



Kommunalbericht 2008

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

Kiel, 07. August 2008

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Hopfenstraße 30, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/6641-423
Fax: 0431/6641-438
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Vorbemerkungen	7
2. Kommunalprüfung	9
3. Kommunale Finanzlage	14
4. Vermögenserfassung und -bewertung bei der Einführung eines neuen kommunalen Rechnungswesens	38
5. Einsatz derivativer Finanzinstrumente	45
6. Finanzwirtschaftliche Entwicklung der Sozialen Sicherung	53
7. Kommunale Kindertagespflege	63
8. Sozialstaffelregelungen in Kindertageseinrichtungen	70
9. Personalwirtschaft	78
10. Kommunale Sportboothäfen	86
11. Interkommunale Zusammenarbeit und Vergaberecht	91
12. Aufsichtsräte kommunaler Beteiligungsgesellschaften	99
13. Kommunale Musikschulen	108
14. Kommunale Kanalnetze	114
15. Einsatz von Informationstechnik in den Kommunen	125
16. Schulbau außerhalb kreisfreier Städte	136
17. Kläranlagen und Ortsentwässerung	140
18. Brückenbau und Brückenerhaltung in der Hansestadt Lübeck	143
19. Ausblick	146

Abkürzungsverzeichnis

A	Abschnitt (in der Haushaltsgliederung)
Abs.	Absatz
AktG	Aktiengesetz
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt für Schleswig-Holstein
ANBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
BA	Bundesagentur für Arbeit
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
DIN	Deutsche Industrienorm
DWA	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.
EG	Europäische Gemeinschaft
einschl.	einschließlich
Epl.	Einzelplan (in der Haushaltsgliederung)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Ew	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
GIS	Geographisches Informationssystem
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GPÄ	Gemeindeprüfungsämter
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HaftpflG	Haftpflchtgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HH-Plan	Haushaltsplan
i. d. F. d.	in der Fassung der
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
i. V. m.	in Verbindung mit
IMK	Innenministerkonferenz
IT	Informationstechnik

JAW	Jugendaufbauwerke
JWS	Jahreswochenstunden
KAG	Kommunalabgabengesetz
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KICK	Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe
KIF	Kommunaler Investitionsfonds
KiTa	Kindertageseinrichtungen
KiTaG	Kindertagesstättengesetz
KITS	Kommunale IT-Standards
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KomFIT	Kommunales Forum für Informationstechnik
KoopA	Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung Bund/Länder/Kommunaler Bereich
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKT	Schleswig-Holsteinischer Landkreistag
LRH	Landesrechnungshof
LRH-G	Gesetz über den Landesrechnungshof
LV	Landesverfassung
LVdM	Landesverband der Musikschulen
LWG	Landeswassergesetz
Mio. €	Millionen EURO
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SchulG	Schulgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SHGT	Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag
SHVgVO	Schleswig-Holsteinische Vergabeverordnung
sog.	sogenannte
StGB	Strafgesetzbuch
SüVO	Selbstüberwachungsverordnung
T€	Tausend EURO
TAG	Tagesbetreuungsausbaugesetz
Tz.	Textziffer in diesem Bericht
VergabeR	Vergaberecht
VG	Verwaltungsgericht
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A
VV	Verwaltungsvorschrift
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
zz.	zurzeit

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).

Da Erkenntnisse aus diesem Aufgabenfeld in den jährlichen Bemerkungen des LRH nur in Einzelfällen behandelt werden, legt der LRH hiermit seinen **5. Kommunalbericht** vor. Mit diesem Bericht werden dem Landtag, der Landesregierung, 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** hatten Gelegenheit für Hinweise und Anregungen bzw. zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf des Kommunalberichts. Den Beitrag „Einsatz derivativer Finanzinstrumente“ hat das **Finanzministerium**, den Beitrag „Finanzwirtschaftliche Entwicklung der Sozialen Sicherung“ das **Sozialministerium**, die Beiträge „Kommunale Kindertagespflege“ und „Sozialstaffelregelungen in Kindertageseinrichtungen“ das **Ministerium für Bildung und Frauen**, die Beiträge „Interkommunale Kooperation und Vergaberecht“ und „Kommunale Sportboothäfen“ das **Wirtschaftsministerium** und den Beitrag „Kommunale Kanalnetze“ das **Umweltministerium** mit der Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Das Innenministerium hat den 5. Tätigkeitsbericht des LRH für den kommunalen Bereich begrüßt und gewürdigt, dass den Kommunen damit erneut wertvolle Hinweise und Empfehlungen für ihre tägliche Arbeit gegeben werden. Der Städtetag Schleswig-Holstein und der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag haben den Kommunalbericht als wichtige Informationsquelle bezeichnet. Er enthalte wertvolle Hinweise und sei für die kommunale Praxis von hohem Nutzen.

Konkrete Hinweise der Ministerien und der kommunalen Landesverbände sind in einzelnen Textbeiträgen berücksichtigt, ausführlichere Stellungnahmen sind in den entsprechenden Beiträgen wiedergegeben worden.

Die Anregung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände, auch Erkenntnisse aus Prüfungen im kreisangehörigen Gemeindebereich

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.

aufzunehmen, wurde auch diesmal aufgegriffen. Die Beiträge „Sozialstafelregelungen in Kindertageseinrichtungen“ und „Kommunale Sportboothäfen“ beruhen auf Erkenntnissen gemeinsamer Prüfungen des LRH mit den Gemeindeprüfungsämtern (GPÄ) der Kreise. Die gute Zusammenarbeit mit den GPÄ ist damit fortgesetzt worden.

Auf Wunsch des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages wurden exemplarische Aussagen zur Finanzsituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden 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 - in den größeren Städten durch eigenständige Rechnungsprüfungsämter wahrgenommen -, 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 untersuchen.

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 Einwohner (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 prüfungsmä-

¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Landesverfassung - LV) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 13.05.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 223.

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. 1 des Gesetzes vom 30.06.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 310.

³ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19.08.1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Art. 123 der Verordnung vom 31.10.2006, BGBl. I S. 2407.

ßig damit insgesamt für den Bereich zuständig, in dem das Innenministerium als Kommunalaufsichtsbehörde tätig ist.

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

2.3 **Zukunftsgerichtete Prüfungstätigkeit des LRH**

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

Auch die vom LRH vermehrt durchgeführten Querschnittsprüfungen beschränken sich nicht allein auf die Aufdeckung von Fehlentwicklungen im Rahmen einer Ordnungsprüfung. Vielmehr sind sie 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 sowie zum Innenministerium als oberste 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.

¹ Vgl. im Übrigen die ausführliche Darstellung zur Kommunalprüfung im Kommunalbericht 1999 des LRH, Nr. 2.

2.4 Übersicht über Kommunalprüfungen

In den Jahren 2005 und 2006 hat der LRH im Einzelnen bei folgenden kommunalen Körperschaften **überörtliche Prüfungen** durchgeführt:

- Kreis Pinneberg,
- Städte Elmshorn, Pinneberg, Quickborn, Bad Oldesloe und Heide.

Im Jahr 2007 wurden erstmals alle 4 kreisfreien Städte im Rahmen einer gemeinsamen überörtlichen Prüfung parallel geprüft; vgl. hierzu im Einzelnen Tz. 2.5.

Einen Schwerpunkt legte der LRH auch in den Jahren 2005 und 2006 auf die Durchführung von **Querschnittsprüfungen**; folgende Themenbereiche wurden dabei behandelt:

- Sachausstattung allgemein bildender kommunaler Schulen mit Lehr- und Lernmitteln (ohne IT),
- Kommunale Sportförderung,
- Organisation und Wirtschaftlichkeit ausgewählter Sportboothäfen in kommunaler Trägerschaft oder kommunaler Beteiligung,
- Kommunale Kindertagespflege,
- Sozialstaffelregelungen in Kindertageseinrichtungen,
- Vermögenserfassung und -bewertung bei der Einführung eines neuen kommunalen Rechnungswesens,
- Aufsichtsräte kommunaler Beteiligungsgesellschaften.

Zusammengefasste Erkenntnisse aus Prüfungen mit kommunalem Bezug fanden ihren Niederschlag auch in folgenden **Bemerkungsbeiträgen 2006**:

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

2007:

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

2008:

Radwegebau.

Weiterhin lässt der LRH jährlich über 170 **Jahresabschlussprüfungen** kommunaler Wirtschaftsbetriebe von Wirtschaftsprüfern oder Wirtschafts-

prüfungsgesellschaften durchführen, wertet die Prüfungsberichte aus und ergreift - falls erforderlich - weitere Maßnahmen. Hinzu kommt die Beobachtung und Überwachung von mehr als 60 kommunalen Gesellschaften, die nach Handelsgesetzbuch bzw. Energiewirtschaftsgesetz geprüft werden.

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

2.5 **Überörtliche Prüfung der kreisfreien Städte im Jahr 2007**

Angesichts der in den Jahren 2002 bis 2005 besonders schwierigen Finanzsituation der kreisfreien Städte entschied sich der LRH im Jahr 2006, die nach dem Zeitablauf erst später anstehende Prüfung der kreisfreien Städte auf das Jahr 2007 vorzuziehen. Mit Blick auf den bereits erwähnten zukunftsgerichteten Prüfungs- bzw. Beratungsansatz (vgl. Tz. 2.3) war es wesentliches Ziel der Prüfung, die Städte bei ihren Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung zu unterstützen. Demzufolge wurden die Prüfungsfelder vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Konsolidierungsrelevanz ausgewählt.

Neben der zielorientierten Auswahl der Prüfgebiete wurden im Gegensatz zu der bisherigen Form der überörtlichen Prüfung die einzelnen Prüfungsgegenstände im Rahmen eines **vergleichenden Querschnittsprüfungsansatzes** bei allen 4 kreisfreien Städten gleichzeitig untersucht. Ziel dieser parallelen Prüfung war es, durch eine auf Vergleichen basierende Betrachtung einerseits Transparenz zu erzeugen und andererseits bestmögliche Handlungsalternativen ausfindig zu machen, um sie den jeweils anderen Städten als „Benchmark“ weiterempfehlen zu können.

Die Prüfung der kreisfreien Städte wurde durch ein relativ großes Prüfungsteam durchgeführt. Dieses setzte sich aus Prüferinnen und Prüfern verschiedener Abteilungen des LRH zusammen. Auf diese Weise konnte ein breites Spektrum an Fragestellungen aus den vielfältigen kommunalen Aufgabenbereichen geprüft werden, beginnend bei der Finanz- und Haushaltswirtschaft sowie der Personalwirtschaft über den Sozial- und Jugendhilfebereich, den Kulturbereich und das Gesundheitswesen bis hin zu Themen aus der Bauverwaltung.

Aufgrund des umfassenden Prüfungsansatzes und nicht zuletzt der zahlreichen vergleichenden (Sachverhalts-)Darstellungen in Form von Tabellen und Grafiken schwankte der Umfang der einzelnen Prüfungsberichte, deren umfassende Ausführungen sich hauptsächlich an die fachlich zu-

ständigen Verwaltungseinheiten richtet, zwischen 800 und 900 Seiten. Um die Bearbeitung der Prüfungserkenntnisse des LRH auch für die Mitglieder der städtischen Organe bzw. Gremien und die Verwaltungsspitze handhabbar zu gestalten, wurden zusätzlich „Kurzfassungen“ von jeweils 120 bis 130 Seiten erarbeitet. Schließlich wurden zur weiteren Arbeitserleichterung alle Vorschläge, Empfehlungen und Prüfbitten des LRH nach der Berichtsgliederung geordnet in einer „Vorschlagsliste“ zusammengefasst. Diese bietet einen noch kompakteren Überblick und kann bei der weiteren Bearbeitung auch als Checkliste für die abschließende Beschlussfassung genutzt werden.

Der mit der Prüfung des LRH verbundene Aufwand aufseiten der kreisfreien Städte sowie der Umfang der 4 eigenständigen Prüfungsmitteilungen wurde z. T. durchaus kritisch gesehen. Gleichwohl waren die Rückäußerungen während bzw. nach den im Dezember 2007 durchgeführten 4 Schlussbesprechungen im Wesentlichen positiv. Hervorgehoben wurden vor allem der beratende Ansatz auf Basis vergleichender Betrachtungen und die vielfältigen hieraus abgeleiteten konkreten Empfehlungen und Hinweise.

Abzuwarten bleiben die Stellungnahmen der kreisfreien Städte, die - leicht verzögert durch die Kommunalwahl im Mai 2008 - voraussichtlich etwa Ende September/Anfang Oktober 2008 abgegeben werden. Derzeit wird geprüft, ob der vergleichende Ansatz auf die überörtliche Prüfung der Kreise und der Städte über 20.000 Einwohner übertragen werden sollte.

Auch wenn sie lediglich in einer begrenzten Zahl von Prüffeldern gewonnen werden konnten, stellen die im Rahmen der überörtlichen Prüfung der kreisfreien Städte erarbeiteten Empfehlungen gute Vorschläge dazu dar, wie ein Sanierungskonzept mit konkreten Einspar-Maßnahmen unterlegt und dadurch umsetzbar gestaltet werden kann.

3. Kommunale Finanzlage

Durch die günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung ab 2005 hat sich die finanzielle Situation der Kommunen in Schleswig-Holstein deutlich verbessert. Allerdings werden voraussichtlich viele der kreisfreien Städte und Kreise weiterhin strukturelle Defizite aufweisen.

Bei den Mittelstädten, kreisfreien Städten und Kreisen ergaben sich bis Ende 2007 nicht gedeckte Fehlbeträge von 546 Mio. €. Der Abbau dieser Fehlbeträge aus Vorjahren wird insbesondere die Kreise und kreisfreien Städte in den nächsten Haushaltsjahren belasten.

Die Verschuldung der o. a. größeren Kommunen des Landes nahm weiter zu. Am stärksten stieg sie bei den Kreisen an. Da gleichzeitig die laufenden Einnahmen zurückgingen oder die Ausgaben stiegen, fällt es insbesondere den Kreisen immer schwerer, die Belastungen aus ihrer Verschuldung zu tragen.

Die Kommunen müssen - ebenso wie das Land - den Weg der Haushaltskonsolidierung unbeirrt fortsetzen. Die konjunkturell bedingten Einnahmeverbesserungen sind vornehmlich zum Abbau der in den letzten Jahren aufgelaufenen Verschuldung zu verwenden. Nur dann werden die Herausforderungen der Kommunen beim Ausbau der Kinderbetreuung und des Ganztagschulwesens finanzwirtschaftlich bewältigt werden können.

Im Mittelpunkt der finanzwirtschaftlichen Betrachtung durch den LRH stehen vorrangig die kommunalen Körperschaften, die seiner unmittelbaren überörtlichen Prüfung unterliegen (Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte über 20.000 Ew¹). Zur Analyse wurden die in den früheren Kommunalberichten veröffentlichten Daten und verwendeten Kennzahlen bis 2007 fortgeschrieben, die im Wesentlichen auf den folgenden 3 Kern-Indikatoren basieren:

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

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

Die finanzwirtschaftlichen Betrachtungen wurden getrennt nach den 3 kommunalen Hauptgruppen der Kreise, der kreisfreien Städte und der Mittelstädte vorgenommen, um den unterschiedlichen Aufgabenstrukturen und den verschiedenen Einnahmequellen bei Vergleichsbetrachtungen gerecht zu werden.

Zur Vervollständigung des kommunalen Gesamtbildes hat der LRH wiederum exemplarisch die Finanzsituation der übrigen Gemeinden und Städte im kreisangehörigen Bereich beschrieben. Diese Darstellungen differenzieren nach Gemeindegrößenklassen.

Das für die Analyse benötigte Zahlenmaterial ist den Rechnungsergebnissen der Kommunen und Berichten des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein entnommen sowie durch eigene Erhebungen und Auswertungen des LRH ergänzt worden.

3.1 Für den Verlauf der kommunalen Finanzlage ist auch die **wirtschaftliche Entwicklung** in Schleswig-Holstein bedeutsam:

Bruttoinlandsprodukt ¹										
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bundesrepublik	+2,0	+2,0	+3,2	+1,2	+0,0	-0,2	+1,1	+0,8	+2,9	+2,5
Schleswig-Holstein	+0,6	+1,5	+2,8	+1,0	-1,9	+0,5	+1,6	+0,6	+1,9	+1,4

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Bruttoinlandsprodukt und Erwerbstätige 1992 bis 2006, Pressemitteilung 10/2008) sowie Statistisches Bundesamt (Pressemitteilungen 15 und 73 aus 2008).

Aus den Werten ist ein deutlicher Anstieg der realen Steigerungsraten in den Jahren 2006 und - etwas nachgebend - in 2007 abzulesen. Die Entwicklung der letzten 2 Jahre stellt die stärkste wirtschaftliche Belebung seit 2000 dar und führte auch zu einer Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt, die sich grundsätzlich in höheren Lohnsteuereinkommen und mindernd bei den Sozialtransferleistungen bemerkbar gemacht hat. Schleswig-Holstein blieb jedoch trotz einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation bei der Steigerung des Bruttoinlandsprodukts in den letzten beiden Jahren spürbar hinter dem Bundesdurchschnitt zurück.

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) werden die Änderungen des Preisniveaus berücksichtigt (sog. reales Bruttoinlandsprodukt). Seit der Reform der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 2005 wird das Bruttoinlandsprodukt jeweils auf Vorjahrespreisbasis preisbereinigt und hierbei verkettet (= zeitliche Verknüpfung).

Inwieweit die konjunkturelle Erholung konkret auch bei den kommunalen Haushalten in Schleswig-Holstein angekommen ist, soll im Folgenden gezeigt werden.

3.2 Die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit lässt sich an dem Grad der Innenfinanzierung des kommunalen Haushalts ableiten. Als Innenfinanzierung ist der aus Ein- und Auszahlungen aus dem laufenden Verwaltungsprozess resultierende Zahlungsüberschuss anzusehen, der letztlich zur Finanzierung weiterer Aktivitäten dient. Als ein Indikator für das noch nicht gebundene¹ Innenfinanzierungsvolumen des kommunalen Haushalts kann der **freie Finanzspielraum**² herangezogen werden. Diese Kennzahl wird aus dem Zuführungsbetrag zum Vermögenshaushalt entwickelt und stellt im Ergebnis den Teil des Zuführungsbetrags dar, der zur grundsätzlich investiven Verwendung - (Eigen-)Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen - vom Verwaltungshaushalt weitergegeben werden konnte. In Höhe des die geforderte Mindestzuführung übersteigenden Betrages der tatsächlich erwirtschafteten Zuführung liegt dann ein freier Finanzspielraum vor.

3.2.1 Der freie Finanzspielraum hat sich in den **Mittelstädten** erfreulich stark erholt, wie sich aus der folgenden Tabelle mit den einwohnerbezogenen Werten entnehmen lässt:

Freier Finanzspielraum	
Haushaltsjahr	€/Ew
1995	98
1996	89
1997	77
1998*	104
1999	117
2000	57
2001	54
2002	37
2003**	19
2004	1
2005	58
2006	91
2007	159

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

** Bereinigte Werte ohne Geesthacht (hier ergaben sich exorbitant hohe Gewerbesteuererlöse). Unter Einbeziehung von Geesthacht hätte sich für die Betrachtung der Mittelstädte ein als unrealistisch einzuschätzender Wert von 154 €/Ew ergeben.

Die 2004 erfolgte Absenkung des Gewerbesteuermessungssatzes auf das Niveau des Jahres 2000 sowie die Steigerung des Gewerbesteueraufkommens in den Jahren 2005 bis 2007 bewirkte eine deutliche Verbesse-

¹ Gebunden = durch ordentliche Tilgung oder Pflichtdotierung von Rücklagen.

² Vgl. Anlage 9 der Ausführungsanweisung zur Gemeindehaushaltsverordnung für Schleswig-Holstein (Amtsbl. Schl.-H. 2004, S. 525).

rung der gemeindlichen Finanzsituation. Hierdurch konnten Mindereinnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich aufgefangen werden, der insbesondere durch negative Abrechnungen der Vorjahre geprägt war. Die jeweilige Finanzausgleichsmasse reduzierte sich allein aufgrund dieser Vorbelastungen in 2005 um knapp 70 Mio. €, in 2006 um rd. 49 Mio. € und in 2007 um ca. 12 Mio. €. ¹

Seit dem Jahr 2007² wird der mit der konjunkturbedingten Steigerung der Verbundgrundlagen einhergehende Zuwachs der Finanzausgleichsmasse zu einem Teil durch die pauschale Kürzung von jährlich 120 Mio. € abgeschöpft. Nach den Steuerschätzungen ist dennoch von einer Steigerung der Finanzausgleichsleistungen für die Kommunen auszugehen. In Erwartung positiver Abrechnungsergebnisse werden daher für das Jahr 2008 gegenüber der im Haushaltsplan des Landes festgesetzten Finanzausgleichsmasse erhöhte Zahlungen im Umfang von 154 Mio. € vorgenommen. Die Finanzausgleichsmasse 2008 liegt insgesamt um ca. 17 % über der Finanzausgleichsmasse des Jahres 2007.

Eine Finanzschwäche wird spätestens dann offenkundig, wenn der Verwaltungshaushalt einen Fehlbedarf/-betrag ausweist und die Kennzahl des freien Finanzspielraums einen negativen Wert annimmt. Bis auf die Stadt Heide konnten die Mittelstädte im Jahr 2007 ihre Verwaltungshaushalte ausgeglichen abschließen. Reinbek gelang dies jedoch nur durch Vermögenseinsatz und auch der Fehlbetrag in Heide wäre ohne dieses Hilfsmittel noch höher ausgefallen.

Ende 2004 wies die Kommunalgruppe der Mittelstädte noch aufgelaufene Fehlbeträge in 4 Städten von 24,4 Mio. € aus. Die Fehlbeträge konnten innerhalb von 2 Jahren um rd. 10 Mio. € auf rd. 14,4 Mio. € (Ende 2007) reduziert werden. Es handelte sich hierbei um die Städte Heide (517 T€) und Pinneberg (13.925 T€).

