



Kiel, 16. Juni 2003

**Sperrfrist: 17.06.2003, 9:30 Uhr**

## **Pressemitteilung**

### **zum Kommunalbericht 2003 des Landesrechnungshofs**

**Die Finanzlage der schleswig-holsteinischen Kommunen hat sich in den letzten Jahren deutlich verschärft. Angesichts der weiterhin unbefriedigenden konjunkturellen Entwicklung und der damit im Zusammenhang stehenden dramatischen Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung müssen auch die Kommunen der Fortsetzung ihres Haushaltskonsolidierungskurses oberste Priorität einräumen.**

**In diesem Zusammenhang kommt einer Verwaltungsstrukturreform besondere Bedeutung zu. Der bisherige Prozess der Meinungsbildung und Konzeption genügt - wie schon bei der Prüfung der Reformvorhaben der Landesregierung ähnlich festgestellt - nicht den Anforderungen, die an einen solchen grundlegenden Umstrukturierungsprozess zu stellen sind. Die Landesregierung ist aufgefordert, nach einer gründlichen Analyse ein schlüssiges Konzept mit Leitlinien für die auf freiwilliger Basis durch die Kommunen zu realisierende Verwaltungsstrukturreform vorzulegen.**

**Die aus der sozialen Sicherung resultierenden finanziellen Belastungen der Kommunen nehmen weiterhin zu und dominieren die kommunalen Haushalte. In diesem rechtlich komplexen und kostenintensiven Verwaltungsbereich sollte eine ausreichende Zahl von erfahrenen**

**Verwaltungsmitarbeitern eingesetzt werden, um durch eine detaillierte Anspruchsprüfung die Kosten zu begrenzen.**

**Die Abrechnungen nach dem Quotalen System für die Jahre 2000 und 2001 bestätigen die vom Landesrechnungshof im letzten Kommunalbericht aufgezeigte nachteilige Entwicklung insbesondere für die Kreise. Dieser Tatbestand ist in die notwendigen Erörterungen zwischen Land und Kommunen über eine angemessene kommunale Finanzausstattung einzubeziehen.**

**In den vom Landesrechnungshof geprüften Kommunen war in den Jahren 1999 bis 2002 insgesamt ein Stellenrückgang um rd. 4 % zu verzeichnen. Durch diesen Stellenabbau ist es den Kommunen gelungen, einen Teil der tariflichen Steigerungen aufzufangen und den Anstieg der Gesamtpersonalausgaben zu begrenzen. Der Zuwachs der Personalausgaben ist dabei im Wesentlichen nicht auf den Anstieg der Dienstbezüge zurückzuführen, sondern vor allem auf erhebliche Ausgabensteigerungen bei den Versorgungsleistungen für die Beschäftigten.**

Mit dem Kommunalbericht 2003 gibt der Landesrechnungshof zum dritten Mal nach 1999 und 2001 einen Überblick über seine Prüfungstätigkeit im kommunalen Bereich und seine dabei gewonnenen Erkenntnisse von allgemeiner und übergeordneter Bedeutung.

## **1. Kommunale Finanzlage**

Nach einer leichten Erholung in den Jahren 1999 und 2000 hat sich die finanzielle Situation der vom Landesrechnungshof geprüften Kommunen (Kreise, kreisfreie Städte sowie Städte über 20.000 Einwohner) in den vergangenen 2 Jahren wieder deutlich verschlechtert. Ursächlich hierfür sind vor allem Entwicklungen auf der Einnahmenseite der Haushalte, wo die lahmende Konjunktur z. T. erhebliche Einbrüche bei der Gewerbesteuer ausgelöst hat. Zusammen mit den Auswirkungen des Steuersenkungsgesetzes 2001 ist insgesamt gesehen eine Stagnation bei den allgemeinen Deckungsmitteln bei gleichzeitig weiter steigenden Ausgaben zu verzeichnen. Als Folge dieser Entwicklung ist neben z. T. rückläufigen Investitionsausgaben eine Zunahme der Kreditfinanzierungen und damit schließlich ein weiterer Anstieg der Verschuldung festzustellen. Bereits im Jahr 2002 hatten von den 4 kreisfreien Städten 3 (Flensburg, Lübeck und Neumünster), von den 15 Mittelstädten 6 und von den 11 Kreisen 3 keinen freien Finanzspielraum mehr. Von den anderen Gebietskörperschaften konnten viele ihren Haushalt nur über Rücklagenentnahmen oder außerordentliche Veräußerungen ausgleichen.

