem Zusammenhang das kommunale Organisationsrecht zu respektieren. Die Kommune hat dabei durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die erhobenen Informationen jeweils nur den nach den innerorganisatorischen Regelungen zuständigen Entscheidungsträgern bzw. -organen zur Verfügung gestellt werden, wobei die unzweifelhaft vorhandene grundsätzliche 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. Soweit erforderlich, kann die Öffentlichkeit bei Sitzungen der kommunalen (Entscheidungs-)Gremien ausgeschlossen werden (§§ 35 Abs. 1 und 46 Abs. 7 GO).

14.6 **Schlussbetrachtung**

Die Kommunen haben das ihnen durch die verfassungsrechtlich verankerte Organisationshoheit eingeräumte Recht, sich bei der Aufgabenerfüllung auch der privaten Rechtsform zu bedienen, in den vergangenen Jahren zunehmend genutzt. Dabei bleiben sie allerdings als originäre Aufgabenträger in der Verantwortung, weil auch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in privater Rechtsform der demokratischen Legitimation bedarf. Dementsprechend haben sie sich ausreichende Informations-, Steuerungs- und Einflussnahmemöglichkeiten gegenüber „ihren“ Eigen- und Beteiligungsgesellschaften zu sichern.

Die konkrete Umsetzung dieser Pflicht wird dabei maßgeblich davon bestimmt, dass sich mit der kommunalen Körperschaft und der privaten Gesellschaft 2 selbstständige Rechtssubjekte gegenüberstehen, die zudem unterschiedlichen Rechtskreisen unterworfen sind. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass für die GmbH ausschließlich die Gesellschaftsorgane entscheidungsbefugt sind und für die Gesellschaft bindende Beschlüsse fassen können. Eine unmittelbare Einflussnahme kommunaler Organe bzw. Gremien auf die Gesellschaft ist demnach nicht gegeben. Das Gesellschaftsrecht bietet allerdings ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten, um das Spannungsverhältnis zwischen öffentlich-rechtlicher Bindung der Kommune einerseits und der Privatautonomie der in die Aufgabenerfüllung eingeschalteten Gesellschaft andererseits hinreichend aufzulösen.

Besonders wichtig für das Zusammenwirken der Kommune mit „ihren“ Gesellschaften ist die Festlegung der Rechte und Pflichten sowohl der für die Kommune entscheidenden Organe und Gremien als auch der Gesellschaftsorgane. Kompetenzen und Verantwortlichkeiten müssen eindeutig bestimmt und abgegrenzt sein. Um ihren Einfluss im Bedarfsfall auch tatsächlich geltend machen zu können, müssen die kommunalen Entscheidungsträger über die erforderlichen Informationen verfügen. Hierzu bedarf es eines aussagefähigen Berichtswesens und einer wirksamen Beteiligungsverwaltung. Die entsprechenden Informationsrechte der Gesellschafterin Kommune und Berichtspflichten der Gesellschaft bzw. ihrer Organe sind im Gesellschaftsvertrag zu verankern.

In der Prüfungsmitteilung über die bereits erwähnte Querschnittsprüfung „Einflussssicherung“ hat der LRH Formulierungsvorschläge für diejenigen Paragraphen eines Gesellschaftsvertrags erarbeitet, mit denen die Einflussrechte der Kommune als Gesellschafterin verankert und die erforderliche Kommunikation sichergestellt werden können (u. a. Festlegung der Aufgaben der Gesellschafterversammlung, des Aufsichtsrats und der Geschäftsführung).

Das **Innenministerium** hat auf seine Stellungnahme zu der dem Kommunalberichtsbeitrag zugrunde liegenden Querschnittsprüfung verwiesen. Hierin hatte es zusammenfassend ausgeführt, dass der Prüfungsbericht wertvolle Hinweise für die Sicherstellung von Einflussnahmerechten bei privaten Gesellschaften enthalte und die Kommunen damit bei der Umsetzung einer effektiven Steuerung ihrer Unternehmen unterstütze. Insbesondere teilt das Innenministerium die Feststellung des LRH, dass auch ausgegliederte Einrichtungen und Gesellschaften der Kommunen grundsätzlich einen öffentlichen Zweck erfüllen, woraus sich nach herrschender Meinung eine Einwirkungspflicht seitens der jeweiligen Kommune ergebe. Auch aus Sicht des Innenministeriums als Aufsichtsbehörde komme der Verankerung entsprechender Einwirkungsrechte erhebliche Bedeutung zu, da die Aufsichtsbehörde keine Möglichkeit habe, auf die Gesellschaften unmittelbar einzuwirken, sondern nur mittelbar über die entsprechenden Rechte der kommunalen Gesellschafterin. Mit Blick auf die Praxis müsse gesehen werden, dass sich die Aufgabenerfüllung in ausgegliederten Gesellschaften im Spannungsfeld von Verwaltungsführung, Gemeindevertretung und Geschäftsführung vollziehe. Für den Abbau möglicher Defizite bei der Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben sei der Aufbau eines Beteiligungscontrollings erforderlich.

Auch der **Städteverband Schleswig-Holstein** hat auf seine Stellungnahme zur Querschnittsprüfung verwiesen. Hierin hat er ausgeführt, dass das Demokratieprinzip im Falle des hoheitlichen Tätigwerdens im Rahmen der Nutzung der privaten Rechtsform durch eine Kommune eine ununterbrochene Legitimationskette erfordere, durch die jede einzelne Ausübung staatlicher Gewalt auf den Willen des Volkes zurückgeführt werden kann. Für die Kommunen bedeute dies, dass sie bei den privatrechtlich geführten Unternehmen, mit deren Hilfe sie hoheitliche Aufgaben mit Entscheidungscharakter erfüllen, geeignete Einflussnahmemöglichkeiten sicherstellen müssten. Dabei biete die Rechtsform der GmbH aufgrund der weitgehenden Dispositionsfreiheit des Gesellschaftsrechts die besten Möglichkeiten, um verfassungsrechtlichen und kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen. Der LRH zeige einen Weg auf, Handlungsmöglichkeiten, die das Gesellschaftsrecht biete, so zu nutzen, dass öffentlich-rechtliche Vorgaben, die insbesondere aus dem Demokratieprinzip resultierten, Beachtung finden könnten. Insgesamt teile der Städteverband Schleswig-Holstein die rechtlichen Ausführungen des LRH und unterstütze den Wunsch, solche Gesellschaftsverträge kommunaler Unternehmen zu überarbeiten, die hinter den kommunalverfassungsrechtlich geforderten Kontroll-, Steuerungs- und Einflussnahmerechten zurückblieben.

15. Gewährleistung von Jahresabschlussprüfungen und Prüfungsrechten bei Gesellschaften mit kommunaler Beteiligung

In den Gesellschaftsverträgen kommunaler Beteiligungsgesellschaften wird nicht in allen Fällen die Durchführung einer Jahresabschlussprüfung nach dem KPG gewährleistet. Gleiches gilt für die Prüfungsrechte nach dem HGrG.

Die kommunalen Körperschaften sind gehalten, künftig konsequenter auf die Umsetzung der in § 11 Abs. 1 und 3 KPG genannten Verpflichtungen zu achten.

Auch bei der Begründung von mittelbaren Beteiligungen sollte sichergestellt werden, dass die beteiligungsverwaltende Stelle rechtzeitig in den Entscheidungsprozess eingebunden wird und ihre Hinweise auf Einhaltung kommunalrechtlicher Vorschriften die gebotene Beachtung finden.

15.1 Einleitung

Die öffentliche Aufgabenerfüllung unterliegt einer Kontrolle bzw. Überwachung im Hinblick auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Dementsprechend gibt es auch besondere Auskunfts-, Einwirkungs- und Prüfungsregelungen gegenüber Gesellschaften, an denen die Aufgabenträger im öffentlichen Interesse beteiligt sind. Hierzu gehört § 11 Abs. 1 und 3 KPG¹ (Prüfung von Gesellschaften), der folgende Regelungen enthält:

- Gewährleistung von Jahresabschlussprüfungen nach KPG,
- Ausübung der sich aus § 53 Abs. 1 HGrG² ergebenden Rechte (u. a. Festlegung von bestimmten Prüfungsinhalten im Rahmen der Jahresabschlussprüfung),
- Einräumung des in § 54 HGrG vorgesehenen unmittelbaren Unterrichtsrechts zugunsten von Prüfungsinstitutionen.

Die genannten Regelungen gelten für alle unmittelbaren und mittelbaren kommunalen Mehrheitsbeteiligungen. Für die kommunalen Minderheitsbe-

¹ Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz - KPG -) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 129, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 01.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 57.

² Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz - HGrG) vom 19.08.1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2003, BGBl. I S. 2848.

teilungen findet sich in § 11 Abs. 3 KPG eine inhaltlich im Wesentlichen entsprechende Soll-Vorschrift.

15.2 **Jahresabschlussprüfung nach KPG**

Der LRH bzw. die Gemeindeprüfungsämter (GPÄ) sind nach § 8 Abs. 1 KPG als Prüfungsbehörden zuständig für die Jahresabschlussprüfung der prüfungspflichtigen Einrichtungen der kommunalen Körperschaften. Zu den prüfungspflichtigen Einrichtungen zählen nach § 10 Abs. 2 Satz 1 KPG auch Gesellschaften, soweit ihr Jahresabschluss nach KPG geprüft wird. Dazu hat die kommunale Körperschaft zu verlangen, dass in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag die Durchführung einer Jahresabschlussprüfung nach KPG gewährleistet wird, soweit nicht eine Prüfung des Jahresabschlusses durch andere gesetzliche Vorschriften vorgeschrieben ist (§ 11 Abs. 1 Nr. 1 KPG).

Da die Prüfung von mittelgroßen und großen Kapitalgesellschaften durch § 316 Abs. 1 HGB vorgeschrieben ist, kommen für die Jahresabschlussprüfung nach KPG grundsätzlich kleine Gesellschaften i. S. von § 267 Abs. 1 HGB in Betracht. Entgegen der Jahresabschlussprüfung nach HGB ist die Jahresabschlussprüfung nach KPG aber keine Prüfung kraft Gesetzes, sondern bedarf der Vereinbarung im Gesellschaftsvertrag.

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH enthalten nicht alle in Betracht kommenden Gesellschaftsverträge eine entsprechende Regelung.

Dafür wurden im Wesentlichen folgende Ursachen festgestellt:

- Bei Beteiligung an bestehenden Gesellschaften mit bislang privater Beteiligung wurden die Gesellschaftsverträge nicht den kommunalrechtlichen Erfordernissen angepasst.
- Bei Gründung von Tochtergesellschaften durch mittelgroße oder große Eigengesellschaften dienten deren Gesellschaftsverträge als Vorlage, die aufgrund der Prüfungspflicht nach HGB keine Regelung zur Jahresabschlussprüfung nach KPG enthielten.
- Bei Gründung von Tochtergesellschaften durch Beteiligungsgesellschaften wurden die durch den privaten Muttergesellschafter entworfenen Gesellschaftsverträge übernommen, die kommunalrechtliche Belange nicht berücksichtigten.

Insbesondere in Bezug auf die Begründung mittelbarer Beteiligungen wurde festgestellt, dass in den jeweiligen Muttergesellschaften relevante Entscheidungen getroffen wurden, ohne die Beteiligungsverwaltung der kommunalen Körperschaft zu beteiligen oder aber ohne deren Hinweise auf Einhaltung kommunalrechtlicher Regelungen zu beachten.

Hinsichtlich der Einbindung der beteiligungsverwaltenden Stellen sieht der LRH daher noch erheblichen Optimierungsbedarf.

Erfolgt die Jahresabschlussprüfung nach dem KPG, ist es für die Prüfungsbehörde möglich, im Rahmen der Beauftragung des Abschlussprüfers bestimmte Prüfungsschwerpunkte zu setzen. Die Jahresabschlussprüfung nach KPG ist daher ein wichtiges Instrument zur Ausübung einer unabhängigen Finanzkontrolle. Auch deshalb sieht der LRH die kommunalen Körperschaften in der Pflicht, konsequent die Vorgabe des § 11 Abs. 1 Nr. 1 KPG zu beachten.

