



Kiel, 11. November 2016

Sperrfrist: 11. November 2016, 10:00 Uhr

Pressemitteilung zum Kommunalbericht 2016

**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs, Dr. Gaby Schäfer,
zur heutigen Veröffentlichung des Kommunalberichts:**

„Die Einnahmen der schleswig-holsteinischen Kommunen sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Dies hat für eine gewisse finanzielle Entlastung gesorgt.

Die Kommunen sehen sich aber gleichzeitig steigenden Sozialausgaben, einem Sanierungsstau bei Straßen und Gebäuden sowie hohen Flüchtlingsausgaben gegenüber. Deshalb müssen sie - trotz der guten Einnahmen - auch weiterhin strikte Ausgabendisziplin wahren.“

1. Kommunale Finanzlage

Die Einnahmen der schleswig-holsteinischen Kommunen aus Steuern und Finanzausgleich sind von 2009 bis 2015 um 1,1 Mrd. € gestiegen. Das ist ein Anstieg von 33,5 %. Dabei entwickelten sich die Gewerbesteuererinnahmen besonders positiv. Sie stiegen von 690 Mio. € im Jahr 2009 auf über 1 Mrd. € im Jahr 2015. Diese Steigerung kommt vor allem den Städten zugute.

Auch die Finanzausgleichsmasse, von der vor allem steuerschwache Kommunen profitieren, ist von 1,1 Mrd. € auf 1,5 Mrd. € angewachsen. Hinzu kommen finanzielle Unterstützungsmaßnahmen von Bund und Land: So profitieren die Kreise und kreisfreien Städte von der Übernahme der Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund. Den Städten und Gemeinden hilft die kontinuierliche Aufstockung der Betriebskostenförderung beim Ausbau des Betreuungsangebots für unter Dreijährige durch das Land.

Der positive Einnahmetrend ist jedoch nur eine Seite der Medaille. Denn auch die Ausgaben sind kontinuierlich angestiegen, verbunden mit steigenden Kassenkrediten und Schulden. Davon sind aber nicht alle Kommunen betroffen, weil sich hier die unterschiedliche Steuerkraft und die Trägerschaft für bestimmte Aufgaben deutlich bemerkbar machen. Vor allem bei den Sozialausgaben ist die Dynamik ungebrochen. Hieraus resultieren nach wie vor die größten Belastungen der Kreise und kreisfreien Städte.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die meisten Kommunen nach wie vor sehr solide wirtschaften müssen, um aktuelle Herausforderungen zu meistern und eine nachhaltige Aufgabenerfüllung sicherzustellen.

Ziel des Kommunalen Finanzausgleichs 2015 ist, die Verteilung der Finanzausgleichsmasse in der Zukunft stärker an den aus der Aufgabenerfüllung resultierenden Ausgaben zu orientieren, z. B. durch die Einführung des Soziallastenausgleichs.

Doch was geschieht mit den Kommunen, die aufgrund hoher Sozialausgaben erhebliche Schulden aus der Vergangenheit haben? Dieses Problem ist bisher ungelöst. Die finanziellen Auswirkungen sind erheblich und werden durch die bis 2018 gewährten Konsolidierungshilfen nicht kompensiert. Das Land sollte mit den kommunalen Landesverbänden deshalb die Fortführung der Konsolidierungshilfe ab 2019 oder andere Alternativen wie z. B. einen kommunalen Schuldenentlastungsfonds erörtern.

Zu den Prüfungsergebnissen im Einzelnen:

2. Forderungsmanagement der Kommunen

Der Landesrechnungshof hat das Forderungsmanagement und das kommunale Vollstreckungswesen in allen 155 hauptamtlich verwalteten Kommunen geprüft. Er hat festgestellt, dass Forderungen häufig nicht oder nicht rechtzeitig erfasst werden. Die offenen Forderungen stiegen in den Jahren 2009 bis 2011 von 144 Mio. € auf 167 Mio. €. Ein Drittel der Kommunen hatte keinen ausreichenden Überblick über ihre Außenstände.

Die Erfolgsquote bei der Vollstreckung betrug lediglich 30 %. Jährlich konnten im Durchschnitt nur 18 Mio. € von 62 Mio. € realisiert werden.

Mit einem wirkungsvolleren Forderungsmanagement könnten deutlich höhere Einnahmen realisiert werden. So könnten Kommunen z. B. Vollstreckungen von Realsteuerforderungen im Vollstreckungsdienst vorbereiten lassen und das Kontoabrufersuchen beim Bundeszentralamt für Steuern nutzen. So ist es möglich zu erfahren, welche Kreditinstitute für die abgefragte Person Konten oder Depots führen. Hier bestehen Optimierungspotenziale, um die Liquidität der Kommunen zu verbessern.