Bei dieser Ausgangslage sind die Perspektiven für die kommunalen Finanzen alles andere als rosig. Angesichts der dramatischen Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2003 führt an der Fortsetzung einer tief greifenden Haushaltskonsolidierung auch im kommunalen Bereich kein Weg vorbei.

Unabhängig davon sollte im Rahmen der Gemeindefinanzreform eine gewichtige Gewerbesteuer erhalten bleiben, deren Ausgestaltung die

Einnahmesituation der Kommunen stetiger und damit sicherer machen sollte.

## **2. Verwaltungsstrukturreform**

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der finanzwirtschaftlichen Entwicklung nimmt derzeit das Thema Verwaltungsstrukturreform in der Landes- und kommunalpolitischen Diskussion breiten Raum ein. Ausgelöst durch Äußerungen des Innenministers Mitte 2002 zur erforderlichen Größe leistungsfähiger Kommunen, zur Notwendigkeit verstärkter interkommunaler Zusammenarbeit und zum Reizthema „Gebietsreform“ hat sich eine intensive Diskussion zu diesen Aspekten ergeben, die durch den freiwilligen Zusammenschluss der bisherigen Gemeinden auf der Insel Fehmarn noch beflügelt wurde. Die Landesregierung hat Ende März 2003 erklärt, dass sie den Kommunen (erneut) ein Angebot zur Funktionalreform zwischen Land und Kommunen machen will und eine Kooperationsinitiative der Verwaltungen auf freiwilliger Basis starten wird.

Der Landesrechnungshof hält eine Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen für notwendig. In diesem Zusammenhang findet derzeit eine flächendeckende Querschnittsprüfung des Landesrechnungshofs über die vorhandenen Verwaltungsstrukturen und Kooperationsformen im kreisangehörigen Bereich statt. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im Herbst 2003 vorliegen.

Der Landesrechnungshof hat aufgrund seiner bisherigen Prüfungserfahrungen festgestellt, dass der Erfolg von grundlegenden Änderungsprozessen wesentlich von einem fehlerfreien Verfahrensablauf abhängt. Zuletzt in seinem Bericht 2002 zu den Reformvorhaben der Landesregierung hat er die als notwendig anerkannten Verfahrensschritte dargelegt und typische Fehler festgestellt (S. 29 ff., 41 ff.).

Hinsichtlich des bisherigen Verfahrens zur Verwaltungsstrukturreform vertritt der Landesrechnungshof die Auffassung, dass der Prozess der Meinungsbildung und Konzeption nicht den Anforderungen genügt, die

zu Beginn eines solchen grundlegenden Umstrukturierungsprozesses erfüllt werden müssen. Aus Sicht des Landesrechnungshofs sollte **die Landesregierung** u. a. folgende Aspekte beachten:

- Der Umstrukturierungsprozess muss mit einer Ist-Aufnahme beginnen, die u. a. eine substantiierte Schwachstellenanalyse bezüglich der vorhandenen Verwaltungsstrukturen enthält.
- In die notwendige Aufgabenanalyse und -kritik der vorhandenen kommunalen Aufgaben muss auch die funktionalreformerische Entscheidung einbezogen werden, welche Aufgaben künftig auf welcher kommunalen Ebene wahrgenommen werden sollen. Erst die dabei entwickelten Qualitätsanforderungen können dann zu Anforderungen in Bezug auf einwohnerbezogene Größenordnungen auf der Gemeinde- und Kreisebene führen.
- Auf der Basis der Analysen und Vorentscheidungen sollten Leitlinien als Grundlage für den Umstrukturierungsprozess entwickelt werden. Die Leitlinien sollten auch ein Angebot an die Kommunen enthalten, welche Aufgaben sie unter welchen Bedingungen zur ortsnahen Erledigung erhalten.
- Die Schaffung größerer hauptamtlicher Verwaltungsstrukturen erfordert nicht zwingend eine Gebietsreform. Auch eine kooperative Aufgabenerledigung oder die vollständige Zusammenlegung hauptamtlicher Verwaltungen, z. B. am selben Ort, unter Beibehaltung der bestehenden kommunalen Körperschaften wird erhebliche Wirtschaftlichkeitspotenziale freisetzen.
- Schließlich sollte als Bestandteil der geforderten Leitlinien ein Konzept entwickelt werden, wie der gewollte freiwillige Prozess auf kommunaler Ebene fachlich, finanziell und organisatorisch unterstützt werden kann.