Der LRH empfiehlt dazu, in die Gesellschaftsverträge z. B. die folgende Formulierung aufzunehmen:

„Die Prüfung des Jahresabschlusses erfolgt nach den Vorschriften des Kommunalprüfungsgesetzes, soweit nicht eine Prüfung durch andere gesetzliche Vorschriften vorgeschrieben ist.“

15.3 Rechte nach § 53 Abs. 1 HGrG

Nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 KPG hat die kommunale Körperschaft die Rechte nach § 53 Abs. 1 HGrG auszuüben. Damit hat sie zu verlangen, dass das Unternehmen

- im Rahmen der Abschlussprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen lässt,
- die Abschlussprüfer beauftragt, in ihrem Bericht auch bestimmte wirtschaftliche Sachverhalte darzustellen und
- ihr den Jahresabschlussprüfungsbericht unverzüglich nach Eingang übersendet.

Durch § 11 Abs. 1 Nr. 2 KPG werden die kommunalen Körperschaften verpflichtet, von dem in § 53 Abs. 1 HGrG genannten Sonderrecht Gebrauch zu machen; eine entsprechende gesellschaftsvertragliche Regelung wird nicht ausdrücklich verlangt. Da die o. g. Prüfungsgegenstände bzw. die Übersendung des Prüfungsberichts bei Jahresabschlussprüfungen nach KPG über entsprechende Regelungen im KPG festgeschrieben sind, hat § 11 Abs. 1 Nr. 2 KPG vor allem Bedeutung bei Gesellschaften, deren Jahresabschlüsse nicht nach KPG geprüft werden.

Der LRH hat festgestellt, dass in einzelnen Gesellschaftsverträgen die Jahresabschlussprüfung auch die in § 53 Abs. 1 Nr. 1 und 2 HGrG genannten Gegenstände beinhaltet. Da die Gesellschaft in diesen Fällen über den Gesellschaftsvertrag gebunden ist, entsprechend zu verfahren, macht diese Variante ein gesondertes Verlangen durch die kommunale Körperschaft entbehrlich und bietet daher mehr Sicherheit.

Um dieses zu gewährleisten, könnte z. B. die folgende Formulierung an geeigneter Stelle in den Gesellschaftsvertrag aufgenommen werden:

„Die Abschlussprüfung hat sich auch auf die in § 53 Abs. 1 Nr. 1 und 2 Haushaltsgrundsätzegesetz genannten Prüfungsgegenstände zu erstrecken.“

15.4 In § 54 HGrG vorgesehene Befugnisse

Nach § 11 Abs. 1 Nr. 3 KPG hat die Kommune darauf hinzuwirken, dass ihr und der (für die überörtliche Prüfung zuständigen) Prüfungsbehörde in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden. Damit kann sich die Rechnungsprüfungsbehörde zur Klärung von Fragen, die bei der Prüfung nach § 44 HGrG (Prüfung staatlicher Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen) auftreten, unmittelbar unterrichten lassen und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher und die Schriften des Unternehmens einsehen.

Auch hierzu hat der LRH im Rahmen seiner Prüfung festgestellt, dass nicht alle maßgeblichen Gesellschaftsverträge diese Befugnisse vorsehen. Da das Selbstunterrichtungsrecht des § 54 HGrG ein wertvolles Instrument für die Betätigungsprüfung darstellt, ist auf die Einräumung der entsprechenden Befugnisse im Rahmen der gesellschaftsrechtlichen Möglichkeiten (3/4-Mehrheit des vertretenen Kapitals) konsequent hinzuwirken. Die Befugnisse sollten neben der überörtlichen Prüfungsbehörde zweckmäßigerweise dem eigenen Rechnungsprüfungsamt eingeräumt werden, da diesem gem. § 116 Abs. 2 Nr. 4 GO die Aufgabe übertragen werden kann, insbesondere die Betätigung der Gemeinde als Gesellschafterin oder Aktionärin zu prüfen.

Daher sollte z. B. die folgende Formulierung in Gesellschaftsverträge aufgenommen werden:

„Das Rechnungsprüfungsamt der/des ... (Bezeichnung der kommunalen Körperschaft einfügen) und die für die überörtliche Prüfung zuständige Prüfungsbehörde haben die in § 54 Haushaltsgrundsätze-gesetz bezeichneten Befugnisse.“

15.5 Minderheitsbeteiligungen nach § 11 Abs. 3 KPG

Bei unmittelbaren Beteiligungen bis 50 % (Minderheitsbeteiligungen) und bestimmten mittelbaren Minderheitsbeteiligungen soll die kommunale Körperschaft nach § 11 Abs. 3 KPG, soweit ihr Interesse dies erfordert, darauf hinwirken, dass in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag

- die Durchführung einer Jahresabschlussprüfung nach KPG gewährleistet ist, soweit nicht eine Prüfung des Jahresabschlusses durch andere gesetzliche Vorschriften vorgeschrieben ist,
- ihr die Befugnisse nach § 53 HGrG und
- ihr und der für die überörtliche Prüfung zuständigen Prüfungsbehörde die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

Mit § 11 Abs. 3 KPG wird ausdrücklich eine Regelung auch für Minderheitsbeteiligungen getroffen, dass man unter bestimmten Voraussetzungen auf die Einräumung von Sonderrechten hinwirken soll. Die Bindung an

diese Soll-Vorschrift dürfte für die kommunale Körperschaft in gleichem Maße abnehmen wie das eigene Interesse an o. g. gesellschaftsvertraglichen Regelungen. Im Rahmen der Abwägung des eigenen Interesses ist zu berücksichtigen, wie weit sich die Beteiligung einer Mehrheitsbeteiligung nähert und für wie wichtig der von der Gesellschaft verfolgte Unternehmenszweck für die kommunale Aufgabenerfüllung eingeschätzt wird. Das Ergebnis der Interessenabwägung und ein ggf. erfolgloses Hinwirken sollten zweckmäßigerweise dokumentiert werden.

15.6 **Fazit**

Die Regelungen des § 11 Abs. 1 Nr. 1 (Gewährleistung der Jahresabschlussprüfung nach KPG) und Nr. 3 KPG (Einräumung der in § 54 HGrG bezeichneten Befugnisse) werden von den kommunalen Körperschaften zwar überwiegend beachtet, die festgestellten Mängel geben aber im Interesse einer unabhängigen Finanzkontrolle Anlass, auf eine noch konsequentere Umsetzung der entsprechenden Vorschriften hinzuweisen. Dazu ist insbesondere bei der Begründung mittelbarer Beteiligungen die Einbindung der beteiligungsverwaltenden Stellen zu optimieren. In Bezug auf Minderheitsbeteiligungen sollte die Beachtung von § 11 Abs. 3 KPG durch Dokumentation der erforderlichen Interessenabwägung nachgewiesen werden.

Zu den im vorliegenden Kommunalberichtsbeitrag behandelten spezialgesetzlichen Vorschriften hat das **Innenministerium** auf seine Stellungnahme zur zugrunde liegenden Querschnittsprüfung verwiesen. Hierin hat das Innenministerium ausgeführt, dass die Prüfung des LRH eine umfassende und wertvolle Untersuchung insbesondere zur Umsetzung der Vorgaben in § 11 Abs. 1 und 3 KPG darstelle. Das Innenministerium teilt die Auffassung des LRH, dass die Kommunen den an sie gestellten gesetzlichen Anforderungen auch nachzukommen haben. Nur so sei sichergestellt, dass auch kleine kommunale Kapitalgesellschaften im Hinblick auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ihres Handelns im Rahmen einer Jahresabschlussprüfung überwacht würden.

16. Verwendung von Pauschalzuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr durch die Kommunen

Die kommunalen Aufgabenträger haben von 1996 bis 2002 Zuweisungen für den ÖPNV teilweise nicht zweckentsprechend verwendet bzw. korrekt nachgewiesen.

Für eine zielgenauere bzw. transparentere Verwendung der Pauschalmittel empfiehlt der LRH den Erlass von Fördergrundsätzen.

Aus Gründen der Transparenz und der Verwaltungsvereinfachung sollte die Zusammenführung der verschiedenen Mittel für den ÖPNV in Erwägung gezogen und deren Höhe einer kritischen Prüfung unterzogen werden.

16.1 Vorbemerkungen

Für den mit der Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) verbundenen Aufwand erhalten die Kreise und kreisfreien Städte insgesamt rd. 1.150 T€ als jährliche Pauschale nach § 6 Abs. 4 ÖPNVG¹ aus den Mitteln nach § 8 Abs. 2 Regionalisierungsgesetz² (d. h. 150.000 DM oder 76.693,78 € je Aufgabenträger jährlich). Entsprechend betrug das Zuweisungsvolumen von 1996 bis einschließlich 2003 rd. 9,2 Mio. €. Nach der Gesetzesbegründung³ und der Kommentierung⁴ sollte hiermit insbesondere der Verwaltungsaufwand für die Aufstellung von Nahverkehrsplänen und für neue Organisationsformen abgedeckt werden.

Darüber hinaus erhalten die kommunalen Aufgabenträger

- jährlich wechselnde Zuschüsse für ÖPNV-Vorhaben und -Untersuchungen der Kreise, kreisfreien Städte oder deren Zweckverbände und der Gemeinden mit überregionaler Bedeutung (die Mittel sind unter dem Titel 0607-633 03 veranschlagt und werden dem jährlichen Bedarf angepasst; 2001: 98,2 T€; 2002: 511,3 T€; 2003: 185,5 T€) und
- 5.112.918 € als jährliche Zuweisung zur Förderung des öffentlichen ÖPNV auf der Straße mit dem Ziel der Bestandssicherung flächen-

¹ Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (ÖPNVG) vom 26.06.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 261, zuletzt geändert durch LVO vom 16.09.2003, GVOBl. S. 503.

² Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG -) vom 27.12.1993, BGBl. I S. 2378, 2395, zuletzt geändert durch Art. 25 des Gesetzes vom 29.12.2003, BGBl. I S. 3076.

³ Landtagsdrucksache 13/2421 vom 22.12.1994.

⁴ Vgl. Kommentar Druba zu § 6 Abs. 4 ÖPNVG, Nr. 4.

deckender Verkehrs- und Tarifgemeinschaften (§ 25 Abs. 1 i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 7 FAG¹).

Der LRH hat das Verfahren bewertet und geprüft, ob und inwieweit die zweckentsprechende Verwendung der Pauschalmittel nach § 6 Abs. 4 ÖPNVG auch unter dem Gesichtspunkt der Abgrenzung zu den Mitteln nach § 25 FAG und unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfolgte und nachgewiesen wurde.

16.2 Zuweisungsverfahren

Die o. a. Zuweisungen erfolgten bis 1998 an jeden kommunalen Aufgabenträger durch jährlichen Festsetzungsbescheid des Wirtschaftsministeriums und ab Mai 1998 zuständigkeitshalber durch die Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH (LVS).

In den Festsetzungsbescheiden wurden neben dem Bewilligungszeitraum u. a. die Anwendung der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften zu § 44 LHO (ANBest-K)² sowie die Vorlage eines Verwendungsnachweises bis spätestens zum 01.04. des Folgejahres auf einem Vordruck mit einer Vorprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt des Kreises oder der Stadt bestimmt.

Mit dem jährlich schriftlich erklärten Einverständnis zum Inhalt der Zuwendungsbescheide und dem gleichzeitigen Verzicht auf die Einlegung von Rechtsmitteln wurden die Bescheide bestandskräftig mit der Folge, dass die aufgeführten Zuwendungsregelungen grundsätzlich zu beachten und anzuwenden waren.