3. Vergleichende Prüfung von 5 Mittelstädten

Der Landesrechnungshof hat eine vergleichende Prüfung der Städte Eckernförde, Heide, Husum, Rendsburg und Schleswig durchgeführt. Ziel ist es, Transparenz herzustellen und optimale und erprobte Handlungsalternativen ausfindig zu machen.

Es wurden die Entwicklung der Finanzlage, die Personalwirtschaft, das städtische Zuschusswesen, kostenrechnende Einrichtungen, Bauaufsicht, Gebäudereinigung, Schulkostenbeiträge, Forderungsmanagement, Kindertagesstätten und die Beteiligungsverwaltung untersucht.

Kindertagesstätten: Betriebskosten stellen eine finanzielle Herausforderung für die Kommunen dar

Die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen ist eine stetig steigende finanzielle Herausforderung für die Kommunen. Die 5 geprüften Städte beteiligten sich 2013 mit insgesamt 11,4 Mio. € an den laufenden Betriebskosten. Bei den Einrichtungen der freien Träger lag ihr Finanzierungsanteil im Durchschnitt bei 41,21 %. Die Elternbeiträge lagen im

Durchschnitt bei 27,59 %. Ähnlich sah es auch bei den kommunal getragenen Kindertageseinrichtungen aus. Den Rest teilen sich Bund, Land und die freien Träger der Kindertageseinrichtungen.

Heftig diskutiert wird nach wie vor, wer welchen Beitrag zur Finanzierung der Kindertagesstätten zu leisten hat. Der Landesrechnungshof hat bereits 2008 die uneinheitlichen Sozialstaffelungen der Kreise kritisiert. Gleichzeitig sprach er sich für einen Regel Elternbeitrag in Form eines maximalen Anteils an den Betriebskosten aus. In Schleswig-Holstein wurde eine Vielzahl von Finanzierungsbeziehungen mit unterschiedlichen Beteiligten geschaffen. Diese komplexen Strukturen gilt es zu vereinfachen.

Dem Landesrechnungshof erscheint eine Beteiligung der Eltern von bis zu einem Drittel an den Betriebskosten angemessen. Auch die kommunalen Landesverbände empfehlen, den Regel Elternbeitrag in kreisangehörigen Kommunen auf mindestens 30 % der ermittelten Betriebskosten je Platz festzusetzen. Die Absicht der Landesregierung, die Eltern von Krippenkindern ab 2017 mit einem monatlichen Zuschuss von 100 € pro Kind zu unterstützen, löst das Problem der Finanzierung der Betriebskosten nicht.

Beteiligungsverwaltung: Kommunale Gesellschaften besser steuern

Im Rahmen ihrer Organisationshoheit haben die Kommunen in den vergangenen Jahren weite Teile der kommunalen Aufgabenerfüllung ausgegliedert, z. B. Touristik, Stadtmarketing, Wirtschaftsförderung, Baubetriebshöfe. Damit findet ein bedeutsamer Teil des finanziellen

Engagements der Kommunen außerhalb des Haushalts statt. Steigende Schuldenstände und hohe Verlustausgleichszahlungen aus städtischen Haushalten sind oftmals die Folge. Als originäre Aufgabenträger haben die Kommunen dafür Sorge zu tragen, dass ihre ausgegliederten Einrichtungen sachgerecht gesteuert und kontrolliert werden. Denn nur so wird sichergestellt, dass die öffentlichen Aufgaben in ihrem Sinne erfüllt werden.

Die praktische Umsetzung in den Städten wird der Aufgabenstellung einer Beteiligungssteuerung oftmals nicht gerecht. Es bedarf einer nach Anzahl, Aufgaben- und Geschäftsfeld personell ausgerichteten und damit angemessenen Beteiligungsverwaltung. Sie muss in der Lage sein, finanzielle Risiken für die Städte aus der Beteiligung frühzeitig zu erkennen und aufzuzeigen, damit die zuständigen Gremien darüber beraten und die Kommunen als Gesellschafter steuernd eingreifen können.

Mittlerweile hat der Gesetzgeber im Juni 2016 mit dem Gesetz zur Stärkung der Kommunalwirtschaft den neuen § 109 a in die Gemeindeordnung eingefügt, womit eine Beteiligungsverwaltung pflichtig einzurichten ist.