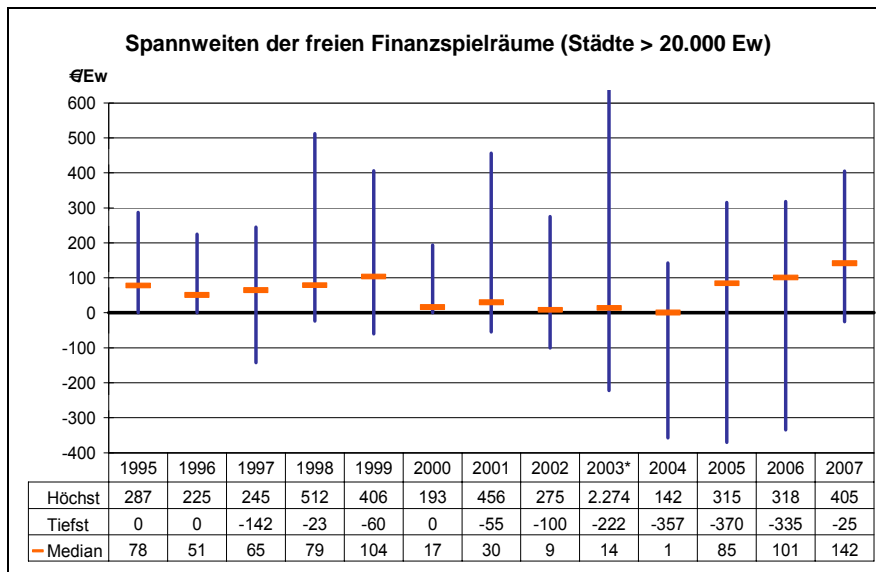
Die unterschiedlichen Steueraufkommen (Gewerbesteuer), Sozialbelastungen, Standards beim kommunalen Leistungsangebot sowie Intensitäten bei der Aufgabenwahrnehmung bewirken eine Streuung der finanziellen Leistungsfähigkeit.

Die Bandbreite der freien Finanzspielräume zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert betrug im Jahr 2007 von 405 €/Ew bis zu -25 €/Ew.

¹ Vgl. 36., 37. und 38. Ausführungsanweisung zum Finanzausgleichsgesetz, Amtsbl. Schl.-H. 2005, S. 1046, 2006 S. 1511 und 2008 S. 218.

² Haushaltsstrukturgesetz 2007/2008, Gesetz vom 14.12.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 309.

Der Verlauf dieser Spannweiten mit den dazugehörigen Medianwerten¹ ist 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 Zweck 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 dramatisch.

Freier Finanzspielraum	
Haushaltsjahr	€/Ew
1995	-28
1996	-8
1997	-6
1998	38
1999	22
2000	11
2001	-9
2002	-52
2003	-169
2004	-323
2005	-232
2006	-298
2007	-244

Die Summe der freien Finanzspielräume repräsentiert seit 2002 im Wesentlichen die kumulierten Fehlbeträge der 4 kreisfreien Städte.

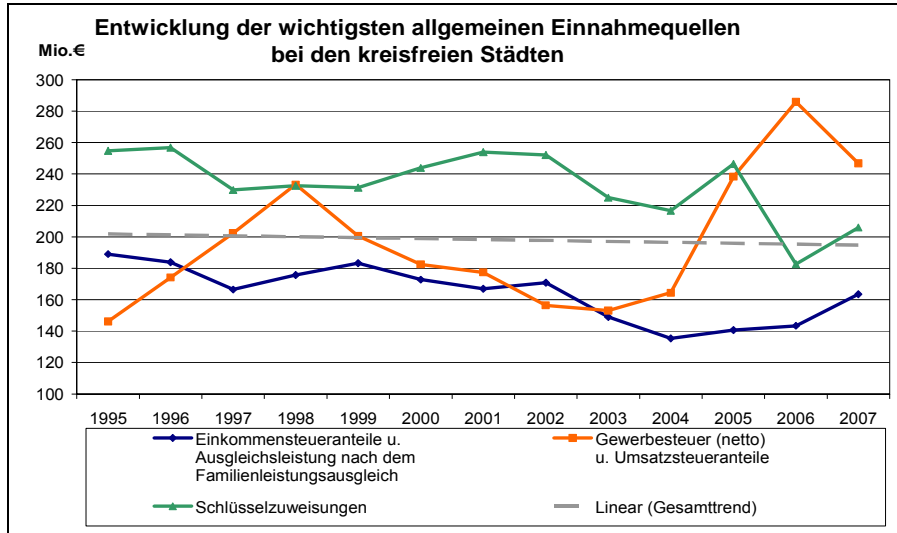
¹ Der Median ist die Zahl, die in der Mitte einer Zahlenreihe liegt. Hiernach hat die Hälfte der Zahlen Werte, die kleiner als der Median, und die andere Hälfte hat Werte, die größer als der Median sind. Durch die Ausblendung von extremen Ausreißern hat der Median als Zentralwert größere Aussagekraft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

Entwicklung der Defizite in den Verwaltungshaushalten der kreisfreien Städte in Mio. €										
	Flensburg		Kiel		Lübeck		Neumünster		Insgesamt	
		davon aus Vorjah- ren		davon aus Vorjah- ren		davon aus Vorjah- ren		davon aus Vorjah- ren		davon aus Vorjah- ren
1995	3,7	3,0	-	1,5	8,5	-	7,1	8,1	19,3	12,6
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
2005	22,7	22,7	-	20,7	104,8	51,1	16,0	8,7	143,5	103,2
2006	27,3	24,8	12,0	74,8	118,8	82,8	25,1	13,2	183,2	195,6
2007	9,8	22,7	3,3	-	118,8	104,8	20,2	16,0	152,1	143,5
									*Deckungslücke zusammen =	335,3

* Der grau unterlegte Bereich bezeichnet die noch nicht abgedeckten Fehlbeträge zum 31.12.2007. Die Fehlbeträge sind i. d. R. spätestens im 2. dem Haushaltsjahr folgenden Jahr zu veranschlagen, s. § 22 GemHVO.

Die Lage der kreisfreien Städte hat sich insgesamt betrachtet weiter verschlechtert. Die zu Beginn des Haushaltsjahres 2008 bestehenden Deckungslücken bei den kreisfreien Städten beliefen sich auf insgesamt 335,3 Mio. € und haben sich damit seit Ende 2004 (298,8 Mio. €) um 36,5 Mio. € erhöht. Während die Hansestadt Lübeck und die Stadt Neumünster ein deutlich höheres Fehlbetragsniveau erreichten, erzielte die Stadt Flensburg in 2007 einen erfreulichen strukturellen Überschuss, mit dem die Alt-Fehlbeträge teilweise gedeckt werden konnten. Der Landeshauptstadt Kiel gelang es aufgrund außergewöhnlicher Gewerbesteuerzuflüsse (in 2005 und 2006) und einer Steuerrückzahlung in 2007, die bis Ende 2004 aufgelaufenen Deckungslücken von 95,5 Mio. € nach dem Rechnungsergebnis auf 15,3 Mio. € zurückzuführen. Entsprechend groß gestaltete sich die Bandbreite bei den freien Finanzspielräumen der einzelnen kreisfreien Städte. Sie lag 2007 mit -9 €/Ew (Kiel) und -563 €/Ew (Hansestadt Lübeck) im negativen Bereich.

Das folgende Diagramm gibt in aggregierter Form die Entwicklung der wichtigsten allgemeinen Einnahmequellen der 4 kreisfreien Städte wieder:



Trotz der teilweise erheblichen Gewerbesteuermehreinnahmen in 1998 und in den Jahren 2005 und 2006 des Betrachtungszeitraums (Landeshauptstadt Kiel) ist ein abwärts gerichteter Gesamttrend (grau gestrichelte Linie) in den vergangenen 13 Jahren erkennbar. Der Rückgang der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer führte ebenfalls zu Mindereinnahmen und wurde durch die Steuerentlastungsgesetze, durch den Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen, zurückhaltende bzw. negative Lohnentwicklung sowie durch das Abwandern einkommensstarker Familien aus der Stadt in das Umland ausgelöst.

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

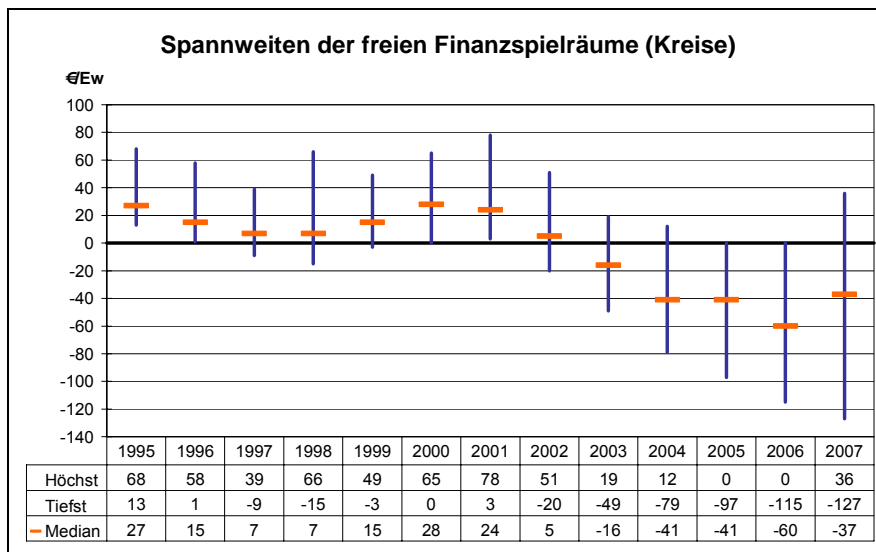
Freier Finanzspielraum	
Haushaltsjahr	€Ew
1995	27
1996	27
1997	18
1998	11
1999	18
2000	27
2001	26
2002	7
2003	-19
2004	-37
2005	-40
2006	-53
2007	(-38)

Klammerwert (inkl. Planzahlen für den Kreis Pinneberg).

Infolge der Umstellung auf das Rechnungswesen nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung war es dem Kreis Pinneberg nicht möglich, den Jahresabschluss rechtzeitig zu erstellen. Die Ergebniswerte 2007 der Kreise beinhalten somit hilfsweise die Planzahlen des Kreises Pinneberg.

Um eine gewisse Vergleichbarkeit mit dem kameralem freien Finanzspielraum herzustellen, wurden vom doppischen Fehlbetrag die bilanziellen Abschreibungen und die Krankenhausfinanzierungsbeiträge abgesetzt sowie die ordentliche Tilgung hinzugerechnet.

Die Finanzsituation bei den Kreisen hat sich in den Jahren 2005 und 2006 weiter verschärft und entspannte sich erst im Jahre 2007 geringfügig. Die Bandbreiten zwischen dem jeweils höchsten und dem niedrigsten Wert werden durch das folgende Spannweitendiagramm mit den dazugehörigen Medianwerten verdeutlicht:



Deutlich erkennbar wird, dass sich die Spannweiten, also die Abstände vom finanzstärksten zum finanzschwächsten Kreis, stets vergrößern.

Die folgende Übersicht verdeutlicht die insgesamt noch nicht gedeckten Defizite bei den Kreisen in T€, die zu einer immer stärkeren Belastung zukünftiger Haushalte werden:

Aufgelaufene Fehlbeträge					
	Fehlbetrag 2006		Fehlbetrag 2007		Insgesamt noch nicht gedeckt
		davon aus Vorjahren		davon aus Vorjahren	
Dithmarschen	12.166	6.737	7.662	7.304	19.828
Hzgt. Lauenburg	11.012	7.614	9.779	7.681	20.791
Nordfriesland	16.800	18.183	12.189	16.800	12.189
Ostholstein	15.142	8.547	26.215	11.892 und 15.142	26.215
Pinneberg	29.072	15.839	*21.200	-	50.272 und 2.032 (= Fehlbetrag 2005)
Plön	8.098	5.475	6.582	5.333	14.680
Rendsburg-Eckernförde	3.371	3.813	0	0	3.371
Schleswig-Flensburg	22.874	15.809	21.007	19.432	43.881
Segeberg	4.540	6.634	9.614	14.437	14.154
Steinburg	-	-	-	-	-
Stormarn	-	5.501	-	3.819	-
Summe					207.413

* Pinneberg: doppischer Jahresfehlbetrag 2007 laut HHPlan.

Die Kreise Rendsburg-Eckernförde, Steinburg und Stormarn wiesen in 2007 ausgeglichene Jahresabschlüsse auf. Den Kreisen Nordfriesland, Ostholstein und Segeberg gelang es, durch strukturelle Überschüsse die noch bestehenden Defizite - wenn auch teilweise nur geringfügig - abzubauen. Die verbleibenden Kreise stellen sich zz. als dauerdefizitär mit struktureller Unterdeckung dar, wodurch sich die kumulierten Fehlbeträge ständig erhöhen.

Beim Kreis Pinneberg ist zu beachten, dass der geplante Jahresfehlbetrag 2007 von 21.200 T€ einen Verlust im doppischen Sinne darstellt. Nach o. a. Umrechnung würde sich ein kameraler Fehlbetrag von 9.616 T€ ergeben. Die Summe der kassenwirksamen Fehlbeträge würde danach 195.829 T€ betragen.

Der Kreis Nordfriesland hat in den Jahren 2005 bis 2007 trotz der im Rechnungsergebnis ausgewiesenen Fehlbeträge zugleich die Finanzausgleichsrücklage im Umfang von insgesamt 16.715 T€ dotiert¹. Der ausgewiesene Fehlbetrag Nordfrieslands von 12.189 T€ würde sich bei korrekter Vornahme des Haushaltsausgleichs auf Null reduzieren und sogar zu positiven freien Finanzspielräumen führen. Das außergewöhnlich hohe Aufkommen aus der Kreisumlage in diesen Jahren ist der Gemeinde Nordfriedrichskoog zuzuordnen, die seit 2004 einen Mindesthebesatz bei

¹ Die Dotierung der Finanzausgleichsrücklage setzt zwingend einen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt voraus.

der Gewerbesteuer von 200 % erheben muss.¹ Dieser Umstand wirkte sich im gesamten Finanzausgleichssystem aus und führte zu einer deutlichen Erhöhung des Kreisumlageaufkommens.

Die Hauptfinanzierungsquellen der Kreise bestehen aus der Kreisumlage und den allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen, die wiederum von der gemeindlichen Finanzkraft im jeweiligen Kreis als Grundlage zeitversetzt abhängen. Mit Ablauf des Jahres 2006 scheint die finanzielle Talsohle bei den Kreisen jedoch durchschritten zu sein. Aufgrund der zeitversetzten Wirkung des Finanzausgleichssystems partizipieren auch die Kreise ab 2007 an der allgemeinen wirtschaftlichen Belebung, die sich bereits durch höhere Gewerbesteuereinnahmen im kreisangehörigen Bereich 2005 und 2006 gezeigt hat und sich bei robustem Wirtschaftsaufschwung auch noch beim Aufkommen aus Einkommensteueranteilen fortsetzen wird.

Die Kreisumlagesätze in Schleswig-Holstein sind sehr heterogen ausgeprägt und lagen in 2007 zwischen 31,93 % (Ostholstein) und 37,75 % (Pinneberg). Es liegt daher nahe, bei den Kreisen mit unterdurchschnittlichen Umlagesätzen zur Verbesserung ihrer Einnahmesituation eine entsprechende Anpassung anzumahnen. Der Kreisumlagesatz ist isoliert betrachtet jedoch kein alleiniges Kriterium für die hinreichende Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten des jeweiligen Kreises. Das Finanzausgleichssystem beinhaltet neben der Kreisumlage auch die Kreisschlüsselzuweisungen, die beide in einer bestimmten Wechselbeziehung zueinander stehen. Zum anderen darf bei der Bemessung der Kreisumlagesätze nicht die nach Kreisumlageerhebung verbleibende Finanzkraft im kreisangehörigen Bereich außer Acht gelassen werden. Die folgenden Tabellen zeigen die gegenseitigen Abhängigkeiten der Kreisumlage zu der verbleibenden gemeindlichen Finanzkraft sowie dem Gesamtaufkommen aus allgemeiner Kreisumlage und allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen:

¹ Gem. § 16 Abs. 4 Satz 2 GewStG; Gewerbesteuergesetz - GewStG i. d. F. d. Bekanntmachung vom 15.10.2002, BGBl. I S. 4167, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 20.12.2007, BGBl. I S. 3150.

Allgemeine Kreisumlage je Ew im Jahre 2007				
	gemeindliche Finanzkraft	Umlage- satz	Kreisumlage	verbleibende gemeindliche Finanzkraft
	€Ew	%	€Ew	€Ew
Dithmarschen	701,84	36,00	252,66	449,18
Hzgt. Lauenburg	692,17	36,40	251,95	440,22
Nordfriesland	872,74	35,50	309,82	562,92
Ostholstein	640,60	31,93	204,54	436,06
Pinneberg	783,02	37,75	295,59	487,43
Plön	661,84	33,00	218,41	443,43
Rendsburg-Eckernförde	666,35	32,00	213,23	453,12
Schleswig-Flensburg	645,54	35,00	225,94	419,60
Segeberg	747,81	36,00	269,21	478,60
Steinburg	776,25	33,00	256,16	520,09
Stormarn	838,25	37,25	312,25	526,00
Einwohnergewichteter Landesdurchschnitt	rd. 731		rd. 257	rd. 474

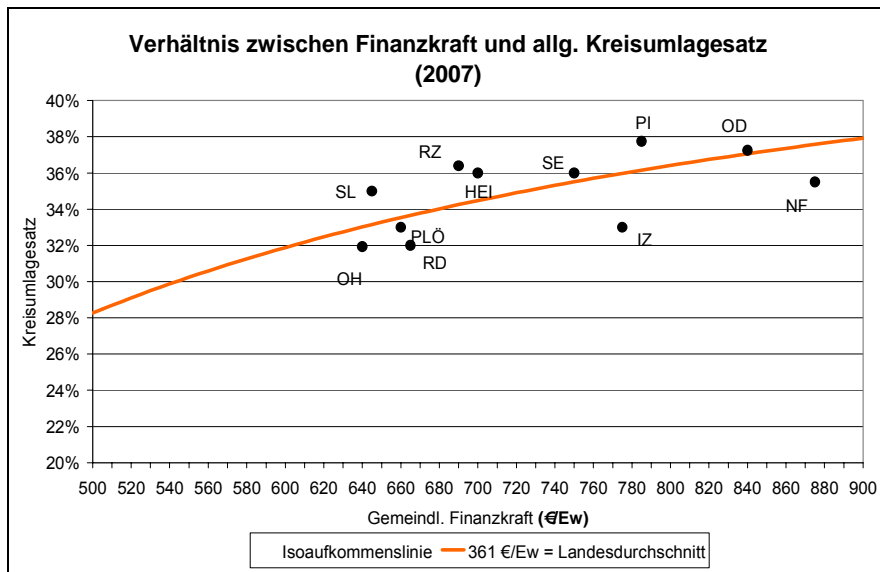
Die Kreise Steinburg (33 %) und Stormarn (37,25 %) erzielen durch unterschiedliche Umlagesätze eine in etwa gleich hohe verbleibende Finanzkraft bei ihren kreisangehörigen Gemeinden.

Aufkommen aus allgemeiner Kreisumlage und allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen je Ew im Jahre 2007			
	Kreisumlage	allgemeine Kreisschlüssel- zuweisungen	zusammen
	€Ew	€Ew	€Ew
Dithmarschen	252,66	118,78	371,44
Hzgt. Lauenburg	251,95	123,61	375,56
Nordfriesland	309,82	33,33	343,15
Ostholstein	204,54	149,40	353,94
Pinneberg	295,59	78,19	373,78
Plön	218,41	138,78	357,19
Rendsburg-Eckernförde	213,23	136,53	349,76
Schleswig-Flensburg	225,94	146,93	372,87
Segeberg	269,21	95,79	365,00
Steinburg	256,16	81,58	337,74
Stormarn	312,25	50,58	362,83
Einwohnergewichteter Landesdurchschnitt	rd. 257	rd. 104	rd. 361

Beim Gesamtaufkommen erreicht der Kreis Plön mit seinem Kreisumlagesatz (33 %) eine vergleichbare Finanzausstattung wie der Kreis Stormarn (37,25 %).

Das folgende Diagramm zeigt den Zusammenhang zwischen gemeindlicher Finanzkraft und der Höhe des Kreisumlagesatzes. Die Isoaufkommenslinie stellt hierbei die Linie mit dem gleichen Aufkommensniveau (allg. Kreisumlage und allg. Kreisschlüsselzuweisungen) dar. An ihrem degressiv steigenden Verlauf wird ablesbar, dass die Kreise systembedingt mit steigender Finanzkraft höhere Umlagesätze generieren müssen, um das gleiche Aufkommen aus allgemeiner Kreisumlage und allg. Kreis-

schlüsselzuweisungen zu erzielen. Dies erklärt zugleich die heterogene Kreisumlagestruktur.



Aufkommen = Finanzkraft x Umlagesatz + (Ausgangsmesszahl - Finanzkraft)/2
nach Umformung ergibt sich die Funktion:
Umlagesatz (Finanzkraft) = (Aufkommen/Finanzkraft) - (Ausgangsmesszahl/(2 x Finanzkraft)) + 1/2.

- 3.3 Die **Investitionstätigkeit** der kommunalen Körperschaften (Ausgabegruppen des Vermögenserwerbs, der Baumaßnahmen und der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen) gestaltete sich seit 1995 wie folgt:

Jahr	Investitionen					
	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
2005	113.262	230	220.823	362	150.022	68
2006	128.796	261	228.408	374	128.998	58
2007	137.324	278	161.006	263	(132.338)	(60)

Klammerwert (inkl. Planzahlen für den Kreis Pinneberg).

Bei den Mittelstädten ist insgesamt wieder eine zunehmende Investitionstendenz seit 2004 erkennbar. Der Rückgang bei den kreisfreien Städten beruht auf einer zurückhaltenden Investitionstätigkeit Lübecks bzw. darauf, dass Investitionen zunehmend in den ausgelagerten Nebenhaushalten stattfinden. Bei den Kreisen war die Erhöhung im Jahre 2005 insbesondere auf die Auszahlung von Deponierückstellungen an die Abfallwirtschafts-

gesellschaft im Kreis Nordfriesland sowie auf Schulbaumaßnahmen und den Ausbau einer Kreisstraße im Kreis Stormarn zurückzuführen. Nach einem Absinken im Jahre 2006 auf den Tiefstwert zogen die Pro-Kopf-Investitionen der Kreise wieder an, wobei dies maßgeblich durch den Bau einer integrierten Gesamtschule im Kreis Ostholstein bewirkt wurde. Unter Einbeziehung der zz. mangels eines Jahresabschlusses hilfswise herangezogenen Planzahlen 2007 für Investitionsauszahlungen des Kreises Pinneberg (14 Mio. €) würde sich für die Kreise ein Pro-Kopf-Wert von 60 €/Ew ergeben und damit dem Ausgabenniveau des Jahres 2004 entsprechen.

Das Investitionsvolumen der drei Kommunalgruppen ist insgesamt von 517 Mio. € (1995) um 86 Mio. € (= 17 %) auf 431 Mio. € (inkl. Planzahlen Kreis Pinneberg) zurückgegangen. Ursächlich hierfür waren in erster Linie die vorgenommenen Ausgliederungen aus den kommunalen Haushalten.