In der beschriebenen Vorgehensweise sieht der Landesrechnungshof die Chance für eine zielorientierte Weiterentwicklung kommunaler Verwaltungsstrukturen in der Zukunft, die die Wirtschaftlichkeit und Wirkungskraft kommunaler Verwaltungen nachhaltig erhöhen kann.

### 3. Soziale Sicherung

Die bereits in den vorangegangenen Kommunalberichten dargestellte überproportionale Belastung der kommunalen Haushalte durch die Aufwendungen für die soziale Sicherung nimmt weiter zu. Die überwiegend pflichtigen und kostenintensiven Aufgabenbereiche engen die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen ein und erschweren eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung. Die finanzwirtschaftliche Hauptlast liegt nach wie vor im Bereich der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz, aber auch die Kinder- und Jugendhilfe trägt mit einem kontinuierlichen Zuwachs der Aufwendungen zu den Finanzproblemen der Kommunen bei.

Einer finanzwirtschaftlich nachhaltigen Gegensteuerung durch die Kommunen sind Grenzen gesetzt. Eine sachgerechte qualitative und quantitative Personalausstattung für die Sachbearbeitung kann jedoch zu einer gewissen Begrenzung der Kosten beitragen.

Für die Zukunft ist nach Einschätzung des Landesrechnungshofs bei der gegenwärtigen Rechtslage keine Trendwende abzusehen; insbesondere die Entwicklungen in der Eingliederungshilfe lassen einen beschleunigten Anstieg der Sozialhilfearbeit aufzufordern. Zwar wird die zum 01.01.2003 in Kraft getretene **Grundsicherung** den originären Sozialhilfeeinrichtungen entlasten. Sie löst aber gleichzeitig einen eigenen Finanzbedarf an anderer Stelle aus, sodass es im Ergebnis lediglich zu einer Kostenverschiebung innerhalb der sozialen Sicherung kommen wird.

Angesichts leerer öffentlicher Kassen wird eine ähnliche Entwicklung auch bezüglich der beabsichtigten Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe mit Teilen der kommunalen Sozialhilfe zu einem eigenständigen Leistungsanspruch für arbeitsfähige Erwerbslose eintreten (**Arbeitslosengeld II**). Denn wie immer auch die Aufgabenzuordnung aussehen wird: Derjenige, der zum Aufgabenträger bestimmt wird, wird zur Finanzierung der ihm entstehenden zusätzlichen Ausgaben einen finanziellen Ausgleich von denjenigen fordern, die entlastet werden.

#### **4. Quotales System**

Schon in seinem Kommunalbericht 2001 hatte der Landesrechnungshof festgestellt, dass sich die gemeinsame Finanzierung von Land und Kommunen als Träger der Sozialhilfe (Quotales System) zulasten der Kommunen, insbesondere der Kreise, verschoben hat. Trotz dieser Entwicklung hatte sich der Landesrechnungshof aufgrund der unstrittigen Vorteile für ein generelles Festhalten am Quotalen System ausgesprochen. Gleichzeitig hatte er den Sozialhilfeträgern geraten, in einen Dialog über die Kostenverteilung einzutreten.

In der Zwischenzeit hat sich die seinerzeit aufgezeigte nachteilige Entwicklung weiter verfestigt. Der vom Landesrechnungshof angeregte und begonnene Dialog wiederum hat bisher zu keinen konkreten Ergebnissen geführt.

Der Landesrechnungshof erneuert daher seine Aufforderung an Land und Kommunen, gemeinsam über die gegenwärtige Kostenverteilung der Sozialhilfelasten und ihre finanziellen Auswirkungen nachzudenken und diese in die notwendigen Verhandlungen zwischen Land und Kommunen über eine angemessene kommunale Finanzausstattung einzubeziehen.