Dies betrifft von den geprüften Städten Heide und Schleswig, die bisher noch keine Beteiligungsverwaltung haben. Aber auch die übrigen Städte müssen ihre Beteiligungsverwaltung professionalisieren.

4. Rekommunalisierung der Stromnetze

Mit der Liberalisierung des Strommarktes ist der Betrieb von Stromnetzen ein unternehmerisches Projekt, in das private Unternehmen einsteigen können. Dabei sind sie darauf angewiesen, dass die Kommunen ihre öffentlichen Verkehrswege zur Verfügung stellen, also ein Wegenutzungsrecht einräumen. Dafür zahlen die Unternehmen eine Konzessionsabgabe. Der Gesetzgeber hat die Gemeinden verpflichtet, über die Wegenutzung diskriminierungsfrei und mindestens alle 20 Jahre neu zu entscheiden. In den vergangenen Jahren ist eine größere Zahl von Konzessionsverträgen ausgelaufen. Die Kommunen mussten über den Neuabschluss der Wegenutzungsverträge entscheiden. Dabei war eine starke Dynamik zu verzeichnen, die Aufgabe wieder einem kommunalen Unternehmen zu übertragen. Soll aber der Netzbetrieb in die kommunale Hand zurückgeführt werden, haben die Gemeinden eine Doppelrolle. Einerseits entscheiden sie über das Nutzungsrecht an ihren Verkehrswegen, und andererseits nehmen sie als Marktteilnehmer am Auswahlverfahren teil. Da sie also sowohl Vergabestelle als auch Mitbieter sein können, erfordert der rechtssichere Neuabschluss von Wegenutzungsverträgen ein transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren.

Im Zusammenhang mit der Vergabe der Wegenutzungsrechte ist es bundesweit zu umfangreichen Rechtsstreitigkeiten gekommen. In mehreren Grundsatzurteilen sind die Auswahlentscheidungen von Kommunen wegen Verfahrensfehlern oder unzulässiger Entscheidungskriterien vom Bundesgerichtshof für nichtig erklärt worden. Unter anderem hat dies dazu geführt, dass es in Schleswig-Holstein zum Prüfungszeitpunkt nur in wenigen Fällen zu einem Wechsel des Netzbetreibers gekommen ist.

Ein effizienter Stromnetzbetrieb ist zudem eine technisch und unternehmerisch anspruchsvolle Aufgabe. Die Netzbetreiber bewegen sich auf einem Feld mit teils erheblichen Planungsunsicherheiten. Ein wesentlicher Punkt ist dabei die Regulierung der Netzentgelte durch die Bundesnetzagentur, wie sich an der aktuell geführten Diskussion über die Absenkung der Eigenkapitalzinssätze für Netzbetreiber zeigt. Die erhofften Gewinne für die Kommunen können sich nämlich im Grunde nur aus der Eigenkapitalverzinsung ergeben.

Angesichts der rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Risiken sowie der volkswirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Auswirkungen gelangt der Landesrechnungshof zu dem Fazit, dass die „Rekommunalisierung“ der Stromnetze - von Einzelfällen abgesehen - grundsätzlich nicht empfohlen werden kann.

5. Öffentlicher Personennahverkehr

Ein leistungsfähiger Öffentlicher Personennahverkehr ist gerade für ein Flächenland wie Schleswig-Holstein von großer Bedeutung. Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten zur Finanzierung ihres Nahverkehrs Landes- und Bundesmittel. Dies waren bisher insgesamt 57 Mio. € pro Jahr. Wie das Geld verteilt wird, ergibt sich aus einer Finanzierungsverordnung.

Sie ist überholt und beruht auf einem nicht mehr sachgerechten Verteilungsschlüssel von 2007. So erhält z. B. die Stadt Flensburg 23 € pro Einwohner, während die Stadt Neumünster mit 3 € pro Einwohner auskommen muss. Der Landesrechnungshof hat der Landesregierung empfohlen, die Verteilung anhand verursachungsgerechter, einheitlicher und transparenter Kriterien neu zu regeln. Dies sollte mit der

neuen Finanzierungsverordnung ab 2018 geschehen. Maßgeblich sollten dann die Einwohnerzahl und die Fläche der Kreise und kreisfreien Städte sein. Das Land hat zugesagt, bis zur Neufassung der Finanzierungsverordnung 2018 einen neuen, mit allen Aufgabenträgern abgestimmten Verteilungsschlüssel zu finden.