- 3.4 Die Zahlen zur Darstellung der Verschuldung (Ist-Schulden) in den Kernhaushalten der 3 Kommunalgruppen sind der Statistik über öffentliche Schulden in Schleswig-Holstein entnommen worden. Die von einigen kommunalen Körperschaften in Anspruch genommenen sog. inneren Darlehen aus Sonderrücklagen oder von Sondervermögen ohne Sonderrechnung sind in dieser Übersicht nicht enthalten.

Schulden						
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
2005	297.560	604	1.139.620	1.870	446.127	201
2006	301.323	611	1.148.685	1.884	450.971	203
2007	308.784	624	(1.131.520)	(1.852)	474.398	213

Die von den Kommunen für das Jahr 2004 gemeldeten Schuldenstände zum Kommunalbericht 2005 wurden jetzt ersetzt durch die Zahlen der amtlichen Statistik.

Bei der Bewertung der o. a. Entwicklung ist zu berücksichtigen, dass die vergleichsweise geringe Pro-Kopf-Verschuldung der seit 2003 den Status einer Mittelstadt innehabenden Stadt Quickborn von 155 €/Ew (2007) den Durchschnittswert dieser Kommunalgruppe verringert; ohne Quickborn hätten sich in 2007 Werte von absolut 305.653 T€ bzw. 644 €/Ew ergeben. Bei den kreisfreien Städten wurde die in Flensburg durch die Ausgliederung des Gebäudemanagements zum 01.01.2007 vorgenommene Schul-

denverlagerung aus dem Kernhaushalt für diese Betrachtung wieder einbezogen (rd. 113 Mio. €).

Die kreisfreien Städte konnten insgesamt die Verschuldung in ihren Kernhaushalten reduzieren (Flensburg: Einsatz von Veräußerungserlösen zur Schuldentrückführung). Die Mittelstädte und die Kreise haben die Verschuldung absolut und pro Ew im Vergleich der Eckjahre erneut ausgebaut. Die Nettoneuverschuldung bewirkte einen Schuldenzuwachs in den Jahren 2005 bis 2007 von 73 Mio. € bzw. 4 %. Den größten Anteil an dieser Erhöhung hatten erneut die Kreise, die ihre Schulden innerhalb von 3 Jahren insbesondere durch die Realisierung von Restkreditermächtigungen um rd. 57 Mio. € bzw. 14 % aufstockten.

Die in den Kommunalgruppen unterschiedliche Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung ist u. a. auf die unterschiedlichen Aufgabenstrukturen und den Ausgliederungsgrad zurückzuführen. So haben z. B. die Mittelstädte mehr Teilaufgaben als die kreisfreien Städte aus ihren Kernhaushalten ausgegliedert (vgl. Kommunalbericht 2005). Durch die verstärkten Ausgliederungen und die damit in den Kernhaushalten nicht mehr nachgewiesenen Kreditschulden bzw. durch die den Einrichtungen zugeordneten Verbindlichkeiten ist eine finanzwirtschaftliche Beurteilung der kommunalen Haushalte nicht bzw. nur eingeschränkt möglich. Im Vergleich zu den bisherigen Ausgliederungen, die sich vorrangig auf Einrichtungen beschränkten, ist neuerdings auch eine Verlagerung von traditionellen Verwaltungsbereichen der Kernverwaltung (wie z. B. in Flensburg durch die Ausgliederung des Immobilienmanagements) zu beobachten.

- 3.4.1 Die Gesamtverschuldung oder die Pro-Kopf-Verschuldung sagen noch nicht viel darüber aus, ob und inwieweit sich die Kommune ihre Verschuldung überhaupt leisten kann. Aus diesem Grund erscheint es aussagekräftiger, die Verschuldung im Kernhaushalt dynamisch unter Berücksichtigung der laufenden Einnahmen und Ausgaben vor Zinsen und Tilgung - effektive Aufbringungskraft - zu beleuchten.¹ Das Ergebnis ist die als **Schuldendienstfähigkeit** bezeichnete Kennzahl², die angibt, wie oft die Kommune den so definierten jährlichen Überschuss des Verwaltungshaushalts vor dem Kapitaldienst (effektive Aufbringungskraft zur Bedienung des Schuldendienstes) aufwenden müsste, um die Schuldensumme

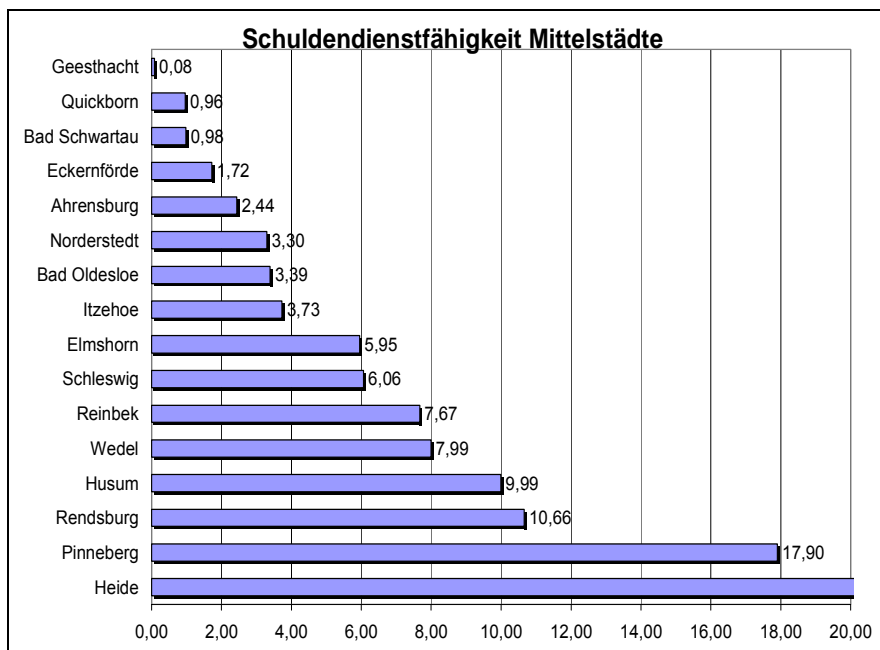
¹ Durch die Ausblendung des Kapitaldienstes werden die Effekte aus den damit verbundenen Gestaltungsmöglichkeiten (z. B. Tilgungsstreckung, -aussetzung, Zinsreduzierung durch bewusst kurze Zinsbindungszeiten) eliminiert und gleiche Ausgangsbasen geschaffen.

² Kommunalbericht 2003 des LRH, Nr. 4 „Kennzahl 'Schuldendienstfähigkeit'“, S. 33. Seit 2005 wird zusätzlich die Zuführung zur Abschreibungsrücklage in Abzug gebracht. Aufbringungskraft im doppischen System = ordentliches Ergebnis + bilanzielle Abschreibungen + Zinsaufwendungen + Krankenhausfinanzierungsbeitrag.

zu tilgen (Anzahl der Jahre¹). Je höher ihr Wert ausfällt, desto kritischer ist die vorhandene Verschuldung im Verhältnis zur finanziellen Situation der Kommune zu bewerten. Verkehrt sich der Kennzahlenwert ins Negative, so ist eine Aufbringungskraft im Verwaltungshaushalt und damit eine Schuldendienstfähigkeit nicht mehr gegeben.

Der LRH ist sich bewusst, dass sich die Kennzahl z. B. bei einer konjunkturellen Erholung innerhalb weniger Jahre erheblich verbessern kann. Ursächlich hierfür ist die notwendigerweise vergangenheitsbezogene Ermittlung der Aufbringungskraft. Gleichwohl verwendet er diese Kennzahl, um den Kommunen zu ihrer Verschuldungssituation einen aktuellen, qualifizierteren Vergleich mit den anderen Gebietskörperschaften ihrer Kommunalgruppe zu ermöglichen.

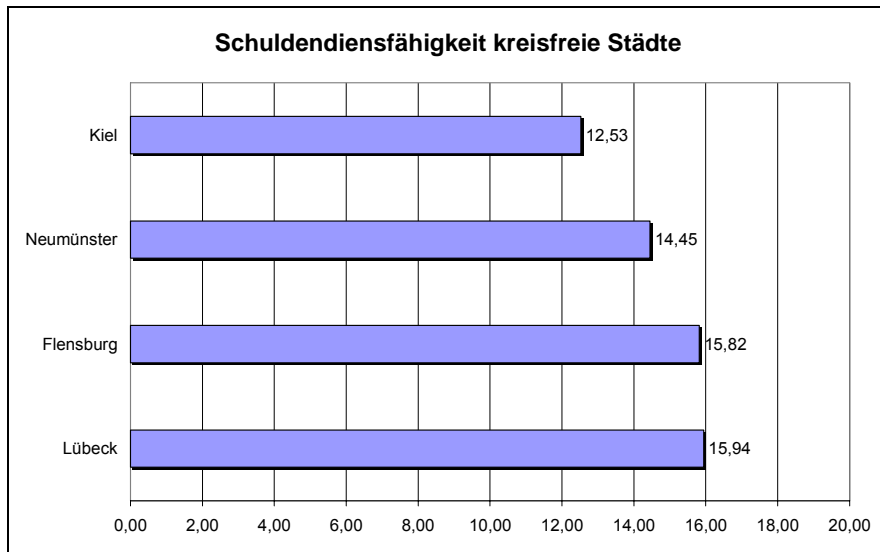
Die Auswertung der Durchschnittswerte für den Zeitraum von 6 Jahren (2002 bis 2007) ergab Folgendes:



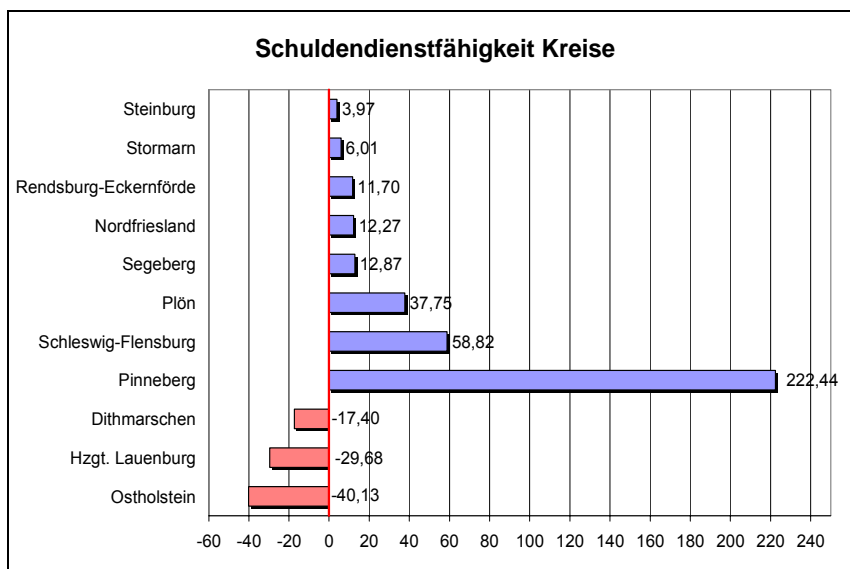
Für die Stadt Heide ergibt sich ein Wert von 37,78.

Bei lediglich 8 von 16 Mittelstädten kann die momentane Verschuldungssituation als unproblematisch eingeschätzt werden (Kennzahlenwert ≤ 5). Bei den übrigen Mittelstädten muss die Schuldendienstfähigkeit als fraglich bzw. in Teilen als überhaupt nicht mehr gegeben angesehen werden.

¹ $\text{Schulden (€)} / \text{Aufbringungskraft (€/Jahr)} = \text{Anzahl (Jahr)}$.



Obwohl die Hansestadt Lübeck die höchste Defizitentwicklung zu verzeichnen hat, liegt sie bei dieser Kennzahl nur knapp hinter Flensburg. Ein wesentlicher Punkt ist hierbei der Umstand, dass die Städte ihre Kredite in ungleich langen Zeiträumen (25 bis 30 Jahre) zurückführen, wodurch sich signifikant unterschiedliche - und defizitwirksame - Belastungen der Verwaltungshaushalte ergeben.



Für die Kreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg und Ostholstein stellten sich negative Kennzahlenwerte ein. Folglich war eine positive Aufbringungskraft in den Verwaltungshaushalten dieser Kreise im maßgeblichen Betrachtungszeitraum nicht mehr vorhanden. Der einzige Kreis mit einer z.z. unproblematischen Verschuldungssituation ist der Kreis Steinburg.

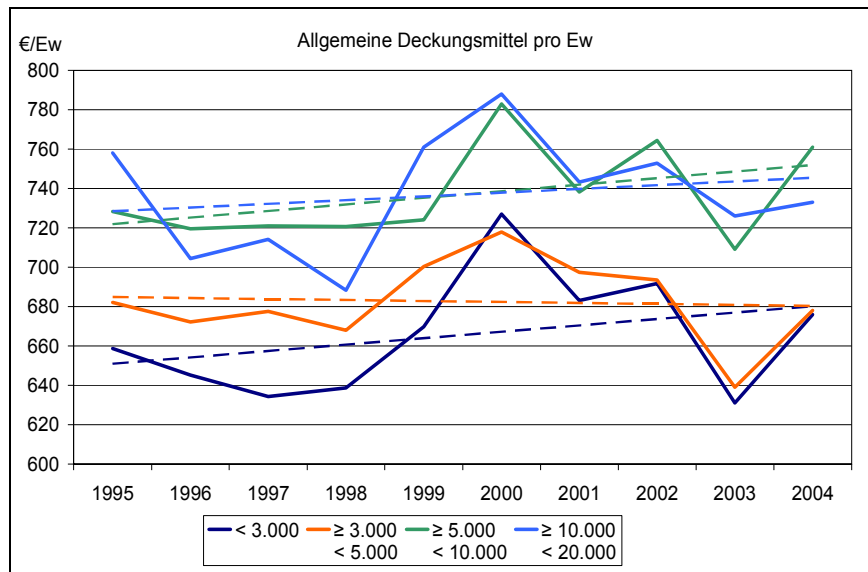
- 3.4.2 Zusätzlich zu den zuvor beschriebenen Schulden, die von den Kommunen zur Finanzierung im Vermögenshaushalt aufgenommen worden sind, erhöht sich die effektive Verschuldungslage um die **Kassenkredite**. Diese sollen von ihrer Funktion her eigentlich zur Überbrückung von kurzfristigen Liquiditätsengpässen eingesetzt werden; zwischenzeitlich erfolgt jedoch die Finanzierung der über mehrere Jahre aufgelaufenen Haushaltsdefizite durch mittel- bis langfristige Kassenkredite.

Bezogen auf die Mittelstädte, kreisfreien Städte und Kreise sind somit zu den investiven Ist-Schulden zum 31.12.2007 i. H. v. 1.915 Mio. € - hilfsweise - die nicht gedeckten kassenwirksamen Fehlbeträge im Umfang von 546 Mio. € (kreisfreie Städte = 335,3 Mio. €, Kreise = 195,8 Mio. € und Mittelstädte = 14,4 Mio. €) hinzuzurechnen.

- 3.5 Für den **übrigen kreisangehörigen Bereich**, der nicht der unmittelbaren Prüfung durch den LRH unterliegt (**Städte bis zu 20.000 Einwohner und Gemeinden**), beziehen sich die Aussagen zur Finanzsituation für die ca. 1.100 Kommunen aufgrund des verfügbaren statistischen Datenmaterials - wie im letzten Kommunalbericht - exemplarisch nur auf die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel (bis einschl. 2004) und der Schulden (bis einschl. 2006) nach Gemeindegrößenklassen.¹ Zusätzlich werden für eine Trendaussage einzelne ausgewählte Einnahmearten besonders betrachtet (FAG-Abrechnungszeiträume bis 2007). Um die aktuelle Lage auch unter Berücksichtigung der Ausgabenseite besser beschreiben zu können, wurde zusätzlich die Fehlbetragsentwicklung herangezogen.

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

3.5.1 Die **allgemeinen Deckungsmittel**¹ nahmen in den einzelnen Gemeindegrößenklassen folgenden Verlauf:

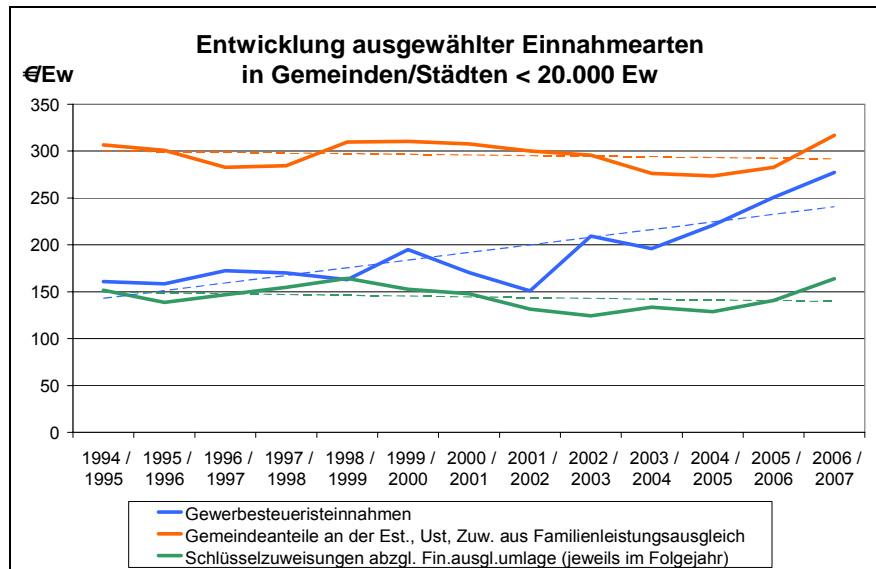


Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Statistische Berichte: „Öffentliche Haushaltsrechnungen“).

Dem zu verzeichnenden Einbruch bei den allgemeinen Deckungsmitteln im Jahre 2003 folgte eine allgemeine Erholung. Die gestrichelten Trendlinien zeigen bis auf die Gemeinden zwischen 3.000 und 5.000 Ew einen steigenden Verlauf. Auch ergänzt um die Jahre 2003 und 2004 blieben im Betrachtungszeitraum die unterschiedlichen Niveaulagen weiterhin deutlich erkennbar. Gemeinden oberhalb von 5.000 Ew verfügen über eine bessere Finanzausstattung (Zentralitätszuweisungen und höheres Gewerbesteueraufkommen), die jedoch auch mit anderen Aufgabenstellungen und folglich finanziellen Belastungen einhergeht. Interessant ist die Annäherung der beiden kleinen Gemeindegrößenklassen seit 2002. Insbesondere bewirkt eine kleine Gemeinde (Norderfriedrichskoog) mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft in 2004 den relativ hohen Größenklassenwert. Im Vergleich zu den anderen Größenklassen ist in 2004 die Gewerbesteuer bei den Gemeinden zwischen 10.000 bis 20.000 Ew noch nicht gestiegen.

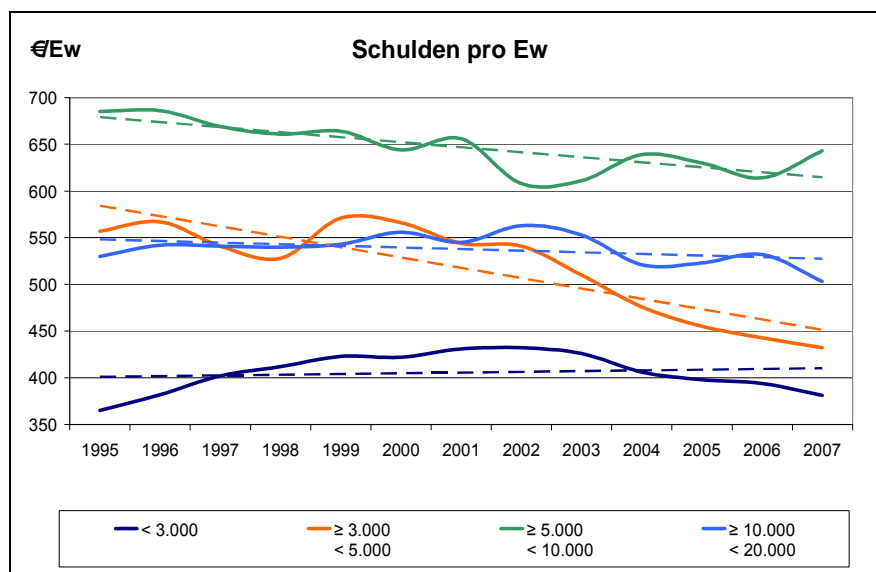
¹ Hier definiert als Summe der Ist-Beträge der HGr. 0 abzüglich der Gewerbesteuerumlage. Die Gr. 83 - allgemeine Umlagen (Kreis- und Amtsumlage) - wurde ausgeklammert, da sich ansonsten die amtsfreien Gemeinden und Städte mangels einer Amtsumlagezahlungsverpflichtung bei dieser Betrachtung besser stellen würden.

- 3.5.2 Allgemeine Trendbeschreibungen bezogen auf **ausgewählte Einnahmearten** für alle Gemeinden und Städte unterhalb von 20.000 Ew sind dem folgenden Diagramm zu entnehmen:



Nach den seit Ende der 90er-Jahre erkennbaren Rückgängen bei den Gewerbesteuereinnahmen und gemeindlichen Steueranteilen zeigt sich ab 2005 eine Verbesserung der Einnahmesituation. Ob sich dieser Trend auch langfristig durchsetzt, bleibt abzuwarten.

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



Bei den Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Ew ist ein erneuter Anstieg der Verschuldung abzulesen. Bei den übrigen Gemeinden konnte die Verschuldung in den letzten drei Jahren weiter zurückgeführt werden.

- 3.5.4 Aus der folgenden Übersicht lässt sich die Entwicklung der kassenwirksamen **Fehlbeträge** entnehmen:

Fehlbetragsentwicklung						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fehlbeträge insgesamt - in Mio. € -	26,4	42,0	45,9	54,8	50,8	49,7
Anzahl der Gemeinden	102	151	133	120	92	67
Arithmetischer Mittelwert pro Gemeinde - in T€ -	259	278	345	457	552	742

Ergebnisse der Gemeinde Altenholz und der Stadt Tönning standen wegen der Doppik-Einführung noch aus.

Das Gesamtvolumen der Defizite (negative Salden der Einnahmen und Ausgaben in den Verwaltungshaushalten) erreichte 2005 den höchsten Wert und fiel in 2006 und 2007 nur geringfügig zurück. Obwohl sich die Anzahl der Fehlbetragsgemeinden reduzierte, erhöhte sich das Niveau der Einzelfehlbeträge. Dabei handelte es sich zum großen Teil auch um kumulierte Altfehlbeträge, die spätestens im 2. Folgejahr zur rechnungstechnischen Abdeckung wieder in die Haushalte eingestellt werden müssen. Eine auffällige Häufung von Fehlbetragsgemeinden ergab sich erneut im Kreis Nordfriesland.