#### **5. Personalwirtschaft**

Da die Personalausgaben neben den Ausgaben für die soziale Sicherung den größten kommunalen Ausgabenblock darstellen, bilden sie zwangsläufig einen Schwerpunkt im Rahmen von Konsolidierungsmaßnahmen. Insgesamt wurden in den der Prüfung des Landesrechnungshofs unterliegenden Kommunen in den Jahren 1999 bis 2002 rd. 4 % der Stellen eingespart. Vor allem durch diese Stelleneinsparungen war es möglich, den Anstieg der Personalausgaben in diesem Zeitraum auf 2,9 % zu begrenzen. Allein die tariflichen Steigerungen hätten ansonsten einen Personalausgabenanstieg von rd. 6,5 % ausgelöst. Eine detailliertere Betrachtung der einzelnen Ausgabearten zeigt, dass vor allem die deutlich gestiegenen Versorgungsleistungen

den Ausgabenzuwachs bewirkt haben. Während hierfür im Eckjahrevergleich 1999/2002 rd. 17,3 % mehr an Finanzmitteln aufzubringen waren, war bei den Dienstbezügen im gleichen Zeitraum lediglich ein Zuwachs von 0,7 % zu verzeichnen.

## 6. Kommunale Versicherungen

Die Praxis des kommunalen Versicherungsschutzes ist noch weitgehend unwirtschaftlich und verstößt fast durchweg gegen Vergaberecht. Dies ist das Ergebnis einer gemeinsam mit 5 Gemeindeprüfungsämtern der Kreise durchgeführten Prüfung. Es lassen sich beträchtliche Einsparungen erzielen, wenn die Kommunen den Wettbewerb durch öffentliche Ausschreibung nutzen, eine vorherige Risikoanalyse insbesondere zur Vermeidung nicht notwendiger Versicherungen durchführen sowie vermehrt Vereinbarungen von Selbstbeteiligungen zur Senkung der Prämien abschließen. Auch gezielte Maßnahmen zur Risikoverminderung, zur Schadensverhütung und zur Risikoübertragung auf Dritte können zu wirtschaftlichen Ergebnissen bei der Abdeckung des Versicherungsrisikos beitragen. Der Landesrechnungshof empfiehlt den Kommunen, ihren gesamten Versicherungsschutz unter Berücksichtigung seiner Hinweise zu überprüfen.

## 7. Sonstige Prüfungsergebnisse

Neben den o. a. Themen befasst sich der Kommunalbericht 2003 im Rahmen weiterer Beiträge u. a. auch mit der Effektivität der unterschiedlichen Organisationsformen bei der Heranziehung Unterhaltsverpflichteter im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt, mit der Vergabepaxis nach der VOL, mit der Aufgabenstellung und -wahrnehmung kommunaler Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sowie mit der Städtebauförderung in den Kommunen.

Unter dem Stichwort **Verwaltungsmodernisierung** sind darüber hinaus 2 Beiträge zu nennen, die sich mit den Auswirkungen der Budget-

tierung sowie mit finanziellen Leistungsanreizen in der kommunalen Praxis befassen.

Der Landesrechnungshof bewertet die weitgehend vorgefundene inputorientierte **Budgetierung** - vor allem für größere kommunale Körperschaften - im Ergebnis positiv. Durch die Nutzung haushaltsrechtlicher Flexibilisierungsmöglichkeiten, verbunden mit einer Neuabgrenzung von Zuständigkeiten und Kompetenzen, können bei sachgerechter Ausgestaltung der Budgetierung haushaltswirtschaftliche Verfahrensabläufe gestrafft, das Budgetrecht der Vertretungskörperschaft gewahrt, die Motivation der Beschäftigten gesteigert und schließlich die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung verbessert werden.

Was die in den Kommunen - wie im Übrigen auch beim Land - bisher vorgefundene Zurückhaltung bei der **Einführung neuer leistungsbezogener Besoldungselemente** betrifft, empfiehlt der Landesrechnungshof, nicht gänzlich auf deren Einsatz zu verzichten. Zumindest sollte von dem Instrument der Leistungsprämie Gebrauch gemacht werden. Sie bietet auch unter Berücksichtigung der angespannten kommunalen Finanzlage die Möglichkeit, ohne finanzwirtschaftliche Verpflichtungen für folgende Haushaltsjahre in Qualität oder Quantität besonders herausragende Leistungen zu honorieren.