Nach den VV Nr. 1.2.2 zu § 23 LHO sind Leistungen, auf die der Empfänger einen dem Grund und der Höhe nach unmittelbar durch Rechtsvorschrift begründeten Anspruch hat, keine Zuwendungen. Vor diesem Hintergrund entsprach die als Nebenbestimmung in den Festsetzungsbescheiden aufgeführte Verfahrensgrundlage nicht der o. a. Abgrenzungsvorschrift. Bei seiner Prüfung hat der LRH nicht nur aufgrund unterschiedlicher Rechtsauffassungen sondern u. a. auch wegen bestehender Unsicherheiten bezüglich der Abgrenzung zu anderen Fördermitteln im Bereich des ÖPNV verschiedene Verfahrensweisen und Detaillierungsgrade hinsichtlich der Nachweiserbringung durch die Zuweisungsempfänger festgestellt.

¹ Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 04.02.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 47, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 14.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 484.

² Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften zu § 44 LHO (ANBest-K) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 26.01.1984, Amtsbl. Schl.-H. S. 113, zuletzt geändert durch Erlass vom 11.11.2003, Amtsbl. Schl.-H. S. 859.

Nach Auffassung des LRH besteht auch bei der Gewährung von Pauschalmitteln ein berechtigtes Interesse des Zuweisungsgebers an einem geordneten Verfahren und der Vorlage von zeitnahen und sachgerechten Nachweisen über die Verwendung der Mittel durch die Kommunen. Insofern war das Bemühen des Wirtschaftsministeriums bzw. der LVS anzuerkennen, das Verfahren über die Zuweisungen und die Verwendung der Mittel zweckmäßig und einheitlich zu gestalten.

Vor diesem Hintergrund und wegen des teilweise nicht zweckentsprechenden Einsatzes der Mittel (vgl. Tz. 16.3) wird die Absicht des Wirtschaftsministeriums begrüßt, die Voraussetzungen und den Umfang von Förderungen nach dem ÖPNVG insgesamt auf der Grundlage des § 6 Abs. 6 ÖPNVG im Einvernehmen mit dem Finanzministerium zu regeln.

16.3 **Verwendung der Zuweisungen**

Bei seiner Prüfung ist der LRH der Frage nachgegangen, ob und inwieweit

- die Verwendung der Mittel nach § 6 Abs. 4 ÖPNVG für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im (übrigen, nicht schienengebunden) ÖPNV erforderlich war (§ 2 Abs. 2 ÖPNVG),
- die Zuweisungen für den mit der Regionalisierung verbundenen Aufwand verwendet wurden (§ 6 Abs. 4 ÖPNVG),
- die Verwendung mit den in der Begründung und in der Kommentierung zum ÖPNVG aufgestellten Grundsätzen vereinbar war,
- die Vorgaben des Wirtschaftsministeriums und der LVS beachtet und
- die eingeschränkten Verwendungsmöglichkeiten hinsichtlich der Abgrenzung zu den Fördermitteln nach dem FAG berücksichtigt wurden.

Der LRH erkennt grundsätzlich die Bemühungen der Kreise und kreisfreien Städte an, mit den nach dem ÖPNVG in Schleswig-Holstein zur Verfügung gestellten Pauschalzuweisungen und dem Einsatz eigener Finanzmittel für die Sicherstellung und Verbesserung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen zu sorgen.

Der bestehende Rechtsanspruch sowie der im ÖPNVG allgemein formulierte Zweck und der vergleichsweise geringe jährliche Förderungsbetrag haben einige Kommunen jedoch dazu veranlasst, die Mittel auch in Bereichen einzusetzen, die dem eigentlichen Zuweisungszweck bzw. den Vorgaben nicht oder nur eingeschränkt entsprachen. Sie haben dem Wirtschaftsministerium bzw. der LVS teilweise unzulängliche, nicht nachvollziehbare (prüfungsfähige) bzw. nicht fristgerechte Angaben über deren Verwendung vorgelegt:

- Rd. 1.198 T€ für die Bestandssicherung bereits längere Zeit bestehender Verkehrs- und Tarifgemeinschaften als Erstattung anteiliger Regiekosten über die Gründungsphase hinaus durch die Kreise Herzogtum

Lauenburg, Pinneberg, Plön, Rendsburg-Eckernförde, Segeberg und Stormarn (für diesen Zweck stehen nach dem Wortlaut der Richtlinien über die Vergabe von Zuweisungen zur Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 08.08.1991¹ die Mittel aus § 25 FAG zur Verfügung);

- rd. 885 T€ für (Mehr-)Verkehrsleistungen bzw. den Ausgleich von Mindererlösen durch die Stadt Flensburg sowie die Kreise Nordfriesland, Ostholstein und Steinburg (für Verkehrsleistungen stehen die Mittel aus § 25 FAG zur Verfügung);
- rd. 328 T€ für Gutachten im Schienenpersonennahverkehr durch die Stadt Flensburg sowie die Kreise Herzogtum Lauenburg und Ostholstein (die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im öffentlichen Schienenpersonennahverkehr ist nach § 6 Abs. 1 ÖPNVG Aufgabe des Landes);
- 40.903,35 € jährlich (Angabe des jeweils gleichen Betrages i. H. v. 80 TDM) in den Jahren 1996 bis 2002 für Personal- und Sachkosten ohne nähere Erläuterungen durch den Kreis Dithmarschen (wofür die geltend gemachten Kosten konkret verausgabt wurden, konnte auch im Rahmen der Prüfung durch den LRH nicht nachgewiesen werden);
- rd. 383 T€ durch die Stadt Neumünster nicht fristgerecht nachgewiesene und rd. 33 T€ von der LVS zurückgeforderte Pauschalmittel (die Absicht der Stadt, die Mittel für einen städtebaulichen Wettbewerb zur Verbesserung des Verknüpfungspunkts Hauptbahnhof/ZOB zu verwenden, entsprach auch nach Auffassung der LVS nicht dem Verwendungszweck; insgesamt bestanden bei der Stadt erhebliche Probleme die Mittel sach- und zeitgerecht zu verwenden);
- rd. 9 T€ für die Erstellung bzw. Einführung einer Radwegkarte, eines Urlaubstickets und der „Nordseecard“ durch den Kreis Nordfriesland.

Insgesamt wurden somit rd. 2,5 Mio. € (rd. 31 %) der im Zeitraum von 1996 bis 2002 zugewiesenen Pauschalmittel i. H. v. rd. 8 Mio. € nicht oder nur eingeschränkt zweckentsprechend verwendet bzw. erheblich verspätet nachgewiesen.

Vor diesem Hintergrund und den Ergebnissen weiterer Prüfungen im ÖPNV-Bereich durch den Bundesrechnungshof² und die Landesrechnungshöfe ist Folgendes kritisch anzumerken:

- Durch unzureichende Kontrollen und die teilweise fehlende Eigenverantwortung der Kommunen zeigt sich eine gewisse Anfälligkeit des Verfahrens für einen zweckwidrigen Mitteleinsatz.

¹ Amtsbl. Schl.-H. S. 623.

² Bundesrechnungshof; Bericht nach § 99 BHO zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz als Instrument der Mischfinanzierung von Bund und Ländern nach Art. 104a Abs. 4 GG vom 02.11.2004.

- „Kreative Ideen“ bei der Mittelverwendung und eine großzügigere Planung bzw. Umsetzung von Maßnahmen als erforderlich können der zweckangemessenen Verwendung und dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zuwiderlaufen.
- Durch zu allgemeine Angaben über die Verwendung der Mittel ist der Eindruck entstanden, dass zweckgebundene Mittel für den ÖPNV in den kommunalen Haushalten bzw. als sog. Regiekosten in den Tarif- und Verkehrsgemeinschaften untergehen.
- Insgesamt wird die weit gefasste Formulierung des § 6 Abs. 4 ÖPNVG und die damit eröffnete breit gefächerte Verwendungsmöglichkeit vor dem Hintergrund knapper werdender finanzieller Mittel als nicht (mehr) sachgerecht angesehen.

Der LRH hält deshalb eine gezielte Steuerung und Bestimmung des Zuweisungszwecks durch den Zuweisungsgeber sowie den Nachweis der zweckentsprechenden und hinreichend konkretisierten Verwendung der Mittel unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für erforderlich.

16.4 **Vorschläge des LRH für den Erlass von Fördergrundsätzen**

Im Rahmen der Fördergrundsätze sollten die Auszahlung und der Nachweis der Mittel konkret geregelt werden.

Darüber hinaus sollte zur Verbesserung der bisherigen Praxis und eines effizienten Einsatzes der Mittel der Verwendungszweck konkretisiert und auf die folgenden Bereiche beschränkt werden:

- Einführung neuer Organisationsformen (die Bestandssicherung von Tarif- und Verkehrsgemeinschaften ist in Nr. 3 Satz 1 der Richtlinien über die Vergabe von Zuweisungen nach § 25 FAG ausdrücklich genannt und muss aus diesen Mitteln erfolgen),
- Fortschreibung der Regionalen Nahverkehrspläne,
- Einführung und Umsetzung des Schleswig-Holstein-Tarifs sowie
- Aufwendungen für die Umsetzung neuer oder geänderter gesetzlicher Regelungen im ÖPNV-Bereich.

Nach Auffassung des LRH wird mit der eindeutigen Festlegung der o. a. Förderzwecke sowohl dem Ziel der Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im (übrigen) ÖPNV als auch den unterschiedlichen Strukturen und Belangen der Kreise und kreisfreien Städte Rechnung getragen. Als Ergänzung zu der o. a. Aufstellung sollte das Wirtschaftsministerium auch Hinweise zur Abgrenzung der unterschiedlichen Fördermittel nach dem ÖPNVG und dem FAG geben; so sind nach Auffassung des LRH z. B. die Kosten der Ausschreibung von Verkehrsleistungen den Mitteln nach § 25 FAG zuzurechnen.

Im Zusammenhang mit der Eingrenzung des Förderzwecks und den Feststellungen des LRH sollte das Wirtschaftsministerium prüfen, ob und inwieweit auch eine Reduzierung der Mittel in Betracht kommt.

16.5 **Weitere Empfehlungen zur Verbesserung der Effizienz der Förderung des ÖPNV**

Angesichts der dargestellten Schwierigkeiten bei der Verwendung und Abgrenzung der unterschiedlichen Fördermittel für den ÖPNV hält der LRH weitergehende Überlegungen für erforderlich und empfiehlt, die Mittel nach § 6 Abs. 4 ÖPNVG in die Mittel nach § 25 FAG einzubeziehen und dort ggf. unter Anpassung der Finanzausgleichsmasse in geeigneter Weise gemeinsam zu bewirtschaften.

Aus Sicht des LRH stehen die unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen einer Zusammenführung der Fördermittel nicht entgegen, da die Zielsetzungen des ÖPNVG sowie des § 25 FAG und - wie die Prüfung ergeben hat - insbesondere die Verwendung der Mittel in der Praxis weitgehend deckungsgleich sind. So wird in § 2 Abs. 2 ÖPNVG die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im übrigen ÖPNV als Ziel genannt, das im FAG und den dazu erlassenen Richtlinien hinsichtlich der Verwendung der dafür zur Verfügung gestellten Mittel konkretisiert wird.

Insgesamt sollten die wiederholt angeführte Komplexität und der Facettenreichtum des ÖPNV sowie die vom Land beabsichtigte „Optimierung der Zusammenarbeit des Landes mit den kommunalen Aufgabenträgern im ÖPNV“¹ zum Anlass genommen werden, ein effizientes, dem tatsächlichen Bedarf und den finanziellen Möglichkeiten angepasstes sowie transparentes Förderverfahren im Bereich des ÖPNV zu entwickeln.

16.6 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** hat im Zusammenhang mit der vom LRH vorgeschlagenen Einbeziehung der ÖPNV-Zuweisungen in die Mittel nach § 25 FAG darauf hingewiesen, dass alternativ auch die Möglichkeit bestehe, den FAG-Vorwegabzug zu kürzen oder zu streichen und die Förderung aus Mitteln des Landeshaushalts vorzunehmen. Im Übrigen würde der Abbau der Vorwegabzüge im kommunalen Finanzausgleich angestrebt.