- 3.6 **Zusammenfassend** ist festzustellen, dass die günstige konjunkturelle Situation insgesamt zu einer Verbesserung der Finanzlage in den Kommunen geführt hat. Während das Aufkommen aus der Gewerbesteuer bereits frühzeitig und deutlich anzog, setzte der Anstieg bei den Einkommensteueranteilen erst 2007 verstärkt ein.

Die finanzielle Erholung vollzog sich aber nicht für alle Kommunalgruppen und auch nicht innerhalb der jeweiligen Kommunalgruppen gleichermaßen:

Während lediglich eine Mittelstadt Ende 2007 noch einen Jahresfehlbetrag aufwies, sind die Haushalte der kreisfreien Städte nach wie vor geprägt von strukturellen bzw. offen ausgewiesenen Defiziten. In der Gruppe der kreisfreien Städte profitierte insbesondere die Landeshauptstadt Kiel von einem außerordentlich hohen Gewerbesteueraufkommen, die Hansestadt Lübeck verzeichnete hingegen nur einen vergleichsweise moderaten Anstieg bei dieser Steuerart. Von den noch nicht abgedeckten Defiziten der kreisfreien Städte Ende 2007 von gesamt 335 Mio. € entfielen allein 238 Mio. € auf die Hansestadt Lübeck. Die Kreise bekamen die zeitversetzten Auswirkungen der finanzschwachen Jahre 2003 und 2004 über

geringere Kreisumlageaufkommen insbesondere in 2005, aber auch noch in 2006 zu spüren. Die allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen konnten diese Einbrüche nicht ausreichend kompensieren. In der Folge müssen 9 der 11 Kreishaushalte Fehlbeträge von 196 Mio. € ausgleichen.

Die Schulden der kommunalen Körperschaften sind bei den Mittelstädten und den Kreisen weiter angestiegen. Bei den kreisfreien Städten konnte das Schuldenniveau des Jahres 2004 durch Verwendung von Veräußerungserlösen zur Tilgung geringfügig abgebaut werden. Eine uneingeschränkte Schuldendienstfähigkeit ist lediglich bei 8 Mittelstädten und einem Kreis gegeben. Die Investitionstätigkeit hat bei den Mittelstädten deutlich zugenommen, während bei den Kreisen in 2007 in Anbetracht ihrer finanziellen Möglichkeiten ein Rückgang auf das Niveau des Jahres 2004 zu verzeichnen war. Auch bei den kreisfreien Städten machte sich in den Kernhaushalten eine geringere Investitionsneigung bemerkbar, die jedoch auch darin begründet ist, dass Investitionen zunehmend in ausgelagerten Nebenhaushalten stattfinden.

Der kreisangehörige Bereich hat sich - insgesamt betrachtet - noch nicht von den finanziellen Einbußen erholt. So haben viele Gemeinden unter 20.000 Ew noch Vorbelastungen durch die Abdeckung der aufgelaufenen Fehlbeträge zu tragen, wobei diese von der Häufigkeit und den Volumina regional unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- 3.7 Die Ergebnisse der **Steuerschätzung** vom Mai 2007 ließen weitere Einnahmenezuwächse bundesweit für die Gemeinden in 2008 von +3,1 % erwarten. Die Novembersteuerschätzung, die auch die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform ab 2008 berücksichtigte, korrigierte diesen Wert auf immerhin noch +2,1 % nach unten. Aufgrund der neuesten Schätzung vom Mai 2008 sind im Finanzplanungszeitraum bis 2011 bundesweit bei den gemeindlichen Steuereinnahmen Zuwachsraten zwischen 2,7 % und 5,7 % zu erwarten. Der mit der Absenkung der Steuermesszahl verbundene Rückgang der Gewerbesteuer soll für die Gemeinden mit der Reduzierung des Gewerbesteuerumlagesatzes teilweise aufgefangen werden. Nach den Prognosen soll die konjunkturelle Belebung neben den weiter wachsenden Unternehmensgewinnen (Gewerbesteuer) auch zunehmend den Einkommen (Gemeindeanteile an der Einkommensteuer) zugute kommen und letztere damit dem Umsatz aus der Inlandsnachfrage (Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer). Nach einer Berechnung des Innenministeriums auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2008 können die Kommunen für den Zeitraum 2007 bis 2012 mit einem Anstieg um rd. 700 Mio. € rechnen.

Risiken für die Finanzplanung beruhen in möglicherweise zu optimistischen Einschätzungen der konjunkturellen Entwicklung und den daraus resultierenden Steueraufkommenserwartungen. Aus dem Tarifabschluss im öffentlichen Dienst ergeben sich zusätzliche Belastungen, die bislang noch nicht in ihrer gesamten Tragweite in die kommunalen Finanzplanungen eingeflossen sind.

Außerdem könnte sich die aktuelle Preisentwicklung negativ auswirken, weil die Preissteigerungen auf der Ausgabenseite stärker ins Gewicht fallen als die inflationsbedingten Verbesserungen auf der Einnahmenseite. Aus diesem Grunde müssen auch die Kommunen dafür Sorge tragen, dass die Ausgabensteigerungen hinter den Einnahmesteigerungen zurückbleiben.

Der LRH kommt zu folgenden **Schlussfolgerungen**: Die Rückführung der Defizite muss nach wie vor Priorität haben, um für die Zukunft wieder finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten zu erlangen. Zusätzliche Steuereinnahmen sollten zum Abbau der Verschuldung verwendet werden. Auch wird sich der Handlungsdruck erhöhen, wenn dem konjunkturellen Aufschwung eine Schwächephase folgt. Für eine solide Haushaltswirtschaft ist der überwiegend bereits eingeschlagene Weg der Haushaltskonsolidierung unbeirrt fortzusetzen. Hierbei darf auch die notwendige Anpassung der kommunalen Verwaltungsstrukturen an die veränderten wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen nicht ausgeklammert bleiben. Schleswig-Holstein wird die finanziellen Herausforderungen insgesamt nur bewältigen, wenn das Land und die Kommunen gemeinsam den Pfad der Ausgabendisziplin nicht verlassen. Nur dann wird ein Spielraum für neue Herausforderungen erwirtschaftet werden, die z. B. beim Ausbau der Kinderbetreuung und des Ganztagschulwesens auf die Kommunen zukommen.

Das **Innenministerium** geht in seiner Stellungnahme auf die aus dem Beitrag deutlich werdende spürbare Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen seit 2005 ein. Gleichwohl dürfe aber auch nicht übersehen werden, dass bis Ende 2006 rd. 600 Mio. € Defizite bei den Kommunen aufgelaufen seien. Diese konzentrierten sich auf immer weniger Kommunen und betrügen 200 Mio. € bei den Kreisen und 330 Mio. € bei den kreisfreien Städten.

Von daher teile das Innenministerium die Auffassung des LRH, dass die Kommunen ihre Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung mit Nachdruck fortsetzen müssten. Die Rückführung der Defizite müsse weiterhin vorrangige Priorität haben. Auch weise der LRH zu Recht darauf hin, dass Überlegungen zur Anpassung der kommunalen Verwaltungsstrukturen an die veränderten Rahmenbedingungen nicht ausgeklammert bleiben dürften.

Der Bedarfsfonds reiche mit einem Volumen von 18 Mio. € nicht aus, um die Kommunen wirksam beim Abbau der Defizite zu unterstützen. Das Innenministerium halte daher eine Aufstockung des Fonds für erforderlich. Ergänzend sollten die Kreise ihre Bedarfsfonds dotieren, um im Rahmen ihrer Zuständigkeit kreisangehörigen Gemeinden Fehlbetragszuweisungen gewähren zu können.

Im Übrigen erwarte das Innenministerium von den Kreisen, die ihren Haushalt auch in 2007 nicht ausgleichen konnten, dass sie ihre Einnahmequellen überdurchschnittlich ausschöpften und einen entsprechenden Umlagesatz für die allgemeine Kreisumlage festsetzten.

Der **LRH** begrüßt ausdrücklich, dass das Innenministerium eine Aufstockung der Bedarfsfonds für erforderlich hält. Dies ist deswegen gerechtfertigt, weil in den letzten Jahren ein immer kleinerer Teil der Kommunen Schleswig-Holsteins in eine deutlich schlechtere Finanzsituation geraten ist als die Masse der übrigen kommunalen Körperschaften.

Er teilt im Grundsatz auch die Auffassung des Innenministeriums, nach der die Kreise zum Abbau ihrer aufgelaufenen Defizite gehalten sind, ihre Einnahmequellen (zumindest vorübergehend) überdurchschnittlich auszuschöpfen. Er weist allerdings auf seine Ausführungen zur systembedingt heterogenen Kreisumlagestruktur hin (vgl. Tz. 3.2.3). Wenn auf dieser Grundlage höhere Fehlbetragszuweisungen gewährt werden, sollten diese allerdings von einem angemessenen eigenen zusätzlichen Haushaltskonsolidierungsbeitrag der Kommunen abhängig gemacht werden. So hat der LRH beispielsweise bei der Prüfung der kreisfreien Städte eine Reihe von Haushaltskonsolidierungsvorschlägen gemacht, die bei entsprechendem politischem Willen unmittelbar umsetzbar wären.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** teilt die grundlegende Feststellung des LRH, dass sich im Berichtszeitraum die finanzielle Situation der Kommunen in Schleswig-Holstein verbessert hat. Er betrachtet es allerdings als außerordentlich problematisch, dass es vielen schleswig-holsteinischen Kommunen nicht gelungen sei, die aufgelaufenen Defizite aus den Vorjahren in nennenswertem Umfang zu reduzieren, obwohl die gesamtwirtschaftliche Entwicklung mit historischen Steuermehreinnahmen dies hätte ermöglichen müssen. Diese besondere Problemlage bei den schleswig-holsteinischen Kommunen werde auch aus aktuellen Veröffentlichungen der Bertelsmann-Stiftung (Kommunaler Schuldenreport 2008) und des Bundesministeriums der Finanzen (Bericht zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 1998 bis 2007) deutlich, auf deren Inhalte ausführlicher eingegangen wird. Auch sei festzustellen, dass durch den Eingriff in das FAG in den Jahren 2007/2008 das Land die aufschwungbedingten Mehreinnahmen nahezu vollständig abgeschöpft habe.

Unter Hinweis auf die Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2008 stellt der Städteverband weiter fest, dass die Einnahmeerwartungen bei den Kommunen gegenüber den früheren Schätzungen für den Zeitraum 2008 bis 2011 um 437 Mio. € zurückgenommen worden seien, während sie für das Land um 619 Mio. € heraufgesetzt wurden. Die erfreuliche und nach den Prognosedaten auch nachhaltige Konsolidierung der Landesfinanzen auf der Einnahmenseite führe allerdings dazu, dass aus Sicht der kommunalen Landesverbände die Argumentationsgrundlage des Landes für den Eingriff in den Kommunalen Finanzausgleich nicht mehr bestehe. Damit müsse sowohl auf eine Fortführung des Eingriffs verzichtet als auch der bestehende Eingriff mit sofortiger Wirkung zurückgeführt werden, sofern nicht Kompensationsleistungen erbracht worden seien.

Schließlich unterstreicht der Städteverband die Notwendigkeit, in eine Betrachtung zur kommunalen Finanzlage auch die Ausgabenseite einzubeziehen. Insbesondere müsse - wie vom LRH in den Leitsätzen durch die Nennung des Ausbaus der Kinderbetreuung und des Ganztagschulwesens erfolgt - deutlich auf die vielfältigen Anforderungen an die Kommunen vor allem in den Aufgabenbereichen Kinder und Jugend sowie Bildung bzw. auf die hieraus resultierenden finanzwirtschaftlichen Auswirkungen hingewiesen werden.

Der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag (SHGT)** begrüßt, dass der LRH erneut exemplarisch auch die Finanzsituation der Gemeinden im kreisangehörigen Bereich betrachtet.

Die Mai-Steuerschätzung 2008, die zusätzliche Mehreinnahmen beim Land und eine Minderung der Einnahmeerwartungen bei den Kommunen ergeben habe, sieht der SHGT als Beweis für eine anhaltende Schieflage der Entwicklung der Steuereinnahmen von Land und Kommunen an. Darüber hinaus weist er darauf hin, dass die tatsächliche Entwicklung in einer bestimmten Kommune sowohl bei den Steuereinnahmen als auch in der Gesamtbetrachtung durchaus deutlich von der Gesamtentwicklung abweichen könne.

Der SHGT unterstreicht die Aussage, dass seit dem Jahr 2007 der mit der konjunkturbedingten Steigerung der Verbundgrundlagen einhergehende Zuwachs der Finanzausgleichsmasse zu einem großen Teil durch die pauschale Kürzung von jährlich 120 Mio. € vom Land abgeschöpft werde. Er geht weiter auf die Forderung der kommunalen Landesverbände nach einer Aufgaben angemessenen Finanzausstattung sowie nach einer vollständigen Kompensation des Eingriffs ein.

Zur Höhe der Kreisumlagesätze in Schleswig-Holstein teilt der SHGT die Ansicht des LRH, dass der Kreisumlagesatz isoliert betrachtet kein alleiniges Kriterium für die hinreichende Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten des jeweiligen Kreises sei.

4. Vermögenserfassung und -bewertung bei der Einführung eines neuen kommunalen Rechnungswesens

Im Rahmen der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung nehmen die Kommunen erstmals eine Erfassung und Bewertung ihres gesamten Vermögens vor.

Die Einführung des neuen Rechnungswesens darf nicht dazu führen, dass die Einwohner einer Kommune aufgrund einer überhöhten Vermögensbewertung mehrfach finanziell belastet werden.

Eine verzerrte Darstellung der tatsächlichen Vermögens- und Finanzlage der Kommunen gefährdet richtige und rechtzeitige finanzpolitische Entscheidungen. Dies ist mit einer nachhaltigen und generationengerechten Finanzpolitik nicht vereinbar.

4.1 Ausgangspunkt

Nach § 75 Abs. 4 GO¹ ist die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kameralen Buchführung zu führen. Hiervon abweichend kann die Gemeindevertretung bestimmen, dass die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung geführt wird.

Dieser Gesetzesänderung war ein Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren (IMK) vom 21.11.2003 zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts vorausgegangen, der den Kommunen den Übergang vom zahlungsorientierten zum ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen ermöglichen sollte. Um einerseits Einheitlichkeit zu wahren und andererseits Raum für landesspezifische Gegebenheiten und konzeptionelle Unterschiede zu gewährleisten, wurde den **Ländern ein Regelungskorridor durch sog. Leitsätze** empfohlen.

Auf Beschlussfassung der Lenkungsgruppe „Kommunale Verwaltungsreform“ wurde 2004 eine Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ unter Federführung des Innenministeriums eingerichtet. Sie hat die Aufgabe, die Umsetzung des IMK-Beschlusses zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts in Schleswig-Holstein zu begleiten. Die Arbeitsgruppe besteht aus Vertretern der kommunalen Landesverbände sowie des Innenministeriums. Das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein sowie der LRH sind als ständige Gäste in der Arbeitsgruppe vertreten. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe mündeten u. a. in dem Erlass

¹ Abs. 4 wurde durch das Doppik-Einführungsgesetz vom 14.12.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 285, in § 75 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO) angefügt.

der Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppelten Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik) vom 15.08.2007¹, die am 01.01.2008 in Kraft getreten ist.

4.2 **Prüfungsziel**

Angesichts der mit der Einführung des neuen Rechnungswesens zwingend verbundenen erstmaligen Aufnahme und Bewertung sämtlichen kommunalen Vermögens zur Aufstellung einer Eröffnungsbilanz hat der LRH bereits im Jahr 2006 eine Bestandsaufnahme über die angewandte Methodik der Vermögens Erfassung und -bewertung im Rahmen einer Querschnittsprüfung vorgenommen. Geprüft wurde auf Basis des in der Arbeitsgruppe bereits erarbeiteten Entwurfs der GemHVO-Doppik, um so frühzeitig die Grundlagen für eine einheitliche und einwandfreie Bewertung legen zu können und um die Kommunen vor möglichen unnötigen Personal- und Sachkosten zu bewahren.

4.3 **Auswirkungen der Vermögens Erfassung und -bewertung auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommunen**

Der anstehende Systemwechsel von der kameralen Buchführung hin zur Rechnungslegung nach den Regeln der doppelten Buchführung ist insbesondere durch die wirtschaftliche Betrachtungsweise der jeweiligen Geschäftsvorfälle geprägt. Während die Kameralistik die Einnahmen und Ausgaben der Kommune darstellt, zeigt die Doppik neben den Einzahlungen und Auszahlungen zusätzlich den jährlichen Ressourcenverbrauch sowie das jährliche Ressourcenaufkommen in Form von Aufwendungen und Erträgen.

Um den tatsächlichen Ressourcenverbrauch im doppelten System darstellen zu können, sind von den Kommunen sämtliche Vermögensgegenstände zu erfassen und zu bewerten.

Eröffnungsbilanzen waren zum Prüfungszeitpunkt noch nicht erstellt worden. Die Kommunen waren überwiegend mit der **Erfassung körperlicher Vermögensgegenstände** beschäftigt. Hierbei konnte der LRH nennenswerte Problemstellungen nicht erkennen. Aufwendiger erscheint die Erfassung von bilanzwirksamen Ansprüchen, die aufgrund von Vereinbarungen, Gesetzen oder Bescheiden entstanden sind.

¹ Vgl. GVOBl. Schl.-H. 2007, S. 382.

Hingegen zeigten sich bei der **Bewertung von Vermögensgegenständen** erhebliche Unsicherheiten; dies führte hinsichtlich der angewandten Methodik landesweit zu einem uneinheitlichen Ergebnis.

In Schleswig-Holstein hat der Ordnungsgeber das sog. Anschaffungs- und Herstellungswertprinzip in der GemHVO-Doppik verankert. Die Kommunen haben daher prinzipiell ihre Vermögenssituation so darzustellen, als wären die doppelischen Haushaltsvorschriften schon immer anzuwenden gewesen. Der LRH begrüßt diese Entscheidung des Ordnungsgebers schon aus Gründen der Vergleichbarkeit, da diese Regelung von den meisten übrigen Bundesländern in das Gemeindehaushaltsrecht aufgenommen wurde. Darüber hinaus entspricht dieser Ansatz auch der Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit der neuen kommunalen Haushaltswirtschaft.

4.4 **Anwendung der Bewertungsregelungen in der Praxis**

Obwohl der in der Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ erarbeitete und vom Innenministerium im Internet veröffentlichte Entwurf in der entsprechenden Regelung zur grundlegenden Bewertungsmethode eindeutig war, wurde diese von den Kommunen häufig fehlerhaft und teilweise (zur Verbesserung der Eigenkapitalquote) zielgerichtet interpretiert.

So haben sich einige Kommunen von der technischen Betrachtungsweise und nicht vom buchhalterisch-wirtschaftlichen Aspekt her leiten lassen. Beispielsweise wurde in einigen Fällen die Bewertung der Straßen als Infrastrukturvermögen durch Dritte vorgenommen, die durch Verfilmung sämtlicher Straßen im Straßenkataster der Gebietskörperschaft Rückschlüsse auf die Bestands- und Zustandsdaten zogen, ohne die für das Rechnungswesen maßgeblichen tatsächlichen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten zugrunde zu legen.

Die Anwendung der technischen Betrachtungsweise bei der Bewertung des Infrastrukturvermögens „Straße“ führte beispielsweise bei einem Kreis zu einem Vermögensansatz von rd. 100 Mio. €. Ausgangspunkt war die von den zuständigen Mitarbeitern durchgeführte Straßenzustandserfassung durch eine Inaugenscheinnahme. Die Nutzungsdauer der Straßen wurde mit 35 Jahren angenommen, obwohl die im Entwurf bekannt gemachte geplante Abschreibungstabelle des Innenministeriums zum damaligen Zeitpunkt eine Nutzungsdauer von 20 Jahren vorsah. Aufgrund des tatsächlichen Straßenzustands wurde eine (technische) Restnutzungsdauer ermittelt. Die eigentliche Bewertung erfolgte durch Multiplikation der Verkehrsflächen (m²) mit einem Quadratmeterpreis von 80 €. Unter Anwendung der bis dato im Entwurf verankerten Regelungen wären abge-

schriebene Straßen in der Bilanz höchstens mit einem Erinnerungswert von einem Euro auszuweisen gewesen. Insbesondere dieser Fall war Auslöser für anschließende Änderungen am Entwurf der GemHVO-Doppik im Sinne der Sichtweise des LRH.

Eine Bewertung zu 100 Mio. € hätte in den Folgejahren durch die Abbildung des Werteverzehrs in Form der Abschreibungen eine gleich hohe Belastung der Ergebnisrechnung bedeutet. Um einen unausgeglichenen Haushalt zu vermeiden, wären zusätzliche Erträge (z. B. aus erhöhter Kreisumlage) notwendig geworden.

Eine über die historischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten hinausgehende höhere Bewertung der Vermögensgegenstände führt zwar zu einem - von den Kommunen häufig gewünschten - höheren Eigenkapital. Jedoch belasten diese Werte bei abnutzbaren und damit abzuschreibenden Vermögensgegenständen in den weiteren Jahren die Ergebnisrechnung in Form von Abschreibungen. Da diese Aufwendungen nur durch entsprechende Erträge ausgeglichen werden können, müssten bei einer über die Anschaffungs- oder Herstellungskosten hinausgehenden Bewertung diese letztlich von den Einwohnern (Ew) der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft aufgebracht werden. Diese haben jedoch bereits in der Vergangenheit in weiten Teilen durch Steuern und Abgaben die Vermögensgegenstände bezahlt oder zur Tilgung von Krediten beigetragen. Eine solche Mehrfachbelastung steht nicht im Einklang mit der gewollten intergenerativen Gerechtigkeit und einer nachhaltigen Finanzpolitik und entspricht auch nicht dem tatsächlichen Ressourcenverbrauch.

4.5 **Auswirkungen der Prüfungsergebnisse des LRH auf die Bewertungsregelungen der GemHVO-Doppik**

Der LRH konnte im Rahmen der Prüfung feststellen, dass es bei einzelnen Kommunen, die im Rahmen der sog. Experimentierklausel nach § 135 a GO schon auf die Doppik umgestellt hatten bzw. in Vorbereitung auf die Umstellung des Rechnungswesens das Vermögen erfassten und bewerteten, erhebliche Unsicherheiten bis zu Meinungsverschiedenheiten bei der Anwendung der im Entwurf vorliegenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften gab. Der LRH hat daher frühzeitig seine Prüfungserkenntnisse dem Innenministerium sowie der Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ zur Verfügung gestellt, wodurch es zu einer Reihe von Änderungen und Klarstellungen in den Entwurfsvorschriften gekommen ist. Einzelne dieser Anpassungen sind allerdings von den kameralen Rechnungslegungsvorschriften geprägt und daher teilweise nicht geeignet, die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommunen auszuweisen.

Auf Initiative einzelner kommunaler Vertreter hin hat die Arbeitsgruppe „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ wesentliche Änderungen in der GemHVO-Doppik vorgenommen, durch die es - im Vergleich zur vorherigen Entwurfsfassung - zur Aktivierung zuvor nicht aktivierungsfähiger Aufwendungen kommt.

So sieht die GemHVO-Doppik z. B. nunmehr vor, dass

- als Herstellungskosten auch Aufwendungen zur Sanierung, Modernisierung und Erneuerung gelten, wenn die Gemeinde für die Maßnahme Zuschüsse, Zuweisungen oder zinsgünstige Darlehen von Körperschaften oder Förderbanken erhalten hat oder Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz erhebt, unabhängig von der Frage, ob die Maßnahme zu einer Erweiterung oder über den ursprünglichen Zustand hinausgehenden wesentlichen Verbesserung des Vermögensgegenstands geführt hat (§ 41 Abs. 3 GemHVO-Doppik) und
- unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. § 41 Abs. 3 GemHVO-Doppik) fiktive Anschaffungs- und Herstellungszeitpunkte gewählt werden können. Dies hat zur Folge, dass Vermögensgegenstände über ihre ursprüngliche betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer laut Abschreibungstabelle hinaus noch bilanziert werden dürfen (§ 55 Abs. 2 GemHVO-Doppik).

Darüber hinaus sind die Kommunen gehalten, geleistete Zuschüsse und Zuweisungen für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen, d. h. „Geldgeschenke“ an Dritte, zu aktivieren (§ 40 Abs. 7 GemHVO-Doppik). Das Innenministerium sieht hierin eine Fortführung der bisherigen Regelungen, da „das kommunale Haushaltsrecht seit jeher die Finanzierung von Zuweisungen und Zuschüssen (z. B. für Krankenhäuser, Kindergärten und Sportanlagen) über Kredite zulässt“, dies auch für den Landeshaushalt gelte und diese Praxis erneut im Rahmen des Doppik-Einführungsgesetzes vom Landtag beschlossen worden sei.

4.6 **Fazit**

Mit der GemHVO-Doppik hat das Innenministerium ein Regelungswerk entwickelt, das den nicht einfachen Umstieg auf ein neues Rechnungswesen umfassend regelt. Es ist anzuerkennen, dass diese Verordnung - obwohl sie einen Paradigmenwechsel für die kommunale Haushaltswirtschaft einläutet - ohne Inanspruchnahme externen Sachverständigen erarbeitet worden ist. Allerdings bedauert der LRH, dass die Ansprüche der intergenerativen Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit mit dem neuen Rechnungswesen nicht zielgenauer umgesetzt worden sind. Durch die angesprochenen und in die GemHVO-Doppik eingeflossenen Abweichungen von betriebswirtschaftlich anerkannten Bewertungsregelungen wird die Vermögenssi-

tuation vieler Kommunen in den Eröffnungsbilanzen besser dargestellt, als sie nach Auffassung des LRH tatsächlich ist.

Die Folgen einer zu hohen Bewertung haben die Ew zu tragen. Obwohl die Vermögensgegenstände in der Vergangenheit schon finanziert und zu diesem Zweck kommunale Steuern und Abgaben erhoben wurden, kann eine zu hohe Bilanzierung über die Abschreibungen zu einer erneuten bzw. zusätzlichen Belastung führen, ohne dass eine Verbesserung der Infrastruktur eingetreten bzw. die Bereitstellung dieser Mittel tatsächlich erforderlich wäre.

Ein Rechnungswesen hat den jeweiligen Entscheidungsträgern die Grundlage für finanzpolitische Entscheidungen zu liefern und in diesem Zusammenhang die erforderliche Transparenz zu bieten. Sollten die Schulden sowie die eingegangenen Verbindlichkeiten und sonstigen Verpflichtungen der Kommune größer sein als die noch zur Verfügung stehenden Vermögenswerte (= rechnerische Überschuldung), so muss diese Information die Entscheidungsträger zu finanzpolitisch notwendigen Handlungen veranlassen. Keinesfalls darf die Bewertung von Vermögensgegenständen dazu führen, die tatsächliche Vermögens- und Finanzlage der Kommune unscharf darzustellen. Die für Unternehmen im Falle einer rechnerischen Überschuldung bestehenden Konsequenzen sind keinesfalls auf die Kommunen übertragbar, da über das Vermögen der Gemeinde nach § 131 Abs. 2 GO ein Insolvenzverfahren nicht stattfindet.

4.7 **Stellungnahmen**

In seiner Stellungnahme bringt das **Innenministerium** zum Ausdruck, dass der LRH durch seine Prüfung bei den Kommunen die Diskussion um die Bewertung von Vermögensgegenständen initiiert und hilfreiche Hinweise für das Regelwerk sowie die praktische Anwendung gegeben habe. Gleichwohl sei auch eine gewisse Kompromissfähigkeit bei den Mitgliedern der Arbeitsgruppe erforderlich gewesen, sodass nicht alle Vorstellungen umgesetzt werden konnten. Darüber hinaus legt das Innenministerium Wert auf die Feststellungen, dass

- es fraglich sei, ob eine höhere Bewertung tatsächlich zu einer Mehrfachbelastung durch Abschreibungen führe, da die Kameralistik in vielen Bereichen keine Abschreibungen vorsehe und Kreditaufnahmen für Investitionen zulasse,
- die Aussage des LRH unzutreffend sei, wonach eine über die Anschaffungs- und Herstellungskosten hinausgehende Bewertung nicht im Einklang mit der gewollten intergenerativen Gerechtigkeit und einer nachhaltigen Finanzpolitik stehe,

- eine Bewertung nach Anschaffungs- und Herstellungskosten zur Bildung stiller Reserven führe und daher die Annahme des LRH, die Vermögenssituation der Kommunen sei zu positiv dargestellt, mindestens infrage zu stellen sei sowie
- die Bewertung ohnehin vorsichtig durchzuführen sei, die Gemeinden örtlich und überörtlich geprüft würden und die Eröffnungsbilanz 4 Jahre nach Erstellung noch berichtigt werden könne.

Zu den Ausführungen des Innenministeriums stellt der **LRH** fest:

- Auch wenn die Abnutzung der Vermögensgegenstände in der Vergangenheit nicht flächendeckend in der Kameralistik abgebildet worden ist, so hat sie doch stattgefunden. Für die Anschaffung solcher Vermögensgegenstände bzw. für den Schuldendienst notwendiger Kredite haben die Ew ihren finanziellen Beitrag in Form von Steuern und Abgaben geleistet. Zukünftige Abschreibungen auf zu hohe Bewertungen belasten die Ew erneut, obwohl eine Verbesserung der Infrastruktur nicht stattgefunden hat. Dies ist mit einer intergenerativen Gerechtigkeit und nachhaltigen Finanzpolitik unvereinbar.
- Stille Reserven bilden sich dann, wenn die ausgewiesenen Buchwerte kleiner als die Verkehrswerte sind. Die Annahme des Innenministeriums unterstellt, dass stille Reserven von Gewicht bei den Kommunen vorhanden seien. Der LRH bezweifelt, dass es einen Verkehrswert für große Teile des kommunalen Infrastrukturvermögens (z. B. Straßen) überhaupt gibt.
- Die Auffassung des Innenministeriums wird geteilt, wonach Korrekturen an den Eröffnungsbilanzen (z. B. aufgrund von Prüfungen) notwendig sein könnten. Der LRH plädiert daher für eine vorsichtige Bewertung von Beginn an, da wertverschlechternde Berichtigungen der Vermögenslage auch zuvor getroffene finanzwirtschaftliche Entscheidungen infrage stellen.

In einer gemeinsamen Stellungnahme weisen der **Städteverband Schleswig-Holstein** sowie der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag** darauf hin, dass die vom LRH aufgegriffenen Fragestellungen vom Verordnungsgeber entschieden worden seien und im Übrigen die geschilderte Problemlage teilweise durch die mangelnde Vorgabe von Bewertungsregeln durch den Verordnungsgeber ausgelöst wurde sowie in anderen Bundesländern die Zeitwertbetrachtung rechtlich anerkannt sei.

5. Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Der Abschluss derivativer Finanzinstrumente ist für die Kommunen zur Optimierung der Zinsausgaben und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken zulässig und kann bei sachgerechter Nutzung wirtschaftlich vorteilhaft sein.

Der Einsatz solcher Finanzinstrumente ist wegen des notwendigen personellen und organisatorischen Aufwands nur dann wirtschaftlich, wenn ein beträchtliches Volumen des Kreditportfolios einbezogen wird, über das nur die größeren Gebietskörperschaften in Schleswig-Holstein verfügen.

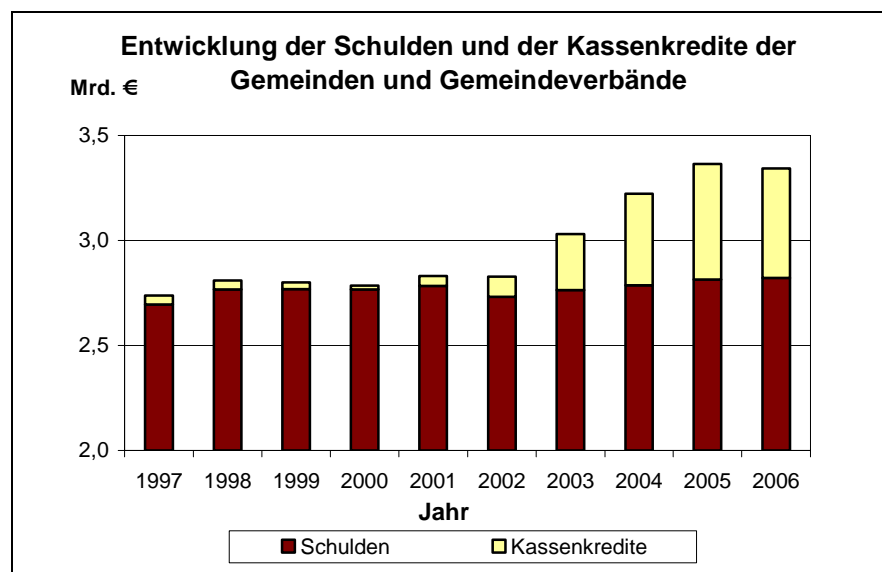
Der im Finanzministerium hinsichtlich des Einsatzes von Derivaten im Zuge der Zins- und Risikosteuerung vorhandene Sachverstand könnte den Kommunen in Form von Beraterleistungen gegen Kostenerstattung zur Verfügung gestellt werden.

5.1 Vorbemerkung

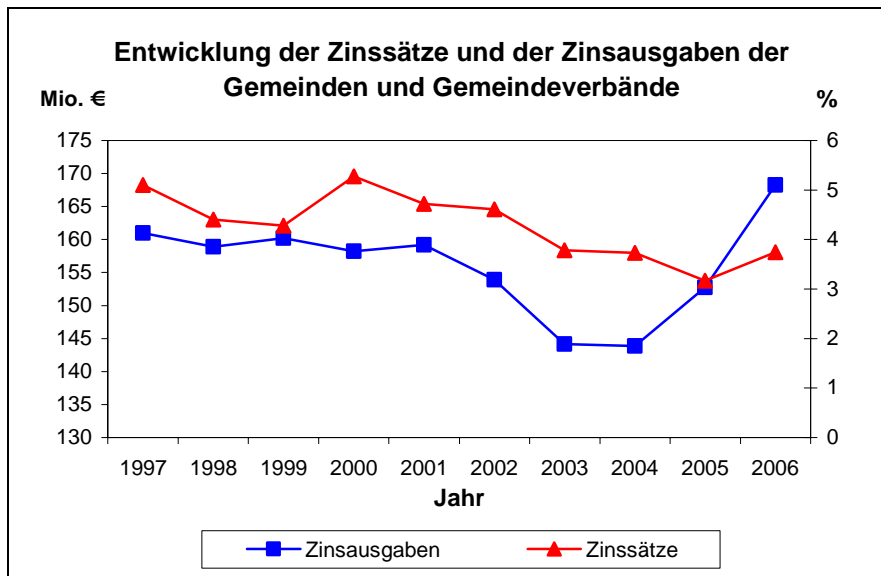
Die Zinsausgaben stellen für die Kommunen eine wesentliche Ausgabenposition dar. Die Ausgabenhöhe ist abhängig von

- dem aktuellen Schuldenstand sowie
- der Höhe der zu entrichtenden Zinssätze.

Die folgenden Übersichten stellen die Entwicklung dieser Parameter sowie die entsprechenden Folgewirkungen auf die Zinsausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in Schleswig-Holstein insgesamt dar:

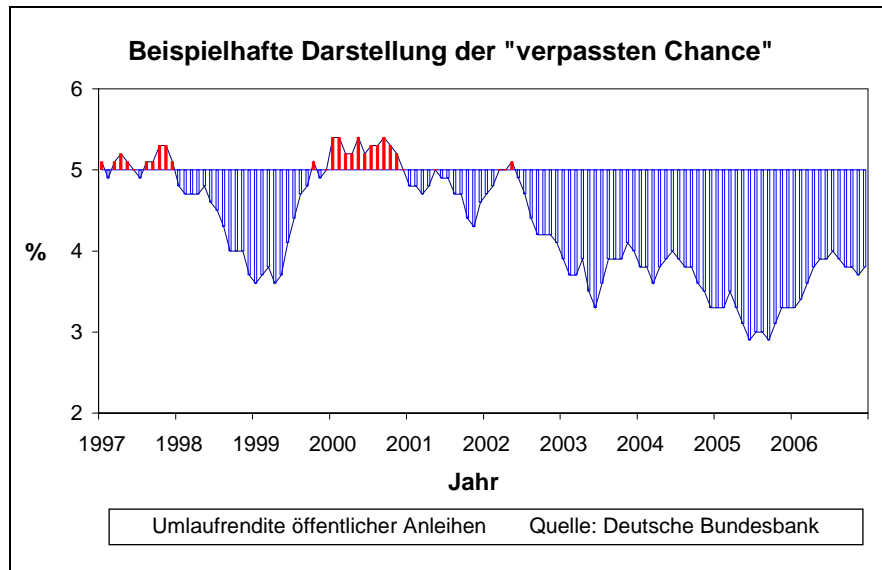


Die Abbildung der Schuldenentwicklung macht deutlich, dass die Kommunen zunehmend Kassenkredite aufnehmen, um ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können. Diese Verbindlichkeiten sollen grundsätzlich kurzfristige Schwankungen der Finanzmittel ausgleichen und besitzen daher eher kurze Zinsbindungsfristen. Zinsänderungen am Kapitalmarkt wirken sich demzufolge zeitnah auf die Höhe der Zinsausgaben der Kommunen aus (vgl. nachstehende Grafik).



Die Kommunen können die o. a. Parameter für die Höhe der Zinszahlungen i. d. R. nicht kurzfristig verändern. Da Kreditverträge ggf. nur durch Entschädigungszahlungen an die Kreditgeber angepasst werden können, sind die Zinsausgaben kurzfristig nur über den Einsatz derivativer Finanzinstrumente beeinflussbar. So kann beispielsweise ein Schuldenmanagement über den Einsatz von Derivaten¹ trotz einer bestehenden Festzinsvereinbarung den Haushalt an einem fallenden Kapitalmarktzins partizipieren lassen. Hierdurch wird das „Risiko der verpassten Chance“, nämlich den Vorteil sinkender Zinsen am Kapitalmarkt aufgrund von bestehenden Festzinsvereinbarungen haushaltswirksam nicht realisieren zu können, minimiert.

¹ Z. B. durch sog. Zinsswaps, die den Tausch von fest vereinbarten Zinszahlungen mit variablen Zinszahlungen ermöglichen.



Die in der vorstehenden Grafik blau schraffierte Fläche gibt beispielhaft das Volumen der „verpassten Chance“ im 10-Jahres-Zeitraum von 1997 bis 2006 wieder. Die angenommene Festzinsvereinbarung i. H. v. 5 % hätte innerhalb von 10 Jahren pro 10 T€ Schulden zu rd. 2 T€ verpassten Minderausgaben geführt, jedoch vor Mehrausgaben i. H. v. rd. 500 € geschützt (rot schraffierte Fläche). Dies macht deutlich, dass der Einsatz von Derivaten grundsätzlich wirtschaftlich sein kann, jedoch nicht frei von Risiken ist.

Das Risiko besteht insbesondere darin, dass die zukünftige Entwicklung der Zinsen mehreren Einflussfaktoren unterliegt und nicht mit absoluter Sicherheit vorhergesagt werden kann. Auch wenn die ex-post-Betrachtung zeigt, dass eine Finanzierung auf Basis variabler Zinsen wirtschaftlich vorteilhaft gewesen wäre, so ist die Ausschöpfung solcher Vorteile in der Praxis nicht ohne Weiteres möglich. Notwendig sind die dauerhafte Überwachung der Zinsentwicklung, mithin die Nutzung von Marktinformationssystemen sowie der Einsatz geschulten Personals, das die Daten richtig interpretiert und daraus resultierende Handlungsnotwendigkeiten rechtzeitig erkennt.

5.2 Rechtliche und organisatorische Voraussetzungen

Das Innenministerium hat mit dem sog. Derivateerlass vom 25.01.2005 den Abschluss derivativer Finanzinstrumente

- zur Optimierung der Zinsausgaben und
- zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken

für grundsätzlich zulässig erklärt. Die Kommunen haben aufgrund dieser Beschränkungen stets zu prüfen, ob der Annäherungsgrad an das Optimum der Zinsausgaben bei gleichzeitiger Begrenzung der Risiken noch

gesteigert werden kann. Daher und auch aufgrund des sog. Spekulationsverbots sind nicht alle denkbaren Ausgestaltungsformen von derivativen Finanzgeschäften zulässig.

Mit seinem Erlass hat das Innenministerium den Rahmen für organisatorische Voraussetzungen zum Abschluss derivativer Finanzgeschäfte gesteckt:

- Beachtung der Konnexität von Grundgeschäft (Darlehen) und Derivat,
- Begrenzung des Derivateeinsatzes bei Kassenkrediten nur auf den sog. Bodensatz,
- Grundsatzbeschluss der Gemeindevertretung, der mindestens Festlegungen
 - zur Art der beabsichtigten Geschäfte und
 - zur maximalen Höhe dieser Geschäfte im laufenden Haushaltsjahr enthalten muss,
- Berichtspflichten über
 - den Abschluss der einzelnen Geschäfte sowie
 - Art, Umfang und finanzielle Auswirkungen der abgeschlossenen Geschäfte,
- Dokumentationspflichten.

Zu den Dokumentationspflichten gehört auch die schriftliche Darlegung der von der Kommune angestellten Überlegungen, die letztlich zum Abschluss derivativer Finanzinstrumente geführt haben. Hierzu zählen z. B. eigene Zinsprognosen, Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Ergebniskontrollen.

5.3 **Nutzung externen Sachverständs für den Derivateinsatz bei den Kommunen**

Die Zinsderivate sind regelmäßig nicht finanzmarktgängig und die Konditionen müssen daher üblicherweise einzeln mit den jeweiligen Vertragspartnern ausgehandelt werden. Dies hat zur Folge, dass neben den organisatorischen Voraussetzungen auch besondere Anforderungen an das mit dem Abschluss und der Betreuung solcher Rechtsgeschäfte betraute Personal zu stellen sind. Der zweckmäßige Einsatz derivativer Finanzinstrumente zur Hebung von Einsparpotenzialen unter Wahrung der organisatorischen und personellen Voraussetzungen ist daher nicht für alle Kommunen gleichermaßen geeignet.

Um die potenziellen Vorteile solcher Finanzinstrumente heben und Risiken minimieren zu können, sind Tätigkeiten notwendig, die mit Folgekosten verbunden sind. So setzt ein aktives Schulden- und Zinsmanagement eine nachhaltige und intensive Marktbeobachtung, eine Analyse der hierbei gewonnenen Erkenntnisse, eine eigene Einschätzung der Zinsentwicklung

sowie das Erkennen von Handlungsnotwendigkeiten und -alternativen voraus.

Um die damit verbundenen Kosten durch entsprechende Zinsvorteile erwirtschaften zu können, ist ein beträchtliches Volumen an Krediten notwendig, über das nur die größeren Gebietskörperschaften verfügen. Die überwiegende Zahl der schleswig-holsteinischen Kommunen scheidet daher bereits aus Wirtschaftlichkeitsgründen faktisch als Marktteilnehmer aus.

Im Zuge der **überörtlichen Prüfung der 4 kreisfreien Städte** hat der LRH deren Einsatz von Finanzderivaten untersucht. Alle haben zur Unterstützung entsprechende Dienstleistungsvereinbarungen mit Kreditinstituten abgeschlossen. Die Notwendigkeit externen Sachverständigen wird von den kreisfreien Städten insbesondere damit begründet, dass aufgrund der bestehenden Marktferne ein optimaler Abschlusszeitpunkt für derivative Finanzinstrumente ohne laufende Informationsbeschaffung und -auswertung mit den bestehenden personellen und sachlichen Ressourcen nicht zu erreichen sei.

Dabei reicht die Intensität der Inanspruchnahme des bankfachlichen Know-hows von der reinen Beratungsleistung bis hin zur - mit weitreichenden Vollmachten verbundenen - Portfolio-Steuerung. Die heterogene Nutzung externen Sachverständigen schlägt sich auch in den damit verbundenen Kosten nieder.

So haben alle kreisfreien Städte für das Jahr 2006 zusammen rd. 500 T€ für die Einschaltung der beauftragten Kreditinstitute verausgabt. Die Zahlungen waren jedoch nicht gleich verteilt; je nach Beratungsintensität reichten die Kosten von rd. 20 T€ bis zu 280 T€ jährlich.

Der LRH weist darauf hin, dass bei der Einschaltung von Kreditinstituten als externe Sachverständige ein Interessenkonflikt entstehen kann, wenn sie als Berater und Marktpartner in einer Person den Kommunen gegenüberstehen. Dieses Risiko kann ausgeschlossen werden, wenn die Kommunen sich zwar von sachverständigen Dritten laufend beraten lassen, jedoch vor dem „Einkauf“ derivativer Finanzinstrumente von mehreren Marktteilnehmern Angebote einholen.

5.4 **Zukünftige Handlungsalternativen**

Der Einsatz derivativer Finanzinstrumente kann bei sachgerechter Nutzung wirtschaftliche Vorteile hervorbringen, d. h. Zinsausgaben optimieren und Zinsänderungsrisiken begrenzen.

Der LRH rät den Kommunen, die sich für solche Geschäfte entscheiden, lediglich reine Zinsderivate einzusetzen und auf komplexe, für die Verwaltung nicht nachvollziehbare Derivatstrukturen zu verzichten. Die Verwaltungen müssen in der Lage sein, die Auswirkungen der abgeschlossenen Derivate stets beurteilen zu können. Im Übrigen führen komplexe Derivatstrukturen zu erhöhtem Überwachungsaufwand.

Vor dem Hintergrund, dass mit dem Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten

- Analysen des Kreditportfolios,
- Risikoanalysen und -positionierungen,
- Zinsprognosen sowie eine
- laufende Beobachtung der Marktentwicklung

verbunden sind und die kreisfreien Städte externen Sachverstand insbesondere wegen des Informationsbedarfs über die Entwicklung der Finanzmärkte benötigen, hat der LRH eine Kooperation gegen Kostenerstattung mit dem Referat „Kredit- und Zinsmanagement, Schulden- und Derivatverwaltung“ des Finanzministeriums vorgeschlagen. Ziel einer solchen Kooperation sollte es sein, Lösungen und Handlungsalternativen zu entwickeln, die die kreisfreien Städte in die Lage versetzen, maßgeschneiderte Finanzinstrumente zur Zinsoptimierung oder Risikobegrenzung bei allen Teilnehmern des Kapitalmarkts nachfragen zu können. Im Übrigen besteht bei dem Finanzministerium nicht der Anschein einer Interessenkollision aus dem Zusammentreffen von Beratung und Angebot von Derivaten oder sonstigen Finanzprodukten in einer Person.

Neben dem Vorteil, dass dem Finanzministerium die Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft bekannt sind, ließen sich insgesamt Einsparungen erzielen, da die kostenintensive Marktbeobachtung und Beratung zentral vorgehalten würde. Die kreisfreien Städte blieben gleichwohl für die Zahlung der Zins- und Tilgungsausgaben, die Kreditaufnahmen sowie für den Einsatz und die Abwicklung der eingesetzten Derivate verantwortlich.

Das Finanzministerium hat die grundsätzliche Bereitschaft erklärt, die Möglichkeiten der Unterstützung der Kommunen beim Einsatz derivativer Finanzinstrumente zu prüfen. Hierzu schlägt das Finanzministerium einen fachbezogenen Informationsaustausch mit den kreisfreien Städten vor. Weitere Schritte sind der Würdigung der rechtlichen Aspekte und wirtschaftlicher Kosten-Nutzen-Überlegungen durch das Finanzministerium vorbehalten.

5.5 Stellungnahmen

Die Stellungnahme des **Finanzministeriums** ist im Beitrag berücksichtigt worden.

Das **Innenministerium** teilt in seiner Stellungnahme die Auffassung des LRH, weist jedoch auf die allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Grundsätze hin. Danach unterlägen entgeltliche Verträge über die Erbringung von Dienstleistungen dem europäischen Vergaberecht, sofern der geschätzte Auftragswert den Schwellenwert (bei Dienstleistungen 206 T€) erreiche oder überschreite. Darüber hinaus habe der Europäische Gerichtshof geurteilt, dass die Transparenzpflicht auch bei der Erteilung von Aufträgen unterhalb der Schwellenwerte gelte.

Aus Sicht des **LRH** erscheinen die vergaberechtlichen Probleme lösbar. Die dargestellte Dienstleistung könnte als Kompensation für kommunale Einnahmeausfälle aufgrund des Eingriffs des Landes in den Kommunalen Finanzausgleich i. H. v. 120 Mio. € jährlich eingestuft und den infrage kommenden Kommunalgruppen unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Vergaberechtlich würde dies eine sog. vorteilhafte Gelegenheit (§ 3 Nr. 4 lit. m VOL/A) darstellen. Sollte dies nicht beabsichtigt sein, stellt sich die Frage, ob nach dem vom Finanzministerium angeregten fachbezogenen Informationsaustausch die in Rede stehende Dienstleistung den Schwellenwert übersteigt. Außerdem weist der LRH darauf hin, dass nach den Regeln des Vergaberechts auch nach anderen Kriterien freihändige Vergaben (z. B. bis zu einem Höchstwert von 25 T€ nach § 3 Nr. 4 lit. p VOL/A i. V. m. § 2 Abs. 3 SHVgVO) zulässig sind. Im Übrigen wird der Wettbewerb gewahrt, da die Bank- und Derivatprodukte selbst nicht vom Finanzministerium zur Verfügung gestellt werden sollen.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** unterstützt in seiner Stellungnahme die Anregung des LRH, den im Finanzministerium vorhandenen Sachverstand gegen Kostenerstattung zur Verfügung zu stellen. Dabei regt er an, dieses Angebot auch auf die Kreise und sonstigen Kommunen auszuweiten.

Der **LRH** weist darauf hin, dass auch der Einsatz von Derivaten wirtschaftlich sein muss und daher ein gewisses Kreditvolumen notwendig ist, über das prinzipiell nur größere kommunale Gebietskörperschaften verfügen (vgl. Tz. 3.1.4).

In einer gemeinsamen Stellungnahme weisen der **Städteverband Schleswig-Holstein** sowie der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag** auf den in der Vergangenheit mit dem Finanzministerium sowie mit der Investi-

tionsbank durchgeführten Erfahrungsaustausch hin, der zukünftig fortgesetzt werden solle. Darüber hinaus wird auf das vom Deutschen Städtetag und Deutschen Landkreistag angebotene Schulungskonzept der Deutschen Sparkassenakademie verwiesen. Schließlich wird die Bedeutung der Informations- und Beratungspflichten bei Zinsderivatgeschäften von beauftragten Dritten problematisiert und auf eine tendenziell kommunalfreundliche Rechtsprechung hingewiesen, die die externen Dritten zu verstärkter Beratungs- und Informationsleistung verpflichtet.

6. Finanzwirtschaftliche Entwicklung der Sozialen Sicherung

Durch die Sozialrechtsreform zum 01.01.2005 sind die Kommunen finanziell entlastet worden. Dennoch beherrscht die soziale Sicherung die Haushalte der kreisfreien Städte und Kreise.

Der Zuschussbedarf für Kindertageseinrichtungen und Tagespflege nahm zu. Dagegen sind die Aufwendungen für die Erzieherische Jugendhilfe ab 2005 gesunken.

Vom Einzelplan 4 gehen weiterhin erhebliche finanzielle Risiken auf die kommunalen Haushalte aus. Sie sind derzeit nicht bezifferbar.

Die sozialen Leistungen der Kommunen und deren Finanzierung sind zum 01.01.2005 durch das Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II)¹ und das Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (SGB XII)² verändert worden. Auch danach belastet die soziale Sicherung weiterhin die kommunalen Verwaltungshaushalte und beeinflusst maßgeblich die finanzielle Leistungsfähigkeit der kreisfreien Städte und Kreise. 2007 mussten beispielsweise die kreisfreien Städte 56 % und die Kreise 61 % ihrer allgemeinen Deckungsmittel allein für die Finanzierung des Epl. 4 einsetzen.

Die folgenden Ausführungen stellen auf den Zuschussbedarf als der (Netto-)Belastung der Kommunen und dem Zuschussbedarf je Einwohner (Ew) ab. Der Kreis Pinneberg legte für 2007 bislang keine Jahresrechnung vor. Daher hat der LRH die Angaben für diesen Kreis aus den Rechnungsergebnissen der Vorjahre herausgerechnet, um Zeitreihen vergleichbar zu machen.

6.1 Zuschussbedarf für den Einzelplan 4 seit 1995

Der Zuschussbedarf für den Einzelplan (Epl.) 4 ging in den kreisfreien Städten und Kreisen 2006 erstmalig zurück. In den Mittelstädten verminderte er sich bereits 2005. Ausgelöst wurde der Rückgang durch das Inkrafttreten des SGB II und SGB XII und die damit verbundene Reform des Sozialrechts. 2007 nahm der Zuschussbedarf in den kreisfreien Städten und Kreisen zu, weil z. B. das Land seine Zuweisungen zu den Jugendhilfekosten in die Kreisschlüsselzuweisung verlagert hat.

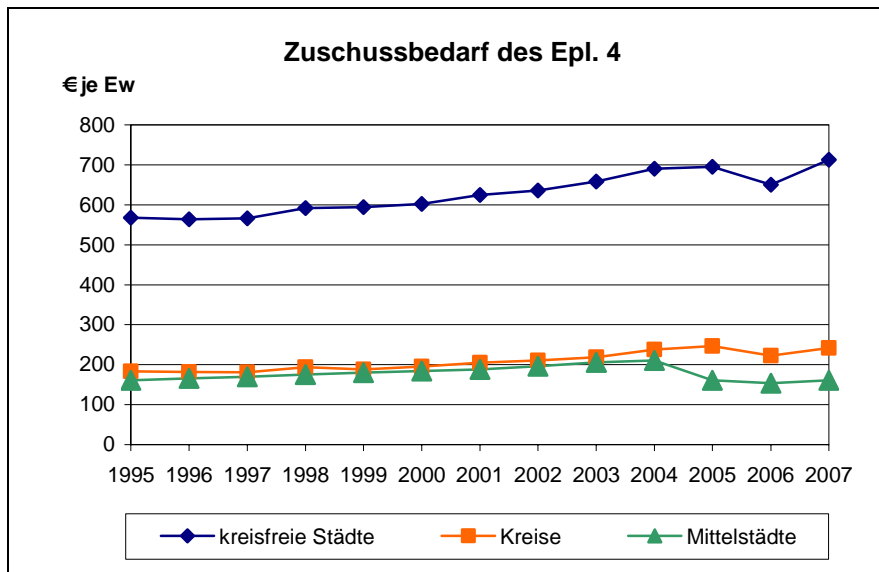
¹ Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II) vom 24.12.2003, BGBl. I S. 2954, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 08.04.2008; BGBl. I S. 681.

² Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe - (SGB XII) vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 23.12.2007; BGBl. I S. 3254.

Zuschussbedarf für den Epl. 4 in Mio. €				
	2004	2005	2006	2007
Kreisfreie Städte	421	423	396	436
Kreise*	450	472	427	464
Mittelstädte	103	79	76	79

* ohne Kreis Pinneberg

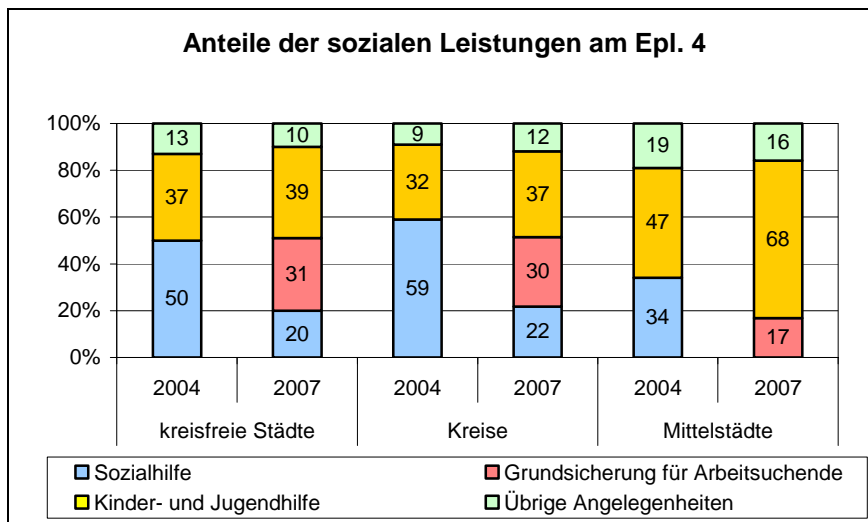
Den Kommunalgruppen obliegen unterschiedliche Aufgaben und finanzielle Zuständigkeiten für Leistungen der Sozialen Sicherung. Deshalb ist ihre finanzielle Belastung unterschiedlich hoch.



6.2 Leistungen der sozialen Sicherung

Die Sozialhilfe und die Kinder- und Jugendhilfe haben bis 2004 den höchsten Zuschussbedarf verursacht. Danach hat sich die finanzielle Gewichtung innerhalb des Epl. 4 verändert, weil durch das SGB II eine neue Leistung - die Grundsicherung für Arbeitsuchende - eingeführt wurde. Außerdem ist der Zuschussbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe stärker gestiegen als andere Leistungen.

Die nachfolgende Grafik gibt die Anteile der sozialen Leistungen am Epl. 4 wieder. Dabei wurden die Aufgaben als „übrige Angelegenheiten“ zusammengefasst, die nicht zur Sozialhilfe, Kinder- und Jugendhilfe oder Grundsicherung für Arbeitsuchende gehören.



6.2.1 Sozialhilfe (SGB XII)

Bis einschl. 2004 regelte das Bundessozialhilfegesetz (BSHG)¹ die Leistungen der Sozialhilfe. Durch das SGB II sind die (Sozial-)Hilfe zum Lebensunterhalt und die Arbeitslosenhilfe für alle erwerbsfähigen Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren in einer neuen „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zusammengelegt worden. Deshalb ist die Zahl der Personen, die von den Kommunen Sozialleistungen nach dem SGB XII erhalten, zum 01.01.2005 gesunken. Zeitgleich ging der entsprechende Zuschussbedarf zurück.

Zuschussbedarf für die Sozialhilfe (BSHG/SGB XII) in Mio. €				
	2004	2005	2006	2007
Kreisfreie Städte	210	99,0	63,0	85,0
Kreise*	242	149,0	92,0	102,0
Mittelstädte	35	1,3	0,5	- 0,3

* ohne Kreis Pinneberg

2007 weisen die **Kreise** und besonders die **kreisfreien Städte** deutlich höhere Zuschussbedarfe aus als im Vorjahr. Gründe für diese Entwicklung sind u. a.

- die zum 01.01.2007 neu geregelte Zuständigkeit für Sozialleistungen und deren Finanzierung²; so sind die örtlichen Sozialhilfeträger nun für die Aufgaben der Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege zuständig,

¹ Bundessozialhilfegesetz (BSHG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 23.03.1994, BGBl. I S. 646, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 23.12.2002, BGBl. I S. 4621, außer Kraft ab 01.01.2005.

² Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII), verkündet als Art. 8 des Haushaltsstrukturgesetzes 2006 vom 15.12.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 568.

- der Wegfall des „Quotalen Systems“, d. h. der gegenseitigen Beteiligung des Landes und der örtlichen Sozialhilfeträger (kreisfreien Städte/Kreise) an den Sozialausgaben des jeweils anderen Trägers; damit entfiel der gewollte Entlastungsfaktor für die kreisfreien Städte, wodurch sich die höhere Steigerungsrate beim Zuschussbedarf erklärt,
- eine Besonderheit bei der Landeshauptstadt Kiel; sie hat 2007 ihren Haushalts auf die Doppik umgestellt. Durch die periodengerechte Abgrenzung entstanden in diesem Bereich Mehrausgaben von 7 Mio. €.

In geringem Umfang trugen auch höhere Ausgaben für einzelne Sozialleistungen zu dem gestiegenen Zuschussbedarf bei. Zum Beispiel führten gestiegene Fallzahlen und zunehmende Energie- und Wohnnebenkosten zu höheren Aufwendungen bei der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und der „Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung“. Steigende Pflegesätze der Einrichtungen wirkten sich belastend auf die „Hilfe zur Pflege“ und die „Eingliederungshilfe“ aus, weil die Zahlungen der Pflegekassen und die Einkünfte aus Renten unverändert geblieben sind.

Die **Mittelstädte** weisen ab 2005 nur geringe Aufwendungen oder sogar Überschüsse für Sozialhilfe aus. Hierbei handelt es sich um die Abwicklung der Vorjahre, nachdem das Ausführungsgesetz zum BSHG¹ ab 01.01.2005 außer Kraft gesetzt wurde. Damit fiel die Beteiligung des kreisangehörigen Bereichs an den Kosten des örtlichen Sozialhilfeträgers weg.

6.2.2 Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)

Die Verantwortung für die neue Grundsicherung für Arbeitssuchende teilt sich die Bundesagentur für Arbeit mit den kreisfreien Städten und Kreisen als örtliche Sozialhilfeträger. Die Bundesagentur für Arbeit ist insbesondere für die Sicherung des Lebensunterhalts (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) und die Eingliederung in das Erwerbsleben zuständig; sie finanziert diese Leistungen aus Bundesmitteln. Die örtlichen Sozialhilfeträger sind für die in §§ 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4, 22, 23 Abs. 3 SGB II abschließend aufgezählten Leistungen aufgaben- und finanzverantwortlich. Dabei stellen die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) eine neue finanzielle Belastung für die kreisfreien Städte und Kreise dar. An den KdU beteiligen sich der Bund mit einem prozentualen Zuschuss und das Land Schleswig-Holstein in Höhe seiner Netto-Einsparungen beim Wohngeld. Darüber hinaus nutzen die Kreise ihre gesetzliche Ermächtigung² und beteiligen

¹ Gesetz zur Ausführung des BSHG für das Land Schleswig-Holstein (AG-BSHG) vom 21.01.1985, GVOBl. Schl.-H. S. 26, außer Kraft ab 01.01.2007.

² § 5 des Gesetzes zur Ausführung des SGB II für das Land Schleswig-Holstein (AG-SGB II) vom 14.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 484.

ihre kreisangehörigen Kommunen mit bis zu 23 % an den verbleibenden KdU.

Zuschussbedarf für Leistungen nach SGB II in Mio. €			
	2005	2006	2007
Kreisfreie Städte	126	135	135
Kreise*	132	144	139
Mittelstädte	13	13	13

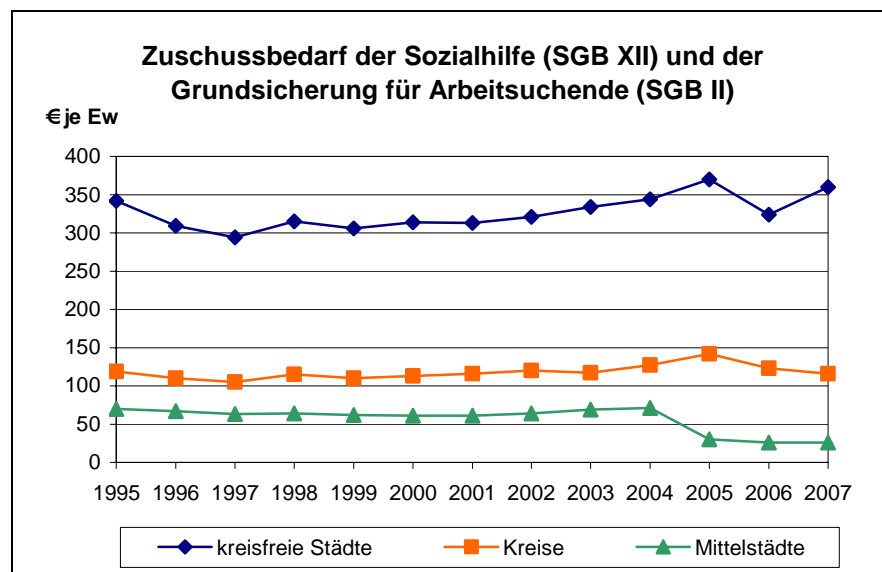
* ohne Kreis Pinneberg

6.2.3 Leistungen nach SGB II und SGB XII

Trotz der neuen Aufwendungen für die KdU haben die Kommunen in Schleswig-Holstein von der Sozialrechtsreform profitiert. Alle Kommunalgruppen weisen 2006 geringere Belastungen für Sozialhilfe und KdU aus als vorher. 2007 wirkt sich der gestiegene Zuschussbedarf für die Sozialhilfe nach SGB XII negativ auf das Gesamtergebnis der kreisfreien Städte und Kreise aus. Aber die Aufwendungen für die Sozialhilfe nach BSHG wären voraussichtlich ebenfalls ständig angestiegen.

Zuschussbedarf für die Leistungen nach SGB II und SGB XII in Mio. €						
	2004	2005	2006	Veränderung 2004 - 2006	2007	Veränderung 2004 - 2007
Kreisfreie Städte	210	225	198	-12	220	+10
Kreise*	242	282	236	-6	241	-1
Mittelstädte	35	15	14	-21	13	-22

* ohne Kreis Pinneberg



Auf den ersten Blick sind die kreisangehörigen Mittelstädte stärker entlastet worden als die kreisfreien Städte und Kreise. Allerdings bilden die vor-

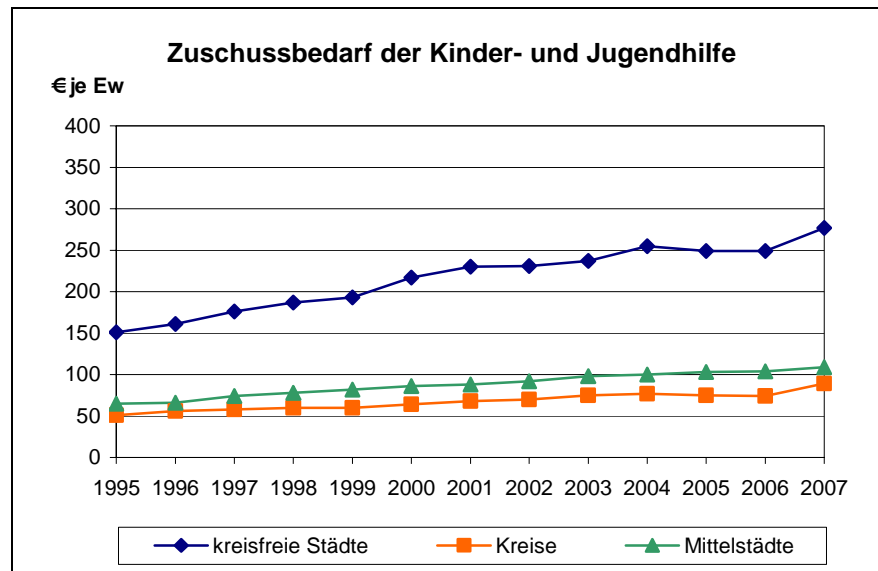
stehende Übersicht und die Grafik nur die finanziellen Auswirkungen der Sozialrechtsreform auf den Epl. 4 ab. Die Mehrausgaben aufgrund der erhöhten Kreisumlagesätze bleiben unberücksichtigt, weil sie im Epl. 9 der städtischen Haushalte veranschlagt werden. Alle Kreise haben die Kreisumlage angehoben, um ihre kreisangehörigen Kommunen an der Finanzierung ihrer Soziallasten usw. stärker zu beteiligen. Insofern profitieren auch die Kreise von der finanziellen Entlastung der Mittelstädte.

6.2.4 Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)

Der Zuschussbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe nach dem Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII)¹ ist in den Mittelstädten seit 1998 ständig gestiegen. Die kreisfreien Städte und Kreise konnten diese negative Entwicklung 2005 und 2006 stoppen. 2007 weisen sie wieder einen höheren Zuschussbedarf aus.

Zuschussbedarf für Kinder- und Jugendhilfe in Mio. €				
	2004	2005	2006	2007
Kreisfreie Städte	156	152	152	169
Kreise*	141	140	139	171
Mittelstädte	49	50	51	54

* ohne Kreis Pinneberg



Für den gestiegenen Zuschussbedarf in der Kinder- und Jugendhilfe sind insbesondere folgende Aufgaben die Ursache:

¹ Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII) vom 14.12.2006, BGBl. I S. 3134, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 23 des Gesetzes vom 19.02.2007; BGBl. I S. 122.

- **Erzieherische Kinder- und Jugendhilfe**

Für die Leistungen sind die kreisfreien Städte und Kreise als örtliche Träger der Jugendhilfe zuständig. 2007 verlagerte das Land seine Beteiligung an den Jugendhilfekosten von zuletzt 45 Mio. € in die allgemeinen Kreisschlüsselzuweisungen¹. Während die zweckgebundenen Leistungen des Landes im Epl. 4 der kommunalen Haushalte eingenommen wurden, werden die Schlüsselzuweisungen im Epl. 9 gebucht. Insofern sinken ab 2007 zwar die Einnahmen des Epl. 4 und der Zuschussbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe steigt. Dies hat aber keine negativen Auswirkungen auf den Gesamthaushalt der örtlichen Jugendhilfeträger.

Bei einer fiktiven Anrechnung der 2006 gezahlten Landesbeteiligung auf die Jugendhilfeaufwendungen 2007 steigt der Zuschussbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe gegenüber dem Vorjahr nur gering an:

Fiktiver Zuschussbedarf 2007 in Mio. €				
	Zuschuss- bedarf 2006	Zuschuss- bedarf 2007	Landes- beteiligung 2006	Fiktiver Zuschussbe- darf 2007
Kreisfreie Städte	152	169	14,0	155,0
Kreise	139	171	31,6	139,4

- **Kindertageseinrichtungen**

Die kreisfreien Städte und die Mittelstädte finanzieren als Standortkommune die Betriebskosten der ortsansässigen Kindertageseinrichtungen (KiTa), soweit diese nicht durch Elternbeiträge, Zuschüsse des Landes, Förderung der Kreise oder Eigenleistungen der Einrichtungsträger gedeckt sind. Im Durchschnitt tragen die Standortkommunen 40 % der Betriebskosten einer KiTa. Sowohl die Betriebskosten als auch die Zuschüsse der Standortkommunen nahmen in den vergangenen Jahren ständig zu. Gründe sind z. B.

- höhere Personalkosten aufgrund von Tarifabschlüssen,
- Preissteigerungen für Heizung und Energie,
- Deckelung der Landesförderung,
- Ausbau von Betreuungsangeboten für Kinder unter 3 Jahren und erweiterte Öffnungszeiten.

Die kreisfreien Städte und Kreise sind als örtliche Träger der Jugendhilfe gesetzlich verpflichtet, einen Ausgleich für die sozial gestaffelten Elternbeiträge (Sozialstaffelausgleich) zu leisten. Sowohl die Zahl der ermäßigten Elternbeiträge als auch die Aufwendungen der örtlichen

¹ Art. 2 des Haushaltsstrukturgesetzes 2007/2008.

Jugendhilfeträger für den Ausgleich der Sozialstaffel haben zugenommen.

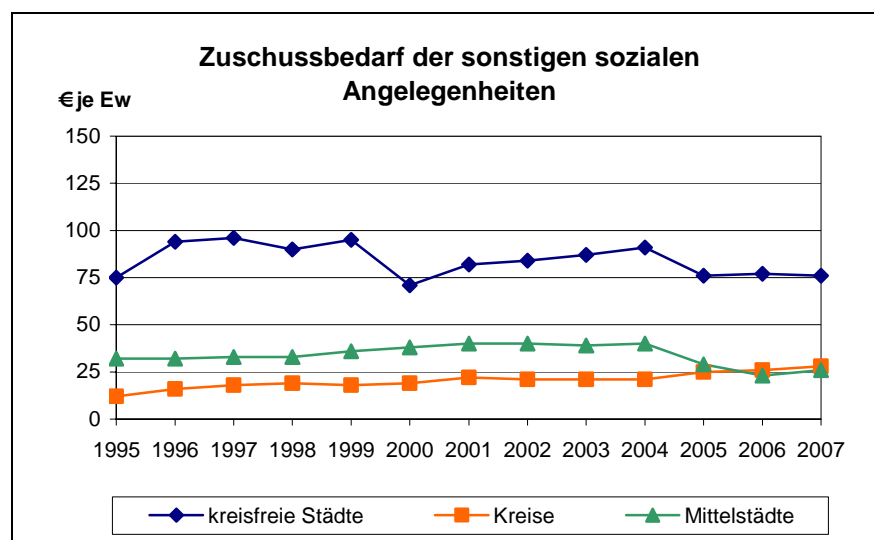
Aufgrund ihrer Doppelfunktion als Standortkommune und örtlicher Jugendhilfeträger gaben die kreisfreien Städte deutlich mehr Geld für KiTa aus als die Mittelstädte oder die Kreise. 2007 waren es 118 €/Ew. Dagegen betrug der Zuschussbedarf in den Mittelstädten 82 €/Ew und in den Kreisen 20 €/Ew.

6.2.5 Sonstige soziale Angelegenheiten

Als „sonstige soziale Angelegenheiten“ werden weitere soziale Leistungen der Kommunen zusammengefasst. Das sind z. B. die Verwaltung der Sozialhilfe, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder die Förderung der Wohlfahrtspflege.

Zuschussbedarf für die sonstigen sozialen Angelegenheiten in Mio. €				
	2004	2005	2006	2007
Kreisfreie Städte	55	47	47	46
Kreise*	42	50	52	53
Mittelstädte	20	14	12	13

* ohne Kreis Pinneberg



2005 ist der Zuschussbedarf in den **kreisfreien Städten** und **Mittelstädten** gesunken. Die Ursache sind zusätzliche Einnahmen aus Kostenerstattungen für Personal, das die Kommunen an die Arbeitsgemeinschaften nach SGB II abgeordnet haben (vgl. Nr. 9 dieses Kommunalberichts). Diese Arbeitsgemeinschaften wurden von der Bundesagentur für Arbeit zusammen mit den örtlichen Sozialhilfeträgern gegründet, um die Leistungen

nach SGB II trotz unterschiedlicher Zuständigkeiten gemeinsam zu bewilligen.

Im selben Zeitraum ist der Zuschussbedarf für die sonstigen sozialen Angelegenheiten bei den **Kreisen** gestiegen. Sie haben im Gegensatz zu den anderen Kommunalgruppen nur wenige Beschäftigte an die Arbeitsgemeinschaften abgeordnet und nehmen daher geringe Erstattungszahlungen ein.

Die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg sind Optionskommunen nach § 6 b SGB II. Sie nehmen auch die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit wahr. Hierfür mussten sie zum 01.01.2005 zusätzliches Personal einstellen. Die höheren Personalkosten sind Teil der sonstigen sozialen Angelegenheiten. Außerdem bearbeiten die Kreise Dithmarschen, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg alle Leistungen des SGB XII seit 2005 selbst, während die anderen Kreise die Aufgaben teilweise auf ihre kreisangehörigen Kommunen übertragen haben. Hierfür wird ebenfalls zusätzliches Personal benötigt. Insgesamt sind die Kosten für die Verwaltung der Sozialhilfe einschl. SGB II in den 3 Kreisen von 5 Mio. € (2004) auf 13 Mio. € (2007) gestiegen.

Darüber hinaus ist der Zuschussbedarf der Kreise für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz um 2 Mio. € höher als 2004, weil die Ausgaben für die sog. Kontingentflüchtlinge seit 2005 nicht mehr vom Land erstattet werden.

6.3 **Fazit**

Die soziale Sicherung belastet trotz Sozialrechtsreform und Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 01.01.2005 weiterhin die Kommunen in Schleswig-Holstein. Sie umfasst überwiegend Leistungen, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht. Daher können die Kommunen die Ausgaben für die soziale Sicherung nur eingeschränkt beeinflussen. Der Epl. 4 wird sich nach alledem auch in Zukunft maßgeblich auf die finanzielle Leistungsfähigkeit und den kommunalpolitischen Spielraum einer Kommune auswirken.

Unabhängig davon gehen vom Epl. 4 erhebliche finanzielle Risiken auf die kommunalen Haushalte aus, die gegenwärtig nicht bezifferbar sind. Diese sind zum Beispiel

- die demographische Entwicklung,
- der steigende Bedarf an Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung,
- die beabsichtigte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung zum 01.01.2009,

- das zum 01.01.2007 in Kraft getretene Ausführungsgesetz SGB XII,
- die Entwicklung von Konjunktur und Arbeitsmarkt sowie der Energiepreise, von der u. a. der Bedarf an KdU abhängt,
- die verminderte Beteiligung des Bundes an den kommunal finanzierten KdU von 31,8 % auf 29,2 % ab 01.01.2008,
- das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007, in dem das Zusammenlegen von Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen in Arbeitsgemeinschaften für verfassungswidrig erklärt wurde,
- der Ausbau von Betreuungsangeboten für Kinder unter 3 Jahren und
- der zunehmende Bedarf an erzieherischer Kinder- und Jugendhilfe, zu dem u. a. die öffentliche Diskussion von Kinderschutz und Kindeswohlgefährdung beiträgt.

6.4 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** begrüßt den Beitrag, weil er die finanzielle Bedeutung der sozialen Sicherung unterstreicht.

Das **Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren** vertritt die Auffassung, dass die Kostensteigerung in der Sozialhilfe nicht durch neu geregelte Zuständigkeiten und Finanzierungen, sondern durch Fallzahlsteigerungen und die allgemeine Kostenentwicklung ausgelöst werde. Im Übrigen erhielten die Kreise und kreisfreien Städte vom Land einen vollständigen finanziellen Ausgleich für die Nettoaufwendungen, die ihnen für die übertragenen Aufgaben entstünden.

Die Kreise und kreisfreien Städte könnten den Zugang zu einzelnen Sozialhilfeleistungen durch eine konsequente Anwendung des Gesetzes steuern. Das Land habe 9 Mio. € bereitgestellt, um durch entsprechende Fortbildungsangebote diese Steuerungsmöglichkeit zu fördern.

7. Kommunale Kindertagespflege

Die Kommunale Kindertagespflege ist bereits seit Längerem eine anerkannte Betreuungsform mit familienähnlichem Charakter insbesondere für Kinder unter 3 Jahren. Deren Ausbau haben die meisten örtlichen Jugendhilfeträger bisher vernachlässigt.

Mit den im Jahr 2005 fortgeschriebenen gesetzlichen Grundlagen will der Gesetzgeber die Kindertagespflege zu einer verlässlichen, qualifizierten und flexibel auf die Bedürfnisse der Familien reagierenden Angebotsform ausbauen, die ein gleichrangiges Angebot zu den Kindertagesstätten darstellen soll.

Auf Bundesebene ist geplant, die Betreuungsquote für Kinder unter 3 Jahren bis zum Jahr 2013 auf 35 % zu erhöhen. In Schleswig-Holstein liegt die Betreuungsquote zz. bei ca. 8 %. Das Land plant, die zusätzlich benötigten 17.000 Plätze zu 70 % in Kindertageseinrichtungen und zu 30 % in der Tagespflege zu schaffen.

Im Hinblick auf die verschiedenen Kinderbetreuungsformen für Kinder bis zum 3. Lebensjahr zeigen die vom LRH erstellten Kostenvergleiche, dass gegenüber den Ausgaben für die institutionalisierte Kinderbetreuung in den Kindertagesstätten die Betreuung bei einer Tagespflegeperson finanziell günstiger ist.

Die kommunale Kindertagespflege stellt somit sowohl unter finanziellen als auch unter qualitativen Gesichtspunkten (Familienähnlichkeit, Flexibilität des Angebots, kurze Wegezeiten) eine gleichrangige Betreuungsalternative dar.

Der LRH schlägt deshalb eine Offensive der örtlichen Jugendhilfeträger zum Ausbau der Kindertagespflege vor. Nur so wird das gesteckte Ziel von über 5.000 zusätzlichen Plätzen in der Kindertagespflege (allein für die Altersgruppe der 0- bis 3-Jährigen) erreicht werden.

7.1 Ausgangslage

Die Kindertagespflege ist bundesgesetzlich seit 1991 durch das Achte Buch Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII)¹ geregelt.

¹ Sozialgesetzbuch Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 14.12.2006, BGBl. I S. 3134, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 19.02.2007, BGBl. I S. 122.

Zur Verbesserung der Tagesbetreuung für Kinder wurde das SGB VIII zum 01.01.2005 durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) und zum 01.10.2005 durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) erheblich verändert. Durch diese Novellierungen des SGB VIII soll die Kindertagespflege zu einer verlässlichen, qualifizierten und flexibel auf die Bedürfnisse der Familien reagierenden Angebotsform neben den Kindertagesstätten werden. Da dem Gesetzgeber bewusst war, dass ein sofortiger bedarfsgerechter Ausbau der Kindertagespflege nicht realisierbar ist, gilt gemäß § 24 a SGB VIII zur Umsetzung der entsprechenden Angebotsstruktur eine Übergangsfrist bis zum 01.10.2010.

Nach § 24 SGB VIII bestehen für Kinder im Alter zwischen 0 und 14 Jahren in den unterschiedlichen Altersgruppen **differenzierte Regelungen zum vorzuhaltenden Betreuungsangebot**. Ein Kind hat vom vollendeten 3. Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Anspruch auf den Besuch einer Kindertagesstätte. Ferner haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe für diese Altersgruppe darauf hinzuwirken, dass ergänzend die Förderung in der Kindertagespflege zur Verfügung steht. Für Kinder im Alter unter 3 Jahren und im schulpflichtigen Alter ist ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege vorzuhalten.

Darüber hinaus sind nach § 24 Abs. 3 SGB VIII für Kinder im Alter unter 3 Jahren Plätze in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege vorzuhalten, wenn deren Erziehungsberechtigte (Eltern oder Alleinerziehende) einer Erwerbstätigkeit nachgehen, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder sich in einer beruflichen Bildungsmaßnahme, Schul-, Hochschulausbildung bzw. einer Wiedereingliederungsmaßnahme von der Arbeitsagentur oder dem Jobcenter befinden. Das Gleiche gilt für Kinder in dieser Altersgruppe, deren Förderung ihrem Wohl entsprechend nicht gewährleistet ist.

Die **Kosten der Kindertagespflege** werden von den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe und/oder den Eltern selbst getragen. Außerdem sind Eigenleistungen der freien Träger sowie Zuschüsse der Gemeinden möglich. Bei Finanzierung durch die öffentliche Jugendhilfe können für die Eltern - entsprechend deren Einkommen bzw. anderweitigen Sozialkriterien wie Geschwisterermäßigungen - **Teilnahme- oder Kostenbeiträge** - analog den Kindertageseinrichtungen nach § 90 Abs. 1 SGB VIII und § 30 Abs. 1 KiTaG - festgesetzt werden.

Auf Bundesebene ist aktuell geplant, die Betreuungsquote für Kinder unter 3 Jahren bis zum Jahr 2013 auf 35 % zu erhöhen. In Schleswig-Holstein liegt die Betreuungsquote nach Angaben der Landesregierung z. B. bei

rd. 8 %.¹ Das Land plant, die zusätzlich benötigten ca. 17.000 Plätze zu 70 % in Kindertageseinrichtungen und zu 30 %² in der Tagespflege zu schaffen. Dazu werden das Land bis 2013 113 Mio. € und der Bund 136 Mio. € zur Verfügung stellen.

7.2 Die Aufgabenwahrnehmung durch die Jugendhilfeträger

Eine Querschnittsprüfung des LRH hat zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (März bis Mai 2006) aufgezeigt, dass in Schleswig-Holstein **rd. 1.720 Tagespflegestellen** registriert waren. Die größte Einheitlichkeit wiesen die kreisfreien Städte mit durchschnittlich 0,73 Tagespflegestellen je 1.000 Einwohner auf. In den Kreisen lag die Spannweite im Wesentlichen zwischen 0,21 und 0,71; lediglich die Kreise Steinburg und Dithmarschen wiesen eine noch über den kreisfreien Städten liegende Quote auf. Die Anzahl der Kinder je Tagespflegestelle war in den kreisfreien Städten höher als in den Kreisen.

Die Kindertagespflege als selbstständiges Standbein der Kinderbetreuung ist schon in der Vergangenheit von den örtlichen Jugendhilfeträgern sehr zurückhaltend betrieben worden. Auch die Umsetzung der o. a. Gesetzesänderungen war insbesondere auf der Ebene der Kreise aufgrund unzureichender organisatorischer Maßnahmen noch nicht vollzogen. Dies zeigte sich an verschiedenen Punkten:

- Eine Beratung von Personensorgeberechtigten und Tagespflegepersonen wurde nur auf Nachfrage angeboten. Die Überprüfung der Tagespflegestellen war z. T. noch nicht abgeschlossen.
- Die Vermittlung von Tagespflegestellen beschränkte sich im Wesentlichen auf die Weitergabe einer Liste mit anerkannten Tagespflegepersonen, die oft nur Namen und Anschriften enthielt.
- Konzepte zur Qualifizierung, Fortbildung und fachlichen Begleitung lagen häufig noch nicht vor.

Aus den in § 24 SGB VIII festgelegten Kriterien für ein bedarfsgerechtes Angebot von Kindertagespflege ergibt sich für die örtlichen Träger der Jugendhilfe die Verpflichtung, für entsprechende Plätze zu sorgen. Dies setzt gemäß §§ 79 u. 80 SGB VIII eine Jugendhilfeplanung voraus, in deren Rahmen Bestand und Bedarf an Plätzen in Kindertagespflege ebenso wie in Kindertageseinrichtungen für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln und kontinuierlich fortzuschreiben sind. Der LRH stellte fest, dass die Jugendhilfeträger die Grundlagenarbeit für die **Bedarfsplanung** zu spät und nicht in dem gebotenen qualitativen Maß durchgeführt haben. So wur-

¹ Die Landesregierung bezieht sich dabei auf die Angaben in der Bundesjugendhilfestatistik, Teil III, Jugendhilfe in Hamburg und Schleswig-Holstein 2007, Stichtag 15.03.2007.

² Empfehlung der Bundesregierung an die Länder.

den z. B. in der Vergangenheit keine verlässlichen Erhebungen vorgenommen, die Aufnahme der Kindertagespflege in den Bedarfsplan in die Zukunft verschoben oder Bedarfsplanungen ohne Berücksichtigung der demografischen Entwicklung vorgenommen. Der LRH hält es für geboten, nunmehr mit einer Bedarfsplanung zu beginnen, die mit ganzheitlichem Ansatz den Bestand und Bedarf an Plätzen in Kindertagespflege ermittelt, fortschreibt und mit dem notwendigen Bedarf an Plätzen in Kindertageseinrichtungen insbesondere in Bezug auf Kinderkrippenplätze vernetzt.

7.3 **Die Kindertagespflegestellen und ihre finanziellen Auswirkungen**

Aufgrund der Erhebungen in den Kommunen ist davon auszugehen, dass im Frühjahr 2006 rd. 1.550 Kinder öffentlich gefördert wurden. Rund ein Drittel der geförderten Kinder kamen aus den kreisfreien Städten und rund zwei Drittel aus den Kreisen.

Der **Zuschussbedarf** der Kreise und kreisfreien Städte für die Kommunale Kindertagespflege im Jahr 2005 schließt mit einer Gesamtsumme von rd. 4,4 Mio. € ab; die partiell eingenommenen Kostenbeiträge der Eltern und ggf. Erstattungen sind hierbei bereits berücksichtigt worden. Dazu kommen die Personalausgaben für rd. 15 Stellen bei den Jugendhilfeträgern i. H. v. rd. 741 T€

Die an die Tagespflegeperson auszahlende laufende Geldleistung nach § 23 Abs. 1 SGB VIII umfasst neben der Erstattung der angemessenen Kosten für den Sachaufwand und einem angemessenen Beitrag zur Anerkennung der Förderungsleistung auch die Erstattung für Unfallversicherung sowie die hälftige Erstattung der Aufwendungen zu einer angemessenen Alterssicherung der Tagespflegeperson.

Fast alle Kommunen hatten entsprechende Regelungen in ihre Richtlinien aufgenommen; allerdings waren die Anspruchsvoraussetzungen und die Höhe der möglichen Leistung unterschiedlich geregelt. In der Praxis wurden die Förderungsmöglichkeiten durch die Tagespflegepersonen noch nicht vollends angenommen. Nach den Erkenntnissen des LRH kommt eine Vielzahl der örtlichen Jugendhilfeträger dabei ihrer Beratungspflicht nach § 24 Abs. 4 SGB VIII nicht ausreichend nach.

Nach den von den Jugendhilfeträgern erhobenen Werten lag die **durchschnittliche monatliche Förderung** mit 200 €/Kind in den kreisfreien Städten über der in den Kreisen mit 172 €/Kind.

7.4 **Kostenvergleich im Hinblick auf die möglichen Kinderbetreuungsformen für Kinder unter 3 Jahren**

Mit dem TAG ist neben vielfältigen fachlichen Zielsetzungen auch der Anspruch auf mehr Wirtschaftlichkeit in den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe beabsichtigt worden.¹ Der LRH hat dieses Ziel zum Anlass genommen, die Ausgaben **im Hinblick auf die verschiedenen Kinderbetreuungsformen** für Kinder unter 3 Jahren zu vergleichen. Dazu wurden die durchschnittlichen Ausgaben für einen Krippenplatz sowie einen Platz in der altersgemischten Gruppe den Ausgaben für einen Platz in der Kindertagesbetreuung bei einer Tagespflegeperson gegenübergestellt. Wenn man der Berechnung die derzeit von den örtlichen Jugendhilfsträgern gewährte durchschnittliche Förderleistung von 2,50 € je Stunde zugrunde legt, ergibt sich (einschl. monatlicher Anteile für die Unfall- und Rentenversicherung) folgender Vergleich.

Vergleich der Ausgaben je Monat für die Betreuung von 0- bis 3-jährigen Kindern		
Betreuung bei einer Tagespflegeperson	Betreuung in einer Kinderkrippe	Betreuung in einer altersgemischten Gruppe
280 €	733 €	489 €
= 100 %	= 262 %	= 175 %

* Die überschlägig berechneten Ausgaben für Kinderkrippe und altersgemischte Gruppe enthalten mit 75 % die Personalausgaben und mit 25 % die Sachausgaben.

Würde man der Berechnung eine deutlich höhere Förderungsleistung von 4 €/Stunde zugrunde legen, die dem tatsächlichen durchschnittlich an die Tagespflegeperson gezahlten Betrag nahekommt, fällt der Vergleich zwischen den Betreuungsformen immer noch zugunsten der Tagespflege aus, deren Ausgaben dann 430 € betragen würden.

7.5 **Fazit**

Der Ausbau der Kindertagespflege bei Tagespflegepersonen insbesondere für Kinder unter 3 Jahren sollte ein erheblich stärkeres Gewicht gegenüber der Betreuung in einer Kindertageseinrichtung erhalten. Zu den wirtschaftlichen Vorteilen bei der Betreuung in der Tagespflege treten weitere spezifische Vorteile hinzu, wie insbesondere

- Familienähnlichkeit (Förderung einer engen persönlichen Bindung des Kindes an die Tagespflegeperson und an das häusliche Umfeld ent-

¹ Vgl. Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des „Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe“, Bundestagsdrucksache 15/3676 vom 06.09.2004.

- sprechend dem Bedürfnis des Kindes nach einer verlässlichen und überschaubaren Struktur gerade in den ersten Lebensjahren),
- hohe Flexibilität (Möglichkeit, wesentlich individueller auf die Wünsche und Bedürfnisse der Eltern und des Kindes einzugehen, da die Betreuung nicht an Öffnungszeiten von Einrichtungen gebunden ist),
 - kurze Wegezeiten (insbesondere in ländlichen Bereichen Vermeidung von langen Wegen zu zentralen Einrichtungen).

Die kommunale Kindertagespflege stellt eine gleichrangige Betreuungsalternative sowohl unter qualitativen wie auch unter finanziellen Gesichtspunkten dar und ist beileibe nicht nur ein Lückenbüßer zur Erfüllung der Bedarfsquote. Aus diesen Gründen und damit keineswegs nur unter wirtschaftlichen Aspekten rät der LRH zu einem verstärkten Ausbau der Kindertagespflege; damit würde den Eltern auch eine größere Wahlfreiheit eingeräumt. Der LRH schlägt deshalb eine Offensive der örtlichen Jugendhilfeträger zum Ausbau der Kindertagespflege vor. Nur so wird das gesteckte Ziel von 5.100 zusätzlichen Plätzen in der Kindertagespflege (allein für die Altersgruppe der 0- bis 3-Jährigen) erreicht werden.

7.5 Die Stellungnahmen des Ministeriums und der Verbände

Der Entwurf der Prüfungsmittelteilung ist dem Innenministerium, dem Ministerium für Bildung und Frauen sowie den kommunalen Landesverbänden gemäß § 7 Abs. 4 KPG zur Stellungnahme zugeleitet worden.

Das **Innenministerium** begrüßt die Hinweise als wertvoll für die Kreise, kreisfreien Städte und Mittelstädte zur wirtschaftlichen Wahrnehmung der Aufgabe Kindertagespflege.

Das **Ministerium für Bildung und Frauen** führt in seiner Stellungnahme aus, dass es in der Praxis durchaus verlässliche und qualitativ ausreichende Angebote der Betreuung, Bildung und Erziehung durch Tagespflege gebe, allerdings würde an vielen Stellen auch deutlich, dass sie bei der pädagogischen Qualität vielfach nicht das Niveau der Kindertageseinrichtungen erreichen. Insgesamt sei verstärkt auf die Qualität der Tagespflege zu achten.

Neben der Qualifizierung der Tagespflegepersonen wird die Qualität der Tagespflege maßgeblich geprägt durch die individuelle und beständige Beziehung, die zu den Kindern aufgrund der familienähnlichen Betreuung aufgebaut wird. Dies könne aus der Sicht des Ministeriums am besten im Haushalt der Tagespflegeperson umgesetzt werden. Bei einer Nutzung anderer Räumlichkeiten, wie mit der Änderung des Kindertagesstättengesetzes (§ 2 Abs. 1 KiTaG) zugelassen, solle darauf geachtet werden, dass der familienähnliche Charakter der Kindertagespflege nicht verloren gehe. Die neue Kindertagesstättenverordnung (KiTaVO) sehe daher vor, dass nicht mehr als 2 Tagespflegepersonen nebeneinander tätig seien. Die Ein-

richtung von sog. Tagesgroßpflegestellen, z. B. in nicht mehr genutzten Räumen von Kindertageseinrichtungen oder Mischformen von Tagespflege und institutioneller Betreuung, würde den spezifischen Wert der Familienähnlichkeit in der Tagespflege infrage stellen.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** sieht in vielen Punkten Übereinstimmungen mit den Aussagen des LRH, weist allerdings zugleich auf das unterschiedliche Qualifikationsniveau hin. Zweifellos würden ausgebildete Tagespflegepersonen qualitätsvolle Betreuungsarbeit leisten, die dennoch nicht vergleichbar sei mit der Tätigkeit ausgebildeter Erzieherinnen und Erzieher. Zudem müsse unter Berücksichtigung der unterschiedlichen kommunalen Gegebenheiten und Bedarfe vor Ort eine optimale Lösung nicht nur unter wirtschaftlichen Aspekten gefunden werden.

Aus der Sicht der **Hansestadt Lübeck sowie der Städte Flensburg und Neumünster** enthält der Entwurf der Prüfungsmitteilung gute und geeignete Hilfestellungen, um die kommunale Kindertagespflege zu einer unverzichtbaren und gleichrangigen Säule in der Kindertagesbetreuung weiterzuentwickeln bzw. auszubauen.

Der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag** stellt eine weitgehende Übereinstimmung mit den Aussagen im Bericht fest und bedauert, dass die Kindertagespflege in der Wahrnehmung der Jugendhilfeträger noch nicht den nötigen Stellenwert besitze. Für eine stärkere Gewichtung der Kindertagespflege bei der Bereitstellung von Betreuungsangeboten spreche, dass hiermit ein bedarfsgerechtes und kostengünstiges Angebot gerade für ein Flächenland wie Schleswig-Holstein vorgehalten werde, da es im ländlichen Raum mit zumutbaren Entfernungen kaum möglich sein dürfte, ein Krippenangebot aufzubauen.

Zu den Ausführungen des Ministeriums für Bildung und Frauen und des Städteverbands Schleswig-Holstein weist der **LRH** darauf hin, dass sich die Qualität einer Betreuung nicht allein in der Qualifizierung der Betreuerinnen und Betreuer erschöpft. Die Tagespflege zeichnet sich vor allem durch die familien- und geschwisterähnliche Betreuung aus, die eine enge persönliche Bindung des Kindes an die Tagespflegeperson und an das häusliche Umfeld fördert. Dies stellt gerade in den ersten Lebensjahren, in denen die Kinder das Bedürfnis nach einer verlässlichen und überschaubaren Struktur der Betreuung haben, eine durchaus gleichwertige Betreuungsalternative dar, zumal wesentlich individueller auf die Wünsche und Bedürfnisse der Eltern, aber auch des Kindes eingegangen werden kann. Ziel des Gesetzgebers ist es, ein integriertes System der Kinderbetreuung zu schaffen, in dem die Tagespflege ein gleichrangiges Angebot zu den Kindertagesstätten darstellt und den Familien echte Wahlfreiheit hinsichtlich der Betreuung vor allem in den ersten Lebensjahren eines Kindes ermöglichen soll.

8. Sozialstaffelregelungen in Kindertageseinrichtungen

Weitreichende Handlungsspielräume in den landesrechtlichen Regelungen und eine unzureichende Abstimmung der Jugendhilfeträger untereinander haben zu unterschiedlichen Sozialstaffelregelungen in den einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten geführt.

Dies führt zu einer sehr unterschiedlichen Behandlung der Eltern. Je nach zuständigem Jugendhilfeträger variieren bei gleichen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Ermäßigungen des Regelelternbeitrags zwischen 0 % und 100 %. Dabei wird die Höhe des Regelelternbeitrags von jedem Einrichtungsträger selbst bestimmt.

Der LRH empfiehlt, landesrechtlich zumindest einen Regelelternbeitrag in Form eines maximalen Anteils an den Betriebskosten der Kindertageseinrichtung festzulegen. Eine Beteiligung der Eltern von rd. einem Drittel an den Betriebskosten der Kindertageseinrichtung erscheint angemessen.

Die örtlichen Jugendhilfeträger sind aufgefordert, sich hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen, der Berechnungsgrundlagen sowie der Staffelungen der Ermäßigungen miteinander abzustimmen, um eine einheitlichere Behandlung der Eltern in Schleswig-Holstein zu gewährleisten.

Generelle sowie einkommensunabhängige Ermäßigungen entsprechen nicht dem Prinzip der Subsidiarität von öffentlichen Förderungen und sollten auch aus Gründen der Gleichbehandlung entfallen.

8.1 Ausgangslage

§ 90 Abs. 1 SGB VIII¹ ermöglicht die Festsetzung von Teilnehmerbeiträgen oder Gebühren für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege. Gleichzeitig werden die Länder ermächtigt, eine Staffelung dieser Beiträge und Gebühren nach Einkommensgruppen und Kinderzahl oder der Zahl der Familienangehörigen vorzuschreiben oder selbst entsprechend gestaffelte Beträge festzusetzen.

¹ Sozialgesetzbuch Aches Buch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 14.12.2006, BGBl. I S. 3134, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 19.02.2007, BGBl. I S. 122.

Von dieser Ermächtigung hat das Land Schleswig-Holstein Gebrauch gemacht und in § 25 Abs. 3 KiTaG¹ geregelt, dass Personensorgeberechtigte (im Nachfolgenden aus Vereinfachungsgründen als „Eltern“ bezeichnet) einen angemessenen Beitrag (Regelelternbeitrag) zu den Kosten der Kindertageseinrichtungen (KiTa) zu entrichten haben. Teilnahmebeiträge oder Gebühren sollen so festgesetzt werden, dass Familien mit geringem Einkommen und Familien mit mehreren Kindern in KiTa und in Tagespflegestellen eine Ermäßigung erhalten (Sozialstaffel). Eine Erstattung der durch die Sozialstaffelregelung bedingten Einnahmeausfälle erfolgt durch den örtlichen Jugendhilfeträger. Dieser kann mit den kreisangehörigen Gemeinden eine Vereinbarung über eine kreisweit geltende Staffelung der Teilnahmebeiträge oder Gebühren schließen oder selbst eine Sozialstaffelregelung treffen, in der auch das Antrags-, Berechnungs- und Bewilligungsverfahren geregelt ist.

Darüber hinausgehende landesrechtliche Vorgaben bestehen ausschließlich zur Ermittlung der Bedarfsgrenze für die Berechnung der Sozialstaffelermäßigung. Hier dürfen 85 % der Bedarfsgrenzen nach dem Dritten Kapitel SGB XII² nicht unterschritten werden. Die kommunalen Landesverbände haben mit der Begründung der unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse und Finanzierungsstrukturen davon abgesehen, Empfehlungen für die Höhe der Elternbeiträge und deren Staffelung zu erarbeiten.

8.2 Feststellungen

Ihre Gestaltungsfreiheit haben die örtlichen Jugendhilfeträger genutzt und auch von einer Abstimmung der Sozialstaffelregelungen untereinander abgesehen. Das Ergebnis ist eine breite Vielfalt unterschiedlichster Regelungen sowohl zum Berechnungsverfahren als auch zur Höhe der Sozialstaffelermäßigung sowie des Elternbeitrags.

Die Gesamtzahl der Sozialstaffelbewilligungen in Schleswig-Holstein konnte nicht ermittelt werden, da einige Jugendhilfeträger diese für ihren Geltungsbereich nicht nennen können, obgleich sie die damit verbundenen Kosten tragen. Eine quantitative Einschätzung, welchen Umfang die Sozialstaffelermäßigungen haben, konnte daher einerseits nur anhand der Relationen zwischen Sozialstaffelbewilligungen und Zahl der Betreuungsplätze und andererseits aus dem Verhältnis zwischen Ausgaben für Sozialstaffelermäßigungen und den Gesamteinnahmen der KiTa aus

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. 2 des Gesetzes vom 15.12.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 346.

² Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe (SGB XII) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 23.12.2007, BGBl. I S. 3254.

Elternbeiträgen vorgenommen werden. Beide Kennzahlen lassen - u. a. bedingt durch die unterschiedlichen Bevölkerungs- und Sozialstrukturen - erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunalgruppen erkennen. In den kreisfreien Städten beträgt der durchschnittliche Anteil der Sozialstaffelermäßigungen an der Anzahl der KiTa-Plätze 60,4 %, in den Kreisen sind es lediglich 36,5 %. Die Höhe der durchschnittlichen Ermäßigungsbeiträge liegt in den kreisfreien Städten ebenfalls über den Durchschnittsbeiträgen in den Kreisen:

Durchschnittliche Sozialstaffelermäßigung je Bewilligung* und Monat			
	2003 €	2004 €	2005 €
Kreisfreie Städte	110	113	129
Kreise	78	80	89
- Mittelstädte	116	112	112
- Übrige kreisangehörige Kommunen	74	76	85

* Basierend auf den Angaben der an der Prüfung beteiligten Kommunen

Der durchschnittliche Prozentsatz des Sozialstaffelanteils an den Elternbeiträgen liegt in den kreisfreien Städten bei rd. 45 % und in den Kreisen bei 24 %.

Die Sozialstaffelregelungen der Kreise und kreisfreien Städte lassen z. T. die im öffentlichen Verwaltungshandeln gebotene Transparenz vermissen. In Bezug auf das Antrags-, Bewilligungs- und Berechnungsverfahren sind sie vielfach unvollständig und zu ungenau formuliert, sodass es zu ihrer Umsetzung umfassender ergänzender Hinweise und Handlungsempfehlungen bedarf. Dies erschwert die Bearbeitung durch die berechnenden Stellen (z. B. Amtsverwaltungen, Gemeinden, Einrichtungsträger, etc.) sowie deren Beaufsichtigung durch die örtlichen Jugendhilfeträger. Für Antragsteller sind die Regelungen häufig unverständlich. Zudem entsprechen die ergänzenden Hinweise teilweise nicht den bestehenden Sozialstaffelregelungen.

Der LRH hat anhand dreier Fallbeispiele Einstufungen in die verschiedenen Sozialstaffeln vorgenommen. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Vielfalt der Regelungen trotz gleicher persönlicher und wirtschaftlicher Verhältnisse eine sehr unterschiedliche Behandlung der Eltern im Land mit sich bringt.

Die Bedarfs-/Einkommengrenzen weichen z. B. für den Musterfall der alleinerziehenden Mutter je nach Jugendhilfeträger um bis zu rd. 430 €/pro Monat voneinander ab.

Bei der Ermittlung des anrechenbaren (zu berücksichtigenden) Einkommens ergibt sich ein maximaler Unterschied von rd. 355 €/pro Monat. Dabei entspricht der Jugendhilfeträger mit der niedrigsten Bedarfsgrenze nicht dem Jugendhilfeträger mit dem geringsten anrechenbaren Einkommen.

Infolgedessen stellen sich auch die Ermäßigungen nach den jeweiligen örtlichen Sozialstaffelregelungen anhand der im Jahr 2005 geltenden Regelungen (Kreis Pinneberg 2006) unterschiedlich dar:

Ermäßigung nach örtlicher Sozialstaffelregelung*			
Örtlicher Jugendhilfeträger	Fall Schwarz¹ %	Fall Gelb² %	Fall Blau³ %
Stadt Flensburg	0	0	0
LH Kiel	50	50	60
Stadt Neumünster	0	100	0
Dithmarschen	100	0	100
Hzgt. Lauenburg	60	0	0
Nordfriesland	100	0	100
Ostholstein	0	0	0
Pinneberg	47 (Halbtags- betreuung)	15,50 € mtl. Mindestbeitrag	41 (Halbtags- betreuung)
Plön	0	70	20
Rendsburg-Eckernförde	25	0	25
Schleswig-Flensburg	0	100	0
Segeberg	85	85	85
Steinburg	75	85	85
Stormarn	90	100	100

* Die in der Stadt Lübeck getroffenen Regelungen wurden dem LRH nicht vorgelegt, sodass keine Auswertung stattfinden konnte.

Für jeden der Musterfälle ergeben sich bei gleichen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen je nach Wohnort Ermäßigungen zwischen 0 und 100 % auf den Regel Elternbeitrag.

Die hohen Ermäßigungsunterschiede zwischen den Beispielen des Ehepaars mit Erwerbseinkommen und des Ehepaars im Leistungsbezug nach SGB II sind beachtlich, da für beide Fälle Einkommen in annähernd glei-

1 Alleinerziehende Mutter mit Erwerbseinkommen, eine 4-jährige Tochter.

2 Ehepaar im Leistungsbezug des SGB II ohne eigenes Erwerbseinkommen, eine 3-jährige Tochter.

3 Ehepaar mit eigenem Erwerbseinkommen, ein 4-jähriger Sohn.

cher Höhe zugrunde gelegt wurden. Fall Gelb erhält Ermäßigungen z. T. ausschließlich aufgrund der pauschalen Befreiungsregelungen für Bezieher von Leistungen nach SGB II bzw. der Gleichstellung von Leistungen nach SGB II und SGB XII.

Die Ausgestaltung der gesetzlich normierten einkommensunabhängigen Geschwisterermäßigung ist ebenso vielfältig wie die Ermäßigung nach Einkommen. So werden z. B. für das 2. Kind Ermäßigungen zwischen 10 % und 70 % gewährt, für das 3. zwischen 30 % und 100 %. 2 Kreise gewähren ausschließlich eine einkommensabhängige Geschwisterermäßigung, 3 gewähren diese noch zusätzlich. Die einkommensabhängige Geschwisterermäßigung entspricht nicht der geltenden Rechtslage.

Für die Eltern kann der Ermäßigungsunterschied je nach Art (z. B. Krippe, Hort) und Ausgestaltung (z. B. halbtags, ganztags) des Betreuungsplatzes mehrere 100 € monatlich bedeuten, die entweder zur Bestreitung des Lebensunterhalts zur Verfügung stehen oder für den Regel Elternbeitrag aufgewendet werden müssen.

Die Höhe des Regel Elternbeitrags variiert dabei nicht nur zwischen den örtlichen Jugendhilfeträgern, sondern auch innerhalb eines Zuständigkeitsbereichs. Denn die Jugendhilfeträger können im Rahmen des Sozialstaffelausgleichs zwar einen maximal erstattungsfähigen Elternbeitrag festlegen, die tatsächliche Höhe des Regel Elternbeitrags bestimmt jedoch der jeweilige Einrichtungsträger selbst. Allerdings passen sich Einrichtungsträger erfahrungsgemäß - auch zur Vermeidung von Doppelarbeit - den Vorgaben der Jugendhilfeträger an. Zudem werden die Jugendhilfeträger durch Vorgabe eines maximal erstattungsfähigen Regel Elternbeitrags in die Lage versetzt, ihre Ausgaben im Sozialstaffelbereich planbarer zu gestalten. Soweit die Jugendhilfeträger den erstattungsfähigen Regel Elternbeitrag überhaupt reglementiert haben, beträgt dieser zwischen 30 % und 40 % der Betriebskosten bzw. 45 % bis 60 % der Kosten des pädagogischen Personals oder es wurde ein fester Betrag vorgegeben. Aus den Angaben der an der Prüfung beteiligten Kommunen ergibt sich ein durch Regel Elternbeiträge erzielter Kostendeckungsgrad zwischen 24 % und 47 % der Betriebskosten.

Für Eltern ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund für die Inanspruchnahme einer im Wesentlichen identischen Leistung die Beiträge in Abhängigkeit des Wohnorts sowie des Einrichtungsträgers nach verschiedenen Maßstäben und mit einem unterschiedlich hohen Anteil der Gesamtkosten festgesetzt werden.

8.3 Empfehlungen

Die Sozialstaffelregelung sollte eine eindeutige und nachvollziehbare Handlungsvorschrift sein, die keiner weiteren ergänzenden Hinweise bedarf. Dies gewährleistet eine einheitliche Bearbeitung durch die zuständigen Stellen und damit eine Gleichbehandlung der Antragsteller. Darüber hinaus würde der Verwaltungsaufwand durch die Entbehrlichkeit von umfangreichen Hinweisen, Klarstellungen, Nachfragen und Ausführungshinweisen erheblich verringert und gleichzeitig die Transparenz für den Antragsteller erhöht.

Der Regelelternbeitrag sollte durch Landesrecht in Form eines maximalen Anteils an den Betriebskosten der KiTa einheitlich festgelegt werden. Dadurch würden die Eltern in Abhängigkeit zur individuellen Inanspruchnahme weitgehend in gleichem prozentualen Umfang an den Kosten der KiTa beteiligt, auch wenn die Beiträge im Einzelfall unterschiedlich sein können. Unter Berücksichtigung des Interesses der Eltern und des öffentlichen Interesses an einer bedarfsgerechten Betreuung in KiTa erscheint eine Beteiligung der Eltern von rd. einem Drittel an den Betriebskosten angemessen.

Die örtlichen Jugendhilfeträger sind aufgefordert, sich hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen, der Berechnungsgrundlagen sowie der prozentualen Staffelungen miteinander abzustimmen, um eine einheitlichere Behandlung der Eltern in Schleswig-Holstein zu gewährleisten.

Die nach SGB II und SGB XII gewährten Leistungen sind nicht identisch. Sie unterscheiden sich zumindest in der Höhe der für Erwerbseinkommen zu gewährenden Freibeträge sowie der Zuschlagsregelung für Leistungen nach SGB II. Eine generelle Befreiung der Empfänger von Leistungen nach SGB II sollte aus Gründen der Gleichbehandlung aller Antragsteller unterbleiben.

Die nach dem KiTaG geltende einkommensunabhängige Geschwisterermäßigung entspricht nicht dem Prinzip der Subsidiarität von öffentlichen Förderungen. Die daraus entstehenden Belastungen werden ausschließlich durch die ohnehin angespannten kommunalen Haushalte getragen. Den Jugendhilfeträgern sollte eine Geschwisterermäßigung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern ermöglicht werden.

8.4 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** hat die Hinweise als wertvoll zur Verbesserung der Transparenz sowie zur Begrenzung der finanziellen Auswirkungen der Sozialstaffelregelungen begrüßt.

Das **Ministerium für Bildung und Frauen** merkt an, dass die öffentliche Diskussion dahin gehe, den Besuch von Kindertageseinrichtungen für die Eltern kostenfrei bzw. so kostengünstig zu gestalten, dass die Elternbeiträge kein Hindernis für den Besuch einer Kindertagesstätte darstellen. Aus den dafür sprechenden Gründen solle auch weiterhin neben der Staffelung nach Einkommen eine einkommensunabhängige Geschwisterermäßigung bestehen bleiben. Die mit den im KiTaG eingeräumten Handlungsspielräumen und der Festlegung einer Mindestbedarfsgrenze angestrebte Deregulierung und damit einhergehende Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung führe dazu, dass ein breites Spektrum der Beitragsgestaltung mit erheblichen Differenzen entstehe.

Der **LRH** hält dem entgegen, dass eine Deregulierung besser in der vorgeschlagenen Vereinheitlichung - auch unter Wahrung des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen - gewährleistet werden könnte. Der Sinn einer Deregulierung besteht darin, zu einer Vereinfachung des Normengefüges und einem Abbau von Bürokratie zu gelangen. Dieses Ergebnis ist aus Sicht der