



Sperrfrist: 23. September 2005, 11.00 Uhr

## Pressemitteilung zum Kommunalbericht 2005

Der Präsident des Landesrechnungshofs, Dr. Aloys Altmann,  
zur heutigen Veröffentlichung des Kommunalberichts:

„Die Finanzlage der schleswig-holsteinischen Kommunen hat sich in den beiden letzten Jahren noch weiter verschärft. Trotz der steigenden Gewerbesteuererinnahmen sind bei vielen Städten und Kreisen freie Finanzspielräume nicht mehr vorhanden. Die Haushalte sind stark defizitär. Ein Haushaltsausgleich konnte häufig nur noch durch Verkauf des letzten „Tafelsilbers“ oder durch Entnahmen aus der Rücklage erreicht werden; diese Möglichkeiten sind inzwischen weitgehend ausgereizt.

Notwendige Investitionen konnten wegen fehlender Eigenmittel nur durch zusätzliche Kredite finanziert werden; die Schulden der Kommunen haben sich dadurch erneut deutlich erhöht. Die daraus resultierenden Zins- und Tilgungslasten beeinträchtigen die Investitionskraft der Kommunen.

Auch die Aufwendungen für soziale Sicherung sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Sie haben die kommunalen Haushalte besonders stark belastet.

**Die bisher eingeschlagenen Wege der Kommunen zur Haushaltskonsolidierung werden nicht mehr ausreichen, die unbedingt notwendige finanzpolitische Kehrtwende einzuleiten. Harte Einschnitte bei den Aufgaben und damit bei den Ausgaben sind unerlässlich. Dabei darf es keine Tabus geben: alles muss auf den Prüfstand.**

**In diesem Zusammenhang kommt auch einer Verwaltungsstrukturreform zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit besondere Bedeutung zu. Schleswig-Holstein braucht eine tief greifende Veränderung der Verwaltungsstrukturen auch im kommunalen Bereich. Die inzwischen eingeleiteten Maßnahmen der neuen Landesregierung sind ein wichtiger Schritt für eine zielorientierte Weiterentwicklung der Verwaltungen in Städten, Ämtern und Gemeinden.“**

Mit dem Kommunalbericht 2005 informiert der Landesrechnungshof zum vierten Mal nach 1999, 2001 und 2003 über seine Prüfungserkenntnisse von übergeordneter und allgemeiner Bedeutung im kommunalen Bereich. Damit sollen den Entscheidungsträgern in den kommunalen Verwaltungen ein Überblick über die landesweite Lage und auch praktische Entscheidungshilfen an die Hand gegeben werden.

## **1. Kommunale Finanzlage**

Die finanzielle Situation der vom Landesrechnungshof geprüften Kreise, kreisfreien Städte und Städte über 20.000 Einwohner - sog. Mittelstädte - hat sich in den vergangenen 2 Jahren zunehmend verschlechtert, in einigen Fällen sogar dramatisch. Ursächlich hierfür ist u. a. der Einnahmerückgang der kommunalen Haushalte, der den schwachen Konjunkturverlauf deutlich widerspiegelt.

Als Folge dieser Entwicklung sind weitere wesentliche Verschlechterungen bei den 3 Kernindikatoren zur Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften festzustellen:

- Investitionsvolumen,
- Verschuldung,
- freier Finanzspielraum.

Die notwendigen Investitionen für kommunale Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten, Straßen usw. konnten wegen fehlender oder unzureichender Eigenmittel nur durch zusätzliche Kredite finanziert werden; die absoluten Schulden der Kommunen sind dadurch noch weiter gestiegen. Die daraus resultierenden Zins- und Tilgungslasten belasten die Haushalte zusätzlich - ein Teufelskreis.

Bereits im Jahr 2003 hatten alle 4 kreisfreien Städte, 4 von 16 Mittelstädten und 10 von 11 Kreisen keinen freien Finanzspielraum mehr; auch im Jahr 2004 konnten viele Gebietskörperschaften ihre Haushalte nur durch Vermögensverzehr stützen und einen ausgeglichenen Jahresabschluss erzielen. „Spitzenreiter“ in Sachen Haushaltsdefizit 2004 waren in den jeweiligen Kommunalgruppen die Hansestadt Lübeck mit rd. 83 Mio. €, der Kreis Pinneberg mit rd. 16 Mio. € und die Stadt Pinneberg mit knapp 14,5 Mio. €.