Das **Wirtschaftsministerium** hat zugesagt, die Finanzierung des ÖPNV zu optimieren.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 15/3901 vom 13.01.2005 (IV B Nr. 4 - Zukunftsfeld „Verbesserungen im ÖPNV“).

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag und der Städteverband Schleswig-Holstein** haben in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung mitgeteilt, dass sie den vom LRH getroffenen Feststellungen nicht folgen könnten. Insbesondere würden die vorgeschlagenen Änderungen des ÖPNVG und die Zusammenlegung der Pauschalmittel nach § 6 ÖPNVG mit den Zuweisungen nach § 25 FAG sowie die Reduzierung der Mittel zu einer spürbaren Einschränkung der Leistungsfähigkeit des ÖPNV führen und damit dem Ziel des ÖPNVG zuwiderlaufen.

Der **LRH** vertritt die Auffassung, dass wegen des teilweise nicht zweckentsprechenden Einsatzes der Mittel eine Reduzierung der Zuweisungen sachgerecht ist. Im Übrigen ist angesichts des geringen Finanzvolumens die Auffassung der kommunalen Landesverbände nicht nachvollziehbar, dass eine Reduzierung der Förderung zu einer spürbaren Einschränkung der Leistungsfähigkeit des ÖPNV führen würde.

17. Einsatz von Informationstechnik in den Kommunen

Knappe finanzielle und personelle Ressourcen zwingen die Verwaltungen mehr denn je, ihre Strukturen zu modernisieren und den erhöhten Informationsbedarf durch eine gut ausgebaute Infrastruktur für die IT sicherzustellen. In der Entwicklung und Umsetzung von Strategien zur Bereitstellung einer IT-Infrastruktur hat der LRH erhebliche Defizite festgestellt und rät, das vorhandene Personal verstärkt für

- **die Erstellung von IT-Konzepten,**
- **das Festlegen von Standards,**
- **die Betreuung der IT-Mitarbeiter in den Fachbereichen und**
- **die Intensivierung der kommunalen Zusammenarbeit einzusetzen.**

Auch das Einhalten der datenschutzrechtlichen Bestimmungen wurde vom LRH geprüft. Es wurden teilweise eklatante Verstöße festgestellt. Um die Wahrung des Datenschutzes sicherzustellen, empfiehlt der LRH die Bestellung von behördlichen Datenschutzbeauftragten.

Der LRH hat bereits im Jahr 1999 eine Querschnittsprüfung über die technikunterstützte Informationsverarbeitung bei den Kreisverwaltungen durchgeführt. Um die Umsetzung der Empfehlungen der damaligen Prüfung zu verifizieren und die Empfehlungen an die Veränderungsprozesse der IT anzupassen, hat der LRH in der Zeit vom August 2004 bis zum Januar 2005 den IT-Einsatz in allen 11 Kreisen untersucht. Die Ergebnisse werden im Rahmen dieses Kommunalberichts dargestellt.

17.1 Informationstechnische Strategie

Der LRH hat festgestellt, dass bedingt durch die erhebliche Ausweitung der IT-Infrastruktur Defizite in der Aufgabenwahrnehmung entstanden (z. B. Datenschutz, Datensicherheit) und Freiräume für konzeptionelle IT-Arbeiten kaum mehr vorhanden sind. Nur 4 Kreise konnten aktuelle IT-Konzepte vorlegen.

Im Zuge der Modernisierung müssen die Bestrebungen dahin gehen, ein funktionsübergreifendes IT-Gesamtkonzept als Rahmen für eine einheitliche technische Infrastruktur zu erstellen. Neue Organisationsstrukturen mit integrierten Controlling- und Steuerungsaufgaben können nur dann erfolgreich greifen, wenn die teilweise zerstückelten Teilaufgaben zu einem Ganzen zusammengefügt werden.

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

- IT-Gesamtstrategie,
- Vorgabe von Standards,
- Betreuung der IT-Ansprechpartner,
- Systemadministration und
- Mitwirkung bei der Einführung von Standardverfahren einzusetzen.

Es ist sicherzustellen, dass es sich bei der strategischen Planung nicht nur um eine Absichtserklärung handelt. Die genannten Rahmenbedingungen für eine leistungsfähige IT sollten verbindlich festgelegt werden. Das IT-Konzept sollte regelmäßig, möglichst alle ein bis 2 Jahre fortgeschrieben werden.

Auf Basis der IT-Gesamtstrategie sind Dienst- oder Geschäftsanweisungen erforderlich, die u. a. die Zusammenarbeit zwischen zentraler IT-Stelle und IT-Ansprechpartnern in den Fachbereichen, den Umgang mit Daten und die Nutzung der IT (z. B. Internet, E-Mail) durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regeln.

Der LRH empfiehlt, die notwendigen Dienstanweisungen umgehend zu erstellen bzw. umfassend zu überarbeiten und an die aktuellen IT-Umgebungen anzupassen.

17.2 IT-Projektierung

Bei mehreren Maßnahmen zur Einführung neuer Fachverfahren in den Kreisverwaltungen wurden entgegen den Empfehlungen des LRH aus dem Jahr 1999 keine Projekte durchgeführt. Neue Produkte wurden „gekauft wie besehen“ und ohne ausreichende Tests angeschafft und eingeführt. Dies hat zur Folge, dass solche Produkte aufgrund von fehlenden Schnittstellen oder Mängeln in Umfang und Bedienung nicht oder erst nach umfangreichen und zeitaufwändigen Nacharbeiten zu einem produktiven Einsatz kommen.

In keiner Kreisverwaltung wurde eine IT-Maßnahme einer nachträglichen Erfolgskontrolle unterzogen, um die Wirtschaftlichkeit tatsächlich nachzuweisen oder um Fehler aufzuarbeiten und somit den Erfolg zukünftiger Projekte sicherzustellen.

Gem. § 75 Abs. 2 GO sind bei Maßnahmen der Verwaltung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Bei IT-Maßnahmen, die über die Aufrechterhaltung des täglichen Betriebs hinausgehen (z. B. Einführung neuer Fachverfahren), lässt sich die Wirtschaftlichkeit im

Rahmen von Projekten ermitteln (Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Erfolgskontrolle).

Der LRH empfiehlt, IT-Maßnahmen zukünftig im Rahmen von definierten Projekten durchzuführen. Die Aufgaben einer solchen Projektgruppe bestehen insbesondere in der

- Erstellung eines Projektplans,
- Erstellung eines Anforderungskatalogs (Hard- und Softwareanforderungen),
- Auswahl des für die IT-Maßnahme notwendigen Produkts,
- Erstellung eines Einführungszeitplans unter Berücksichtigung der personellen Kapazitäten im Fachbereich,
- Erstellung einer fundierten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung,
- Überwachung und ggf. Durchführung der technischen und organisatorischen Maßnahmen sowie Freigabe nach § 5 Abs. 2 LDSG¹ und der
- nachträglichen Überprüfung, ob die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zutreffend war (Erfolgskontrolle).

17.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Nachdem sich vor und während der letzten Prüfung des LRH die Bereitschaft der Kreisverwaltungen zur interkommunalen Zusammenarbeit deutlich durch die gemeinsame Auswahl von IT-Fachverfahren gezeigt hat, ist dieser Trend in den letzten Jahren wieder schwächer geworden. Nur in Einzelfällen wurden Fachverfahren von mehreren Kreisen gemeinsam ausgewählt, die kreisübergreifende Entwicklung von Konzepten oder der gemeinsame Betrieb von Fachanwendungen erfolgte nicht.

Bereits 1999 hat der LRH empfohlen, „*die kommunale Zusammenarbeit auszuweiten und auf eine Vereinheitlichung der Softwareausstattung bei den Fachverfahren hinzuwirken*“. Diese Empfehlung bleibt uneingeschränkt bestehen. Daneben rät der LRH, neben der Zusammenarbeit bei der Auswahl eines Fachverfahrens auch zu prüfen, ob ein gemeinsamer Betrieb des Verfahrens möglich ist.

17.3.1 Kommunales Forum für Informationstechnik

Seit 1999 nimmt das Kommunale Forum für Informationstechnik (KomFIT) Teilaufgaben der IT-Stellen der kommunalen Verwaltung übergreifend wahr. Dazu gehören insbesondere die Erstellung von Standard-Konzepten, die Zertifizierung von Software für den kommunalen Einsatz, der

¹ Schleswig-Holsteinisches Gesetz zum Schutz personenbezogener Informationen (Landesdatenschutzgesetz - LDSG -) vom 09.02.2000; GVOBl. Schl.-H. S. 169, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 168.

Abschluss von Rahmenverträgen und die individuelle Beratung von Verwaltungen.

Die Aufgabenwahrnehmung des KomFIT umfasst zu einem großen Teil koordinierende Tätigkeiten. Insbesondere die Erstellung von Standardkonzepten und die Auswahl von empfehlenswerten Fachverfahren erfordert eine Mitarbeit der IT-Stellen sowie ggf. der IT-Mitarbeiter von betroffenen Fachbereichen aus allen kommunalen Verwaltungen.

Die Kreisverwaltungen nehmen die Angebote mit unterschiedlicher Intensität an. So nutzen fast alle Kreise die Rahmenverträge und die Informationsveranstaltungen des KomFIT. Die erstellten Konzepte und Grundlagenarbeiten werden jedoch nur selten in eigene IT-Projekte integriert. Auch die Beteiligung der Kreise an den Arbeitsgruppen und Projekten des KomFIT ist sehr unterschiedlich. Die Kreise Segeberg, Ostholstein, Plön und Dithmarschen nehmen regelmäßig teil und engagieren sich z. B. durch die Bereitstellung von Testumgebungen und die Redaktion von Teilkonzepten. Andere Kreisverwaltungen beteiligten sich jedoch nicht oder nur selten an der Arbeit des KomFIT.

Diese geringe Beteiligung hat zur Folge, dass die vom KomFIT entwickelten Konzepte in den Kreisverwaltungen nur unzureichend Akzeptanz finden, da individuelle Probleme nicht behandelt worden sind. Die Möglichkeiten, den Personal- und Sachmittelaufwand beim Einsatz der IT in den Kreisen durch die Nutzung der Synergieeffekte aus der KomFIT-Mitarbeit zu verringern, werden nicht ausreichend wahrgenommen.

Der LRH empfiehlt den Kreisen, sich an den KomFIT-Arbeitsgruppen aktiv zu beteiligen, damit die Ergebnisse anschließend auch für alle Kreise nutzbar sind. Daneben empfiehlt der LRH, KomFIT an gemeinsamen IT-Projekten (vgl. Tz. 17.2) zu beteiligen oder mit der Federführung zu betrauen.

17.4 **IT-Standardisierung**

17.4.1 **Kommunale IT-Standards**

Im Rahmen der Aktualisierung der Kommunalen IT-Standards (KITS)¹ hat das KomFIT eine IT-Infrastruktur entwickelt, die die Integration von Kommunen in die IT-Struktur des Landes ermöglicht. Basierend auf Windows 2000 Server und Windows XP Professional kann jede Kommune ihre Organisationsstruktur technisch nachbilden und dabei gemeinsame Dienste wie z. B. E-Mail nutzen.

¹ Vgl. <http://www.komfit.de/Projekte/IT-Standards.htm>.

Mit Ablauf des Jahres 2004 endete die Wartung des Betriebssystems Windows NT 4 durch die Firma Microsoft. Für alle Kreise ergibt sich aus dem Ende der Software-Wartung das Erfordernis, die entsprechenden Server und PC-Arbeitsplätze auf ein neues Betriebssystem umzustellen (sog. Migration), da der Einsatz eines Betriebssystems ohne Herstellerunterstützung im Fehlerfall ein erhebliches Sicherheits- und Betriebsrisiko darstellen kann.

Keine Kreisverwaltung hat im Rahmen der Migration anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft, ob sich durch die Nutzung der KITS kurz- oder mittelfristig ein finanzieller Vorteil ergeben könnte.

Der LRH empfiehlt den Kreisverwaltungen, die bisher keine Migration auf einen aktuellen Verzeichnisdienst durchgeführt haben, innerhalb des Migrationsprojekts eine Integration in die KITS zu prüfen. Dabei sollte besonders bewertet werden, welche Kosten dem Kreis mittelfristig durch eine eigene Verzeichnisstruktur entstehen.

17.4.2 **Landesnetz und Kreisnetze**

Mehrere Kreise haben eine Vernetzung aufgebaut, die kreisangehörige Städte und Gemeinden mit der Kreisverwaltung verbindet. Zusätzlich sind die Kreisverwaltungen mit dem sog. Landesnetz, d. h. dem Netz der schleswig-holsteinischen Landesdienststellen verbunden. Der Aufbau der Kreisnetze hat den Kreisen die Möglichkeit erschlossen, IT-Aufgaben der Kommunen mit zu übernehmen bzw. Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen.

Für alle Beteiligten ist erforderlich, dass eine solche Zusammenarbeit wirtschaftlich betrieben werden kann. Im gemeindlichen Bereich können Einsparungen im Bereich der eigenen Hardware und des Personalaufwands erreicht werden. Dafür kann der Kreis den kreisangehörigen Verwaltungen eine Ausgleichszahlung berechnen. Voraussetzung ist die Beteiligung einer ausreichenden Zahl von Kommunen.

Der LRH begrüßt grundsätzlich den Aufbau von Kreisnetzen und die Integration der Kreise in das Landesnetz. Er rät allen Kreisen zu prüfen, ob und in welcher Form eine Übernahme von IT-Dienstleistungen für kleinere Verwaltungen möglich ist, um einerseits eine wirtschaftliche Realisierung und Nutzung der Kreisnetze sicherzustellen und andererseits eine kostengünstige Aufgabenerledigung im kreisangehörigen Bereich zu ermöglichen. Dabei ist zu beachten, inwieweit bei kommunaler Zusammenarbeit nationales und internationales Vergaberecht angewendet werden muss (vgl. Nr. 9).

17.5 Informationstechnische Infrastruktur

17.5.1 Server

In der Plöner Kreisverwaltung sowie in einigen Fachbereichen der anderen Kreise ist eine Infrastruktur auf Basis der sog. Terminalserver-Technologie aufgebaut worden. Die Arbeitsplatz-PC dienen lediglich als Terminals, die eine grafische Oberfläche darstellen. Infolgedessen können die PC durch sog. Thin Clients ersetzt werden, die deutlich preiswerter sind und unabhängig von technischer Weiterentwicklung mind. 5 bis 6 Jahre eingesetzt werden können.

Der LRH empfiehlt, bei der Erstellung oder Überarbeitung des IT-Konzepts, bei der Einführung neuer Fachverfahren sowie bei der Neubeschaffung von Hardware zu prüfen, ob die Einführung oder der Ausbau von Terminalserver-Technologie wirtschaftlich ist.

Die Anzahl der Server in den Kreisverwaltungen hat sich gegenüber 1999 weiter erhöht. Im Erhebungszeitraum betrug die Zahl zwischen 13 und 44 Server je Kreisverwaltung. Diese Server werden mit 7 verschiedenen Betriebssystemen (Windows NT 4, Windows 2000, Windows 2003, Novell, Unix, Linux, Solaris) eingesetzt. In einer Umgebung mit ca. 500 Anwendern ist eine Serverzahl von 12 bis 15 Servern und ggf. ca. 10 Terminalservern realistisch, sofern man eine homogene Umgebung aufbaut. Die derzeitige Vielfalt der Betriebssysteme ist unwirtschaftlich und erfordert das Vorhalten eines großen IT-Wissens bei den Mitarbeitern, die für die Serverbetreuung zuständig sind.

Der LRH rät, die Zahl der eingesetzten Server zu reduzieren. Dabei sollten Technologien wie Virtual Machine-Server¹ berücksichtigt werden.

Der LRH empfiehlt eine Standardisierung der Serverbetriebssysteme und damit eine Reduzierung der Betriebssystemvielfalt.

17.5.2 Verzeichnisdienste

Für die Nutzung aktueller Kommunikationsmöglichkeiten und die Durchführung von eGovernment-Projekten, wie die landesweite digitale Signatur, das zentralisierte Meldewesen oder eine kreisweite gemeinsame Nutzung von Fachverfahren, ist die Einführung eines standardisierten Verzeichnisdienstes erforderlich.

¹ Auf einem Serversystem werden mehrere virtuelle Maschinen eingerichtet, die jeweils einen kompletten Server simulieren. Der wirtschaftliche Vorteil liegt in der eingesparten Hardware sowie den verringerten Betriebskosten durch die Reduzierung der tatsächlich aufgestellten Server.

Der LRH hält eine Ablösung vorhandener Windows NT 4-Strukturen und älterer Novell-Systeme durch einen aktuellen Verzeichnisdienst für notwendig. Dabei gilt es insbesondere zu prüfen, ob die Nutzung der KITS (vgl. Tz. 17.4.1) wirtschaftlich ist.

Da die Einführung einen erheblichen Aufwand darstellt und alle PC-Arbeitsplätze einer Kreisverwaltung betrifft, empfiehlt der LRH die Einrichtung eines Projekts unter Beachtung der Empfehlungen für die Projektierung von IT-Maßnahmen (vgl. Tz. 17.2).

17.6 **Datenschutz und Datensicherheit**

Der Einsatz von IT hat sich für die Kommunalverwaltungen zu einem unverzichtbaren Bestandteil des Verwaltungshandelns entwickelt. Störungen und Ausfälle der Technik können Datenverluste zur Folge haben, die die Handlungsfähigkeit einer Verwaltung stark reduzieren. Neue Organisationsstrukturen, wie z. B. die Einführung von Bürgerbüros bzw. die Aufgabenwahrnehmung über Verwaltungsgrenzen hinaus, stellen besondere Anforderungen an Informations- und Kommunikationstechnik. Die Kommunikationswege zwischen den Verwaltungen untereinander und mit den Bürgerinnen und Bürgern müssen ein Höchstmaß an Vertraulichkeit bieten und den personenbezogenen Daten einen angemessenen Schutz gewährleisten.

Zu den wesentlichen Aufgaben im Rahmen des Datenschutzes und der IT-Sicherheit gehören:

- Erstellung von Regelungen zur Schaffung der technischen und organisatorischen Voraussetzungen gem. § 5 LDSG,
- Erstellung der Verfahrensdokumentation gem. § 3 DSVO¹ in Zusammenarbeit mit den Fachbereichen,
- Erstellung der Verfahrensverzeichnisse gem. § 7 LDSG und
- Einleitung der Vorabkontrolle gem. § 9 LDSG.

Der LRH hat folgende teilweise erhebliche Verstöße gegen das Datenschutzrecht festgestellt:

- In keiner Kreisverwaltung wurden die IT-Verfahren einer Vorabkontrolle unterzogen.
- In allen Kreisverwaltungen außer Plön und Segeberg sind Fachverfahren im Einsatz, die keinem Test- und Freigabeverfahren unterzogen wurden.
- Bei der Inanspruchnahme von Betreuung und Unterstützung durch Dritte haben die Kreisverwaltungen die datenschutzrechtlichen Hinweise

¹ Landesverordnung über die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten vom 02.04.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 49.

für die Fernwartung und Auftragsdatenverarbeitung nicht ausreichend berücksichtigt.

- Bei der Übernahme von Dienstleistungen für kreisangehörige Gemeinden wurde nicht berücksichtigt, dass die Gemeinden Daten verarbeitende Stellen bleiben und die Kreise daher Auftragsdatenverarbeitung als Auftragnehmer betreiben.
- Die Zugriffsberechtigungen für Fachanwendungen werden nicht ausreichend dokumentiert.
- Datenveränderungen können nicht namentlich zugeordnet werden, weil Systemberechtigungen von unterschiedlichen Anwendern (teilweise Fremdfirmen) verwendet werden.
- Sicherheitskonzepte und Risikoanalysen für einzelne Fachanwendungen bzw. Fachbereiche sind nicht vorhanden oder werden nicht zeitnah an veränderte Rahmenbedingungen angepasst.
- Die überwiegende Zahl der Kreise führt kein Verfahrensverzeichnis und setzt Verfahren ein, die nicht ausreichend dokumentiert sind.

§ 10 LDSG sieht vor, dass die Daten verarbeitenden Stellen schriftlich eine behördliche Datenschutzbeauftragte oder einen behördlichen Datenschutzbeauftragten bestellen können. Der oder dem behördlichen Datenschutzbeauftragten sind im LDSG bestimmte Aufgaben zugewiesen worden. Sie oder er haben

- die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften zu überwachen und zu unterstützen,
- auf die Einhaltung der Datenschutzvorschriften bei der Einführung von Datenverarbeitungsmaßnahmen hinzuwirken,
- die Beschäftigten der Daten verarbeitenden Stellen mit den Vorschriften zum Datenschutz vertraut zu machen,
- bei der Gestaltung und Auswahl von IT-Verfahren zu beraten,
- die Verfahrensverzeichnisse nach § 7 Abs. 1 LDSG zu führen und
- die Vorabkontrolle nach § 9 Abs. 1 LDSG durchzuführen.

Die Dezentralisierung der Datenschutzkontrolle gewährleistet ein hohes Maß an Praxisnähe zur Kommunalverwaltung und bietet den Fachbereichen die Möglichkeit, direkt vor Ort eine kompetente Beratung in Anspruch zu nehmen.

Aufgrund der festgestellten Datenschutzverstöße empfiehlt der LRH dringend, eine oder einen behördlichen Datenschutzbeauftragten zu bestellen, um künftig vermehrt die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften zu überwachen und zu unterstützen. Der LRH empfiehlt, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamts (RPA) mit diesen Aufgaben zu betrauen. Durch diese organisatorische Einbindung ist die Unabhängigkeit der behördlichen Datenschutzbeauftragten gewahrt. § 115

Abs. 4 GO sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, die Leitung bzw. Prüfer des RPA mit der Aufgabe eines behördlichen Datenschutzbeauftragten zu betrauen.

Die Arbeitszeitanteile werden zu Beginn der Tätigkeit hoch anzusetzen sein, da ein erheblicher Nachholbedarf an Beratungsaufwand notwendig sein wird, um den datenschutzrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden. Erst in der Folgezeit wird eine kontinuierliche Aufgabenwahrnehmung zu einer Reduzierung der notwendigen Arbeitszeitanteile führen können.

17.7 **Zukunftsaufgaben**

Die Entwicklung der IT in den Kreisverwaltungen wird sich auch in den nächsten Jahren beschleunigt fortsetzen. Die möglichen Entwicklungschancen sind bei der strategischen IT-Konzeption zu berücksichtigen und im IT-Gesamtkonzept zu dokumentieren (vgl. hierzu auch Nr. 3.1).

17.7.1 **eGovernment**

Die Diskussionen rund um eGovernment erzeugen bei den Kommunen Handlungsdruck. Die Nachfrage von Wirtschaftsunternehmen und Verwaltungen oder die teils vermutete Bereitschaft des Bürgers, mit der Kommune elektronisch zu kommunizieren und zu interagieren, stellen insbesondere an die IT-Stellen der Verwaltung neue Herausforderungen. Das Angebot der Kommune kann sich dabei nicht auf ein komfortables Internetangebot mit Informationen und Antragsformularen beschränken.

Über die elektronische Interaktion und Transaktion mit den Bürgern, der Wirtschaft und den Verwaltungen hinaus erfordern eGovernment-Strategien Änderungen der Aufbauorganisation, wie z. B. Front-Office- und Back-Office-Angebote und vor allem eine Neuorientierung der Verwaltungsabläufe mit einer Integration der Möglichkeiten der Informationstechnik. Planung und Einführung von eGovernment sind jedoch kein Selbstzweck. Sie müssen unter Beweis stellen, welche Effizienz- und Effektivitätssteigerungen erwartet und umgesetzt werden können. Die IT-Abteilungen der Kreisverwaltungen sind mit einer eigenständigen Planung und Umsetzung einer eGovernment-Strategie grundsätzlich personell überfordert. Darüber hinaus werden die hohen Planungsaufwendungen eine mögliche Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahme negativ belasten. Neben den organisatorischen Anforderungen sind die technischen Möglichkeiten und Erfordernisse mit in die Planungsüberlegungen einzubeziehen.

Der LRH empfiehlt, Synergieeffekte der kommunalen Zusammenarbeit zu nutzen. Abgestimmte eGovernment-Strategien sollten z. B. über Pilotvorhaben in Zusammenarbeit mit dem KomFIT oder von Dataport entwickelt werden. Bei der Entwicklung von eGovernment-Projekten sind bereits

frühzeitig die datenschutzrechtlichen und wirtschaftlichen Aspekte zu berücksichtigen.

17.7.2 Outsourcing

Die Kreisverwaltungen diskutieren intensiv Möglichkeiten bzw. Notwendigkeiten des Outsourcings. Erste Ansätze sind z. B. bei Auftragsdatenverarbeitungen festzustellen. Die Diskussion gründet sich auf folgende Argumente:

- Reduzierung der Kosten,
- knappe Personalressourcen im IT-Bereich,
- fehlendes Know-how in den IT-Abteilungen,
- Erhöhung der Zufriedenheit der Anwender,
- Erhöhung der Service-Qualität,
- Profitierung vom Know-how eines IT-Dienstleisters,
- Konzentration auf das Kerngeschäft und
- Freiräume für Innovationen.

Die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung verbleibt auch bei einem teilweisen oder kompletten Outsourcing der IT bei der Daten verarbeitenden Stelle, dem Kreis. Die Erarbeitung einer Outsourcingstrategie mit der notwendigen Vertragsgestaltung ist ohne eigenständigen IT-Sachverstand des Kreises nur schwerlich vorstellbar. Kreiseigener IT-Sachverstand ist darüber hinaus bei der notwendigen Kontrolle des Outsourcingpartners unabdingbar. Spätestens bei der Entwicklung einer IT-Konzeption für den Kreis wird eigener kompetenter IT-Sachverstand des Kreises unverzichtbar.

Der LRH empfiehlt, bei der Outsourcingdiskussion verstärkt die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit zu berücksichtigen (vgl. Tz. 17.3.1). Die Kreise müssen auch nach einem Outsourcing von IT-Leistungen das notwendige IT-Know-how vorhalten, um die datenschutzrechtlichen Kontrollen durchzuführen und eigenständig IT-Strategien zu entwickeln. Hinsichtlich der möglicherweise entstehenden vergaberechtlichen Problematik wird auf Nr. 9 verwiesen.

18. Kommunalen Wohnungsbestand

Im Wohnimmobilienbestand einer Reihe von Mittelstädten besteht ein erheblicher Modernisierungs-, teilweise auch Sanierungsbedarf. Zur Vermeidung von Vermögensverlusten müssen die Kommunen ausreichende Bauunterhaltungsmittel bereitstellen.

Vor weiteren Investitionen sollte der Bestand einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen werden. Da die Wohnraumbewirtschaftung keine notwendige Aufgabe der Kommunen mehr ist, sollten die Städte weite Teile ihrer Wohnimmobilien verkaufen. Dem Verkauf sollten realistische Verkehrswertgutachten zugrunde gelegt werden.

Um eine professionelle und systematische Bewirtschaftung der Immobilien zu gewährleisten, hält der LRH den Aufbau eines Gebäudemanagements mit integriertem Energiemanagement für zielführend.

18.1 Allgemeines

Der LRH hat sich im Zuge seiner Prüfung von Städten über 20.000 Ew (Mittelstädte) die im Eigentum der Kommunen stehenden Wohngebäude einer vergleichenden Betrachtung unterzogen. Dabei wurden Anzahl und Wiederbeschaffungswert der Wohngebäude, die für ihre Unterhaltung aufgewandten Bauunterhaltungsmittel und die eingenommenen Mieten ermittelt.

Eine Zusammenstellung der im Eigentum von 7 Mittelstädten befindlichen Wohngebäude zeigt die nachfolgende Tabelle 1:

Tabelle 1: Gebäudebestand in 7 Mittelstädten

lfd. Nr.	Stadt	Liegenschaften	Summe WE	Summe WF in m ²	Miete €	€/m ²	WBW gesamt €	WBW €	Anteil %
1	Ahrensburg	15	66	3.151	207.742	5,49	125.843.523	5.854.838	4,7
2	Elmshorn	19	41	2.628	117.297	3,72	187.703.283	6.817.541	3,6
3	Husum	13	113	6.107	291.766	3,98	139.402.526	10.157.868	7,3
4	Itzehoe	20	451	24.753	1.171.856	3,95	165.815.150	26.566.431	16,0
5	Pinneberg	11	23	2.976	219.655	6,15	160.701.559	5.444.305	3,4
6	Schleswig	34	247	12.455	678.744	4,54	148.282.178	29.888.178	20,2
7	Wedel	6	54	3.041	165.660	4,54	106.826.244	5.515.588	5,2
		118	995	55.112	2.852.720	4,31	1.034.574.462	90.244.750	8,7

WE = Wohneinheiten, WF = Wohnfläche, Miete = Miete netto kalt pro Jahr, €/m² = Miete/m² Wohnfläche*Monat (durchschnittlich)

WBW gesamt = Wiederbeschaffungswert sämtlicher Liegenschaften

WBW = Wiederbeschaffungswert der Mietobjekte

Anteil = Anteil des WBW der Wohngebäude am WBW des Gesamtliegenschaftsbestands

Danach schwankt der Anteil der im städtischen Eigentum befindlichen Wohngebäude am gesamten Liegenschaftsbestand zwischen 3,4 und 20,2 %. Die Anzahl der im städtischen Eigentum befindlichen WE reicht von 23 bis 451, die sich auf 6 bis 34 Liegenschaften verteilen. Die jährlichen Mieteinnahmen der Städte aus der Wohnungsvermietung liegen zwischen rd. 117.000 und rd. 1.170.000 €.

18.2 Verwaltung des Wohnungsbestands

Der unterschiedliche Umfang des Wohnungsbestands in den verschiedenen Städten führt zu einem entsprechend unterschiedlichen Aufwand für deren Verwaltung, wobei die Bewirtschaftung der Wohnungen in den Städten nicht einheitlich organisiert ist.

Überwiegend werden die städtischen Liegenschaften durch die Liegenschaftsabteilung in der Kämmerei (Verwaltung, Mietverträge) und durch das Hochbauamt im Bereich des Stadtbauamts (Bauunterhaltung) betreut. In den Städten, in denen bereits ein Gebäudemanagement eingerichtet worden ist, werden beide Teilaufgaben von diesem erledigt. Abweichend davon ist die Verwaltung des Wohnungseigentums in folgenden Städten organisiert:

- Von der Stadt **Itzehoe** wurde bereits 1979 eine private Gesellschaft, die auch privates Wohnungseigentum im Großraum der Stadt Itzehoe betreut, damit beauftragt, die Verwaltung der 20 städtischen Objekte mit immerhin 451 WE zu übernehmen. Sie wickelt auch die laufende Bauunterhaltung, die erforderlichen Modernisierungsmaßnahmen und erforderliche „Kleine Baumaßnahmen“ ab. Angesichts des relativ großen Bestands von 451 WE in 20 Liegenschaften ist eine Vergabe der Betreuungsleistungen an einen privaten Dienstleister sinnvoll. Für die Verwaltung der Liegenschaften durch die Gesellschaft wurden von der Stadt z. B. im Jahre 2003 über 100.000 € verausgabt.
- Die Stadt **Schleswig**, die Eigentümerin von 247 WE in 34 Liegenschaften ist, hat die Betreuung und Verwaltung ihrer 71 Altenwohnungen dem Eigenbetrieb „Senioreneinrichtungen der Stadt Schleswig“ übertragen. Hingegen wird die Bauunterhaltung der im Besitz des Eigenbetriebs befindlichen Altenwohnungen vom Hochbauamt in Amtshilfe übernommen. Die restlichen frei vermietbaren WE werden vom Hochbauamt in eigener Regie verwaltet.
- In der Stadt **Wedel** werden 31 von 54 WE im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus bereitgestellt und von einem privaten Verwalter betreut.

Dass die Städte teilweise Private mit der Verwaltung ihrer Wohnimmobilien beauftragen, wird vom LRH positiv beurteilt. Insbesondere das Geschäft der Wiedervermietung wird von erfahrenen Privaten professioneller durchgeführt, wodurch sich auch die Leerstandszeiten verringern. Im Übrigen hat der LRH festgestellt, dass diese ihre Aufgaben i. d. R. ordnungsgemäß

und wirtschaftlich verrichten. Bei der Beauftragung privater Verwalter ist allerdings darauf zu achten, dass diese verpflichtet werden, die Vergabeordnungen der Städte und die geltenden Vergabevorschriften zu beachten. Die Einhaltung dieser Verpflichtung ist zu kontrollieren. Dieses trifft auch auf die Abrechnung der jährlichen Aufwendungen zu. Der LRH empfiehlt den Städten grundsätzlich, sofern nicht bereits geschehen, die Vergabeverfahren den Bestimmungen des Vergabehandbuchs für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltungen anzupassen, damit mögliche formelle Mängel bereits von Beginn an vermieden werden können. Er hält es für zielführend, ein Gebäudemanagement aufzubauen, da dieses ein Schritt zur professionellen und systematischen Bewirtschaftung von Liegenschaften der öffentlichen Hand einschließlich vorhandener Wohnimmobilien ist. Dies gilt besonders, wenn das Gebäudemanagement über ein integriertes Energiemanagement verfügt.

Das **Innenministerium** teilt die Auffassung des LRH, regt aber weitergehend an, die Verwaltung durch Private an die Auflage zu Sanierung und Modernisierung der Wohnungen zu koppeln, um diese nachhaltig am Markt halten zu können. Soweit kleine Wohnanlagen an ortsansässige Träger verkauft werden, sollte auch dies mit der Sicherung sozialer Auflagen und kommunaler Benennungsrechte sowie Modernisierungsaufgaben und der Inanspruchnahme der sozialen Wohnraumförderung verbunden werden. Alternativ sei für größere Bestände die Abspaltung kommunaler Wohnungsbaugesellschaften mit professionellem Management zu prüfen.

18.3 **Qualität des Wohnungsbestands**

Der LRH hat die Wohnimmobilien von außen, teilweise auch von innen besichtigt und sich so einen Eindruck von ihrem baulichen Zustand verschafft. Dabei wurde festgestellt, dass sich die Häuser in ihrem Unterhaltungszustand unabhängig von der Nutzung der Wohnungen als reguläre Mietwohnung, Wohnung für Senioren oder Schlichtwohnung sehr stark unterscheiden.

Der Zustand der Liegenschaften lässt sich zusammenfassend wie folgt beschreiben:

- Etliche Gebäude sind bereits grundsaniert oder aufgrund ihres geringen Alters in einem guten Zustand und deshalb in der Bauunterhaltung günstig.
- Wohnanlagen wurden in mehreren Städten im baulichen Zusammenhang mit Feuerwehrgerätehäusern, Bauhöfen oder Kindertagesstätten errichtet und sind zz. überwiegend an städtische Bedienstete vermietet. Eine Weitervermietung im Falle des Auszugs der alten Mieter oder gar

ein Verkauf könnte aufgrund der Lage und der Nähe zu den städtischen Einrichtungen problematisch werden.

- Viele alte Häuser, die noch nicht saniert oder modernisiert wurden, genügen nicht mehr dem heutigen Ausstattungsstandard. Das Alter dieser Häuser reicht von 35 bis zu 100 Jahren; dieses ist jedoch nicht ausschlaggebend für den Zustand der Liegenschaften.
Sie könnten vielmehr aufgrund ihrer guten Bausubstanz mit einem wirtschaftlich vertretbaren Aufwand hergerichtet werden. Hierfür müssten allerdings in Zukunft große Teile der verfügbaren Mittel eingesetzt werden.
- In der Stadt Itzehoe wurden 1962 bis 1964 4 Wohnanlagen mit insgesamt 156 WE in einfacher Qualität gebaut und weisen z. T. **erhebliche** bauliche Mängel auf. In diesen Wohnanlagen stehen noch für 90 % aller WE Modernisierungsmaßnahmen an, die den städtischen Haushalt der kommenden Jahre entsprechend belasten werden. In den vergangenen Jahren begonnene Sanierungsmaßnahmen wurden aus Rentabilitätsgründen teilweise wieder eingestellt, weil die Leerstände wegen des Wohnumfelds immer weiter stiegen und heute überproportional hoch sind. Insgesamt waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen 38 Wohnungen nicht vermietet, ein Wohnblock mit ca. 20 WE stand bereits komplett leer. Zur Steigerung der Attraktivität der Wohnanlagen wird z. B. angedacht, die Häuser entweder umfassend umzugestalten oder aber sie abzubauen und durch Neubauten zu ersetzen. Entsprechende endgültige Entscheidungen stehen noch aus.
- Die in der Stadt Pinneberg vom Sozialamt belegten Wohngebäude befinden sich teilweise in einem Zustand, der eine wirtschaftliche Sanierung ausschließt.
- Einige alte Häuser befinden sich in einem derart desolaten Zustand, dass eine wirtschaftliche Sanierung nicht mehr möglich ist. Begonnene Sanierungen wurden deshalb abgebrochen; solche Objekte können nur abgerissen werden.

Insgesamt besteht bei vielen Gebäuden bereits jetzt erheblicher Modernisierungs- bzw. Sanierungsbedarf. Die Qualität des Wohnungsbestands wird sich in den kommenden Jahren weiter verschlechtern. Spätestens bei künftigen Mieterwechseln stehen bei vielen Wohnanlagen umfangreiche Modernisierungs-/Sanierungsarbeiten an. Bei einigen Gebäuden erscheint schon infolge ihres Alters eine wirtschaftliche Sanierung unmöglich. Um auf die unabwendbaren Mehrausgaben vorbereitet zu sein, sollten die Ansätze für Bauunterhaltung bei den betroffenen Städten in den kommenden Jahren entsprechend erhöht werden.

Der LRH rät den Städten, im Falle anstehender kostenträchtiger Sanierungen vor weiteren Investitionen ihren Immobilienbestand einer Wirtschaft-

lichkeitsbetrachtung zu unterziehen und auf dieser Grundlage zu entscheiden, ob eine Sanierung der Objekte oder möglicherweise der Verkauf die für die Stadt wirtschaftlichere Alternative darstellt. Vor dem Hintergrund, dass das Vorhalten von Wohnimmobilien nicht mehr zu den notwendigen Aufgaben einer Kommune gehört, sollten sich die Städte der Option des Verkaufs von Wohnimmobilien gegenüber offen zeigen.

18.4 Bauunterhaltung an den Wohngebäuden

Ein Vergleich der von den verschiedenen Städten aufgewendeten Bauunterhaltungsmittel (vgl. Tabelle 2) zeigt z. T. gravierende Unterschiede:

Tabelle 2: Ausgaben für die Bauunterhaltung bei den Mietobjekten

lfd. Nr.	Stadt	Summe WF in m ²	WBW Wohngeb. €	BU 2001 €	BU 2002 €	BU 2003 €	BU 2004 €	Summe BU 2001-2004 €	BU im Mittel €	BU pro m ² €	BU in %
1	Ahrensburg	3.151	5.854.838	17.999	20.221	7.686	12.877	58.782	14.695	5	0,25
2	Elmshorn	2.628	6.817.541	*	31.693	113.920	43.124	188.737	62.912	24	0,92
3	Husum	6.107	10.157.868	161.068	198.291	145.213	94.896	599.468	149.867	25	1,48
4	Itzehoe	24.753	26.566.431	635.303	308.076	342.498	292.934	1.578.811	394.703	16	1,49
5	Pinneberg	2.976	5.444.305	20.392	14.426	28.384	27.362	90.564	22.641	8	0,42
6	Schleswig	12.455	29.888.178	373.001	426.953	239.133	120.371	1.159.457	289.864	23	0,97
7	Wedel	3.041	5.515.588	16.133	15.710	15.908	21.755	69.507	17.377	6	0,32
		55.112	90.244.750	1.223.896	1.015.369	892.742	613.319	3.745.325	936.331	17	1,04

BU = Ausgaben für Bauunterhaltung der Jahre 2001 bis 2004

BU pro m² = Ausgaben für Bauunterhaltung im Jahr pro m² Wohnfläche

BU in % = Ausgaben für Bauunterhaltung der Mietobjekte bezogen auf den WBW

* wegen Zuständigkeit mehrerer Ämter wurde die Zahl vom LRH nicht erhoben

Während von der Stadt Ahrensburg ein Anteil von 0,25 % vom WBW aller Mietobjekte für die Bauunterhaltung als ausreichend betrachtet wird, gibt die Stadt Itzehoe 1,49 % vom WBW hierfür aus. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) empfiehlt, einen Anteil von 1,2 % des WBW jährlich für die Bauunterhaltung aufzuwenden.

Der Zustand der Wohngebäude der Stadt **Ahrensburg** zeigt beispielhaft, dass 0,25 % des WBW keinesfalls ausreichend sind, um die Gebäude in einem angemessenen baulichen Zustand zu erhalten. Auch wenn hier teilweise von den Mietern die Bauunterhaltung selbst finanziert wird, gilt für fast alle Wohngebäude der Stadt, dass erheblicher Modernisierungs- und in beachtlichem Maß auch Sanierungsbedarf aufgelaufen ist. Dies gilt unabhängig vom Alter des jeweiligen Gebäudes.

Andererseits zeigt das Beispiel der Stadt **Husum**, die mit 1,48 % des WBW deutlich über den Empfehlungen der KGSt liegt, dass ein hoher Wert allein kein Garant für gut unterhaltene Gebäude ist. Der durchweg als schlecht zu bezeichnende Zustand der Gebäude ist offensichtlich Folge der von alters her schlechten Gebäudesubstanz und des vergleichsweise teuren Einsatzes eigener Kräfte in der Bauunterhaltung.

Der LRH hält es für erforderlich, dass auch für die Unterhaltung des kommunalen Wohnungsbestands jährlich nicht unter 1 bis 1,2 % des WBW

aufgewandt werden sollten, um die Gebäude in einem angemessenen baulichen Zustand zu erhalten. Wenn sich die Gebäude allerdings bereits in einem desolaten Zustand befinden, ist zu untersuchen, ob eine umfangreiche Sanierung wirtschaftlich noch vertretbar ist.

18.5 **Mieteinnahmen aus den Wohnungen**

Die vereinbarten Mieten für die Mietobjekte liegen zwischen 3,72 und 6,15 € pro m² (vgl. Tabelle 1).

Die Mieten einschließlich Nebenkosten werden i. d. R. von den Mittelstädten eingezogen. Bei der Betreuung der Mietobjekte durch Private, wie z. B. in den Städten Itzehoe und Wedel, ziehen diese auch die Mieten und die Betriebskostenpauschalen ein. Hieraus decken sie zunächst ihre laufenden Aufwendungen. Zum jeweiligen Jahresende werden dann in einer Gewinn- und Verlustrechnung Erträge (Mieten und Betriebskostenpauschalen) und Aufwendungen (Bewirtschaftungs- und Betreuungskosten, sonstige Aufwendungen, Zinsen, Grundsteuern) gegenübergestellt. Der ermittelte Überschuss wird der Stadt überwiesen.

Die Stadt Itzehoe erzielte z. B. in den vergangenen Jahren durchschnittliche Überschüsse von mehr als 500.000 € pro Jahr. In diesem Fall ergaben sich aus den Jahresüberschüssen auf Grundlage von für den städtischen Wohnungsbestand vorliegenden Gutachten über die Verkehrswerte jährliche Renditen i. H. v. 5,2 bis 7,5 %.

Ein Vergleich sämtlicher Erträge und Aufwendungen i. S. einer Gewinn- und Verlustrechnung erfolgt in der kameralistischen Buchführung nicht. Eine Saldierung nur der Mieteinnahmen mit den Bauunterhaltungsausgaben führt i. d. R. zu einem positiven Ergebnis. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass sich die oft bestehende mindere Qualität des Wohnungsbestands in den kommenden Jahren weiter verschlechtern wird und die Unterhaltungs- bzw. Sanierungskosten sich dementsprechend erhöhen werden.

18.6 **Wertermittlungen**

In mehreren Fällen gaben die Städte Wertermittlungen in Auftrag, um den Verkauf der in ihrem Bestand befindlichen Wohngebäude vorzubereiten. Die Qualität dieser Gutachten war oft nicht ausreichend, die hierfür von den Gutachtern in Rechnung gestellten Kosten lagen teilweise zu hoch.

Der LRH begrüßt, dass die Städte den Verkauf ihrer Liegenschaften auf Wertermittlungsgutachten stützen und damit eine nachvollziehbare Grundlage für ihre Kaufpreisforderung schaffen.

Er empfiehlt den Städten, bei der Vereinbarung der Honorare nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure darauf zu achten, dass der tatsächliche Schwierigkeitsgrad des zu erstellenden Gutachtens richtig ermittelt und der zutreffende Honorarsatz, d. h. i. d. R. der Mindestsatz, vereinbart wird. Über die Gutachtenerstellung ist ein schriftlicher Vertrag zu schließen. Die Rechnungsprüfungsämter sollten die Verträge vor Abschluss überprüfen. Bei Abnahme der Gutachten ist auf deren Qualität kritisch zu achten.

18.7 **Fazit**

Einige Städte haben bereits erfolgreich ihren Wohnungsbestand durch Verkauf reduziert. In einigen Fällen gestaltet sich der Verkauf z. B. wegen der Lage der Gebäude oder des Zustands, letztlich aber auch wegen der Situation auf dem örtlichen Wohnungsmarkt schwierig.

Anders als in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg sieht der LRH heute nicht das Erfordernis, dass Städte Mietwohnungen in größerem Umfang bereitstellen müssen. Angesichts des ebenfalls festzustellenden schlechten Zustands vieler Wohngebäude und der i. d. R. unterhalb des Notwendigen liegenden Bauunterhaltungsmittel ist zu erwarten, dass der bauliche Zustand der Immobilien sich weiter verschlechtern wird und damit in absehbarer Zeit die Aufwendungen die Erträge übersteigen werden.

Mittelfristig sollte daher der Wohnimmobilienbestand reduziert werden. Bei der Veräußerung von Vermögen ist § 90 GO zu beachten, wonach die Gemeinde Vermögensgegenstände, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit nicht braucht, veräußern darf. Vermögensgegenstände dürfen i. d. R. nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Dem Verkauf sollten Verkehrswertgutachten zugrunde gelegt werden.

Objekte, die nicht verkauft werden können und bei denen eine Sanierung aus wirtschaftlichen Gründen ausscheidet, sollten abgerissen werden.

Die dann noch im Eigentum der Stadt verbleibenden Gebäude sollten ggf. saniert und in einen Verfügungsbestand der Stadt übernommen werden, aus dem sie ihre sozialen Verpflichtungen erfüllen kann.

Nach Auffassung des **Innenministeriums** machen es die örtlich stark differierenden Bedarfslagen sowie die Anforderungen an die städtischen Wohnungsmärkte durch den demografischen Wandel und neue Bedarfslagen (z. B. Hartz IV) notwendig, für jede Kommune im Einzelfall zu prüfen, ob auch bei wieder anziehender regionaler Wohnungsmarktsanspannung gerade im Bereich preisgünstiger Wohnungen die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Mieter gewährleistet werden kann. Eine generelle Verkaufsempfehlung wird als zu weitgehend empfunden.

Der **LRH** teilt die Einschätzung des Innenministeriums, dass die Kommunen bei der Frage, wie viel Wohnraum sie zur Erfüllung ihrer sozialen Verpflichtungen selbst vorhalten müssen, die sich ändernden demografischen und sozialen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen haben.

19. Ausblick

Wie schon in den vorangegangenen Kommunalberichten geht der LRH auch am Ende dieses 4. Kommunalberichts auf ein aktuelles bzw. bedeutendes Thema ein, in diesem Jahr auf die **notwendige finanzpolitische Kehrtwende der öffentlichen Hand**.

Die öffentlichen Kassen sind leer. Die Verschuldung von Bund, Ländern und Kommunen hat eine beängstigende Größenordnung zulasten künftiger Generationen angenommen; die öffentliche Hand in Deutschland ist mit rd. 1,4 Billionen € verschuldet; der Schuldenberg allein des Landes Schleswig-Holstein beträgt Ende 2005 ca. 22 Milliarden €. Die Ankündigung weiterer verfassungswidriger Haushalte¹ ist zwar ehrlich, aber nicht verantwortbar. Ein Handeln nach dem Motto „weiter so“ führt am Ende in die **staatliche Insolvenz**. Die Zahlungsunfähigkeit der öffentlichen Hand rückt durchaus in den Bereich des Vorstellbaren. Und schon der Verdacht einer möglichen Zahlungsunfähigkeit könnte zu einer Herabstufung der Bonität und damit zu höheren Zinsen und weiteren Belastungen für die Haushalte führen.

Diese nicht länger hinzunehmende Lage ist durch das finanzwirtschaftliche Verhalten aller Beteiligten im Laufe der letzten Jahrzehnte entstanden, keiner kann sich von der Verantwortung hierfür freisprechen. Daher müssen auch alle die **langfristige Sanierung der öffentlichen Haushalte** als vordringlichste Pflicht begreifen. Parlamente, Regierungen und kommunale Entscheidungsträger sind aufgefordert, zu einer soliden und nachhaltig gesunden Haushalts- und Finanzwirtschaft zurückzukehren. Auch die Bürgerinnen und Bürger müssen sich solidarisch zeigen. Wer den „schlanken Staat“ fordert, muss auf Leistungen verzichten können. Auf der Basis eines Gesamtkonzepts dürfte die Bevölkerung für viele Einsparungen mehr Verständnis aufbringen, als dieses von den Entscheidungsträgern regelmäßig vermutet wird.

Alles muss auf den Prüfstand. Auf allen Ebenen muss auch bisher nur Gedachtes und heute noch Abgelehntes auf den Tisch, Gewohntes muss infrage gestellt werden. Die im Laufe der Jahre des wirtschaftlichen Wohlstands angesetzten „**Speckringe**“ **an freiwilligen und pflichtigen Aufgaben** müssen angesichts der veränderten Rahmenbedingungen abgebaut werden, dabei darf es keine Tabus geben. Selbst in wichtigen Aufgabenfeldern der Zukunft ist es notwendig, die überkommene Aufgabenerledigung zu hinterfragen. Harte Einschnitte bei den Aufgaben und damit

¹ Vgl. auch Urteile des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 07.07.2005 - LVerG 7/04, 8/04.

auch bei den Ausgaben sind unerlässlich. Der Staat muss sich wieder auf seine Kernaufgaben beschränken und nur noch das leisten, was er sich leisten kann. Das von der neuen Landesregierung propagierte Ziel der „Aufgabe von Aufgaben“ wird daher ausdrücklich begrüßt.

Dieses erfordert ein **Umdenken** auf allen Gebieten öffentlicher Dienstleistungen, bisherige Bestandsgarantien müssen kritisch hinterfragt werden. Beispielsweise ist der Begriff „**Bürgernähe**“ neu zu definieren; öffentliche Leistungen sind bei der heute bestehenden individuellen Mobilität der Bevölkerung und den zukünftigen elektronischen Möglichkeiten nicht zwingend an jedem Ort oder in jedem Stadtteil erforderlich. Zum anderen muss die **Zusammenarbeit und Kooperation** kommunaler Aufgabenträger auf vielen Gebieten mit dem Ziel einer Kostenreduzierung intensiviert werden; dabei sind auch neue Methoden und Arbeitsweisen gefragt. Nicht alles muss zwingend durch die eigene Verwaltung mit eigenem Personal erledigt werden. Der LRH hat hierauf im Rahmen verschiedener Prüfungen, z. B. zu den Verwaltungsstrukturen im kreisangehörigen Bereich, zu kommunalen Bauhöfen und zu kommunalen Schwimmbädern hingewiesen.

Die gesamte Palette von Dienstleistungen und Belastungen aus früher getätigten Investitionen sind **auf den Prüfstand** zu stellen. Konkret muss etwa der weitere Betrieb eines besonders defizitären Theaters oder einer Schwimmhalle bzw. auch der eigenen, aber teuren Schule infrage gestellt werden. Auch der vom LRH angesprochene teilweise oder vollständige Rückzug der Kommunen aus der Schülerbeförderung darf nicht von vornherein tabuisiert werden. Ebenso dürfen Prüfungen und Überlegungen der Kreise zu den Möglichkeiten der Kostenbegrenzung im Bereich der Eingliederungshilfe durch eine zielgenauere und sparsamere Hilfgewährung nicht - wie geschehen - bereits von vornherein abgelehnt werden.

Angesichts der Finanzsituation muss die Übernahme neuer Aufgaben durch den Abbau bisherigen Aufwands gegenfinanziert werden. Diese Forderung gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass ständig **neue kostenträchtige Aufgaben** auf die kommunalen Haushalte zukommen; als Beispiele seien die offene Ganztagschule, die umfassende Betreuung für Kinder unter 3 Jahren nach dem Tagesbetreuungsausbaugesetz, die Investitionen für Bildung und Forschung und die Kosten im Zusammenhang mit der Altersentwicklung der Bevölkerung genannt. Der LRH will nicht von vornherein die Berechtigung neuer Aufgabenstellungen infrage stellen. Er mahnt allerdings eine Abstimmung mit den finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten der Kommunen an. Eine **Prioritätensetzung** auf der Ausgabenseite ist nicht nur legitim, sondern unerlässlich, um die Ausgabenspirale nicht erneut in Gang zu setzen. So sollte z. B. auch die Oberbürgermeisterin der Landeshauptstadt Kiel nicht dafür gescholten werden, dass sie Großinves-

titionen mit erheblichen finanziellen Risiken für die Stadt auf ihre Notwendigkeit und finanzielle Tragbarkeit hin überprüft.

Weitere finanzwirtschaftliche Gefahren für die öffentlichen Haushalte entstehen auch immer wieder im Zusammenhang mit anstehenden Wahlen durch populistische Forderungen nach dem Motto: „Am liebsten alles gratis“. Da werden gebührenfreie Kindergärten und Hochschulen, die Senkung von Steuern und Gebühren oder die Anhebung von Kindergeld und Familienzuschlägen gefordert, ohne die erheblichen Auswirkungen auf die ohnehin schon über die Grenzen hinaus belasteten Haushalte zu bedenken. Dabei ist genau das Gegenteil notwendig, nämlich den Bürgerinnen und Bürgern zu verdeutlichen, dass in Zeiten leerer Kassen eine Beteiligung des Einzelnen an den Ausgaben der öffentlichen Hand notwendig ist oder der Leistungsstandard der öffentlichen Verwaltung gesenkt werden muss, um das Gesamtgefüge langfristig zu stabilisieren. Der Erkenntnis, dass die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik „über ihre Verhältnisse“ leben, müssen auch Entscheidungen folgen. Der ständige Ruf nach Leistungen des Staates für alle Lebenslagen darf kein Echo in Form neuer „Wohltaten“ finden.

Bei der Lösung der anstehenden finanzwirtschaftlichen Herausforderungen befinden sich alle öffentlichen Körperschaften in einer Schicksalsgemeinschaft. Dies erfordert eine **solidarische Grundeinstellung**; in finanzwirtschaftlich schwierigen Zeiten droht diese leider verloren zu gehen.

Dies bedeutet u. a., dass sich Bund, Länder und Kommunen nicht zulasten der jeweils anderen Ebene sanieren dürfen, und deswegen müssen als zweckmäßig angesehene Aufgabenverlagerungen mit einem entsprechenden finanziellen Ausgleich verbunden sein. Diesen Grundsatz hat der LRH immer vertreten. Die Kommunen als letztes Glied in der Kette haben keine ausgeprägte eigene Finanzhoheit und sind insoweit auf die Rücksichtnahme des Landes angewiesen. Andererseits haben auch die Kommunen angesichts der Finanzlage des Landes die Aufgabe, mögliche Einsparungen zugunsten des Landes, auf die sie Einfluss nehmen können, zu verwirklichen. Dies wird u. a. im Rahmen der aktuellen Debatte um die Funktionalreform wieder Bedeutung erlangen.

Bei notwendigen Änderungen von Aufgaben oder von Finanzströmen darf nicht kurzfristig nur darauf geschaut werden, ob jede Körperschaft für sich besser oder schlechter gestellt wird. Besitzstandsdenken ohne den Blick für übergreifende Prioritäten verhindert oft genug sinnvolle und bessere Lösungen. Dies gilt auch für das Verhältnis der Kommunen untereinander. Als **Beispiel** wird auf die im Zusammenhang mit der Einführung von

„Hartz IV“ vorgenommene Aufgabenverlagerung im Bereich der Sozialhilfe und die daraus resultierende notwendige Überarbeitung der bisherigen Finanzierungs- und Kostentragungsregelungen verwiesen. Das Innenministerium hatte im Gesetzgebungsverfahren den Wegfall von § 27 FAG, d. h. der gemeindlichen Kostenbeteiligung an den Sozialhilfereinausgaben der Kreise und als „automatischen“ Ausgleich eine systemgerechte Erhöhung der Kreisumlage vorgesehen. Dies hätte im Verhältnis zum Status quo zu einer Belastungsverschiebung zulasten finanzstärkerer Kommunen geführt. Hierbei handelte es sich um Kommunen, die über Jahrzehnte relativ besser gestellt waren, weil die kostenintensive Aufgabe der Sozialhilfe bei ihnen eine eher untergeordnete Rolle gespielt hat. Gleichwohl wurde der Übergang auf die finanzwirtschaftlich gerechtere Finanzierung der Kreise über die Kreisumlage verworfen und auf Wunsch der kommunalen Seite eine bis zu 23 %ige Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an den von den Kreisen zu erbringenden Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II eingeführt, obwohl für den kreisangehörigen Bereich überhaupt kein sachlicher Bezug zu dieser Aufgabe mehr besteht.

Fazit

Der LRH hält eine umgehende **finanzpolitische Kehrtwende** der öffentlichen Hand für unverzichtbar. Die kommunalen Haushalte müssen wieder ausgeglichen, die staatlichen Haushalte wieder verfassungsgemäß sein. Der Abbau der Verschuldung der öffentlichen Haushalte muss langfristig wirken; dieses Ziel kann nur durch eine auf Dauer angelegte **Reformstrategie** i. S. einer Rückkehr zu den Kernaufgaben öffentlichen Handelns erreicht werden.

Kiel, 12. August 2005

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Dr. Aloys Altmann
Klaus Qualen Dr. Ulrich Eggeling
Claus Asmussen Dieter Pättschke