## **2. Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung**

Bei dieser Haushaltslage sind die Perspektiven für die kommunalen Finanzen alles andere als rosig, ganz im Gegenteil, sie sind bedrohlich. Und Hilfe „von oben“ ist nicht zu erwarten: auch die Kassen des Bundes und des Landes sind leer. An einer tief greifenden Haushaltskonsolidierung führt daher kein Weg vorbei. Die bisher eingeschlagenen Maßnahmen der Kommunen werden allerdings nicht mehr ausreichen, die notwendige finanzpolitische Kehrtwende einzuleiten. Harte Einschnitte bei den Aufgaben und damit bei den Ausgaben sind unerlässlich; dabei darf es keine Tabus geben. Die gesamte Palette von Dienstleistungen muss auf den Prüfstand. Ganz konkret muss etwa der weitere Betrieb eines besonders defizitären Theaters oder einer Schwimmhalle bzw. das Festhalten an der eigenen, aber teuren Schule infrage gestellt werden. Auch der Rückzug der Kommunen aus selbstverständlich gewordenen Leistungen, wie z. B. der Schülerbeförderung, darf nicht von vornherein tabuisiert werden; zumindest sollte in einem ersten Schritt eine Eigenbeteiligung an den Kosten erwogen werden.

Dies erfordert ein Umdenken auf allen Gebieten kommunaler Dienstleistungen, welches auch gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern deutlich angesprochen werden muss. So ist beispielsweise der Begriff „Bür-

gernähe“ neu zu definieren: angesichts der Möglichkeiten elektronischer Kommunikation und wachsender Mobilität müssen öffentliche Leistungen nicht zwingend an jedem Ort und in jedem Stadtteil vorgehalten werden. Die Zusammenarbeit kommunaler Aufgabenträger kann auf vielen Gebieten mit dem Ziel der Kostenreduzierung intensiviert werden. Nicht alles muss zwingend durch die eigene Verwaltung und mit eigenem Personal erledigt werden (s. die Beiträge „Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich“ (Nr. 8), „Kommunale Bauhöfe“ (Nr. 12), „Kommunale Schwimmbäder“ (Nr. 13) und „Kommunaler Wohnungsbestand“ (Nr. 18)).

Angesichts der dramatischen Finanzsituation der Kommunen muss die Übernahme neuer Aufgaben durch den Abbau bisheriger Aufgaben gegenfinanziert werden. Prioritätensetzung auf der Ausgabenseite ist nicht nur legitim, sondern unerlässlich, um die Ausgabenspirale nicht erneut in Gang zu setzen. Diese Forderung des Landesrechnungshofs gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass ständig neue kostenträchtige Aufgaben auf die kommunalen Haushalte zukommen; als Beispiele seien die Einrichtung von Ganztagschulen und die umfassende Betreuung für Kinder unter 3 Jahren nach dem Tagesbetreuungsausbaugesetz genannt.

### **3. Verwaltungsstrukturreform**

In Anbetracht der dramatischen finanzwirtschaftlichen Entwicklung hat das Thema Verwaltungsstrukturreform in der landes- und kommunalpolitischen Diskussion zunehmend an Bedeutung gewonnen. Der Landesrechnungshof hatte bereits im November 2003 einen Sonderbericht „Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich“ veröffentlicht. Darin wurden nach umfassender Bestandsaufnahme folgende Bewertungen und Forderungen formuliert:

- 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 Einwohner (Ew) und die anzustrebende Optimalgröße auf 9.000 Ew und größer festgesetzt werden.
- 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.

Gleichzeitig machte der Landesrechnungshof 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 mitzugestalten.

Auf der Basis des Koalitionsvertrags hat die neue Landesregierung nunmehr am 28.06.2005 neue Leitlinien zur künftigen kommunalen Struktur beschlossen. Jede Verwaltungseinheit der Ämter und amtsfreien Gemeinden soll künftig mindestens 8.000 bis 9.000 Ew betreuen. Einer gesetzlichen Regelung zum 01.04.2007 geht eine Phase freiwilliger und finanziell unterstützter Zusammenlegungen voraus.

Damit werden Forderungen des Landesrechnungshofs erfüllt. Die Maßnahmen bieten die Chance für eine zielorientierte Weiterentwicklung kommunaler Verwaltungsstrukturen in der Zukunft, die die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit kommunaler Verwaltungen in Schleswig-Holstein nachhaltig erhöhen kann. Soweit zum kreisangehörigen Bereich.

Für eine Bewertung der erneuten und dringend erforderlichen Bemühungen der Landesregierung um die Funktionalreform und der in diesem Zusammenhang vorgesehenen Dienstleistungszentren ist es noch zu früh.

#### **4. Soziale Sicherung und Sozialrechtsreform**

Die Aufwendungen für die soziale Sicherung (Sozialhilfe sowie Kinder- und Jugendhilfe) sind auch in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Sie belasten zunehmend die kommunalen Haushalte. Die überwiegend pflichtigen und kostenintensiven Aufgabenbereiche engen die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen ein und erschweren eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung. Zwar haben sich die Sozialhilfeaufwendungen durch die Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung für die Kommunen verringert. Diese Entlastung wurde jedoch durch einen steigenden Zuschussbedarf für die erzieherische Jugendhilfe und die Kindertageseinrichtungen sowie durch Kostensteigerungen bei der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege wieder aufgeessen.

Mit Hartz IV, der umfassenden Sozialrechtsreform, sollen die Kommunen in Deutschland insgesamt um 2,5 Mrd. € nachhaltig entlastet werden. Die konkreten finanziellen Auswirkungen der Reform - auch auf die Kommunen in Schleswig-Holstein - können zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch nicht beziffert werden, da bisher keine hinreichend verlässlichen Daten vorliegen und die Finanzierung der Ausgaben noch nicht abschließend geregelt ist.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs wird der finanzielle Aufwand für die soziale Sicherung auch in Zukunft erheblichen Einfluss auf die kommunalen Haushalte haben.

#### **5. Personalwirtschaft**

Da die Personalausgaben neben den Kosten für die soziale Sicherung den größten kommunalen Ausgabenblock darstellen, geraten sie zwangsläufig in den Blickpunkt von Konsolidierungsmaßnahmen. Die Kommunen haben von 1999 bis einschließlich 2004 erfreulicherweise Personal abgebaut. Der Stellenrückgang fand allerdings vor allem im Bereich der kommunalen Einrichtungen und weniger in der Kernverwaltung statt; die Gründe liegen im Wesentlichen in organisationsbedingten Ausgliederungen sowie in einer sukzessiven Privatisierung zuvor selbst wahrgenommener Leistungen.

Trotz dieser Stelleneinsparungen sind die Gesamtausgaben für das Personal - bedingt durch tarifliche und besoldungsrechtliche Erhöhungen sowie durch überproportionale Steigerungsraten der Beiträge zu den Versorgungskassen - weiter angestiegen.

Die Kommunen müssen ihre Anstrengungen zu einer Begrenzung der Personalausgaben daher weiter verstärken. Nachhaltiger Erfolg wird nur durch eine fortlaufende Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik sowie durch die systematische Überprüfung der Notwendigkeit von Stellen eintreten.

## **6. Sonstige Prüfungserkenntnisse**

Darüber hinaus befasst sich der Kommunalbericht 2005 mit Themen aus dem breiten Aufgabenspektrum der Kommunen wie der sozialen Sicherung, dem Schulbereich, den kommunalen Einrichtungen und Gesellschaften, dem Einsatz von Informationstechnik und dem kommunalen Wohnungsbestand.

Besondere Bedeutung kommt dem Beitrag **„Interkommunale Kooperation und Vergaberecht“** zu. Der Landesrechnungshof betrachtet mit großer Sorge eine Entwicklung, die erhebliche Probleme für die derzeit praktizierten und wünschenswerten Kooperationen im kommunalen Bereich mit sich bringt. Diese Probleme werden durch Maßnahmen der EU-Kommission und die Rechtsprechung deutscher Gerichte ausgelöst, die die landesgesetzlich geregelte kommunale Zusammenarbeit fast ausschließlich durch die wettbewerbsrechtliche und damit vergaberechtliche Brille betrachten.

Die Landesregierung ist daher aufgerufen, gegenüber der Bundesregierung für zweifelsfreie Regelungen im Europa- und Bundesrecht einzutreten. Die wirtschaftlich sinnvolle und notwendige Kooperation darf nicht durch vergaberechtliche Hindernisse unterlaufen werden.

Kiel, 23. September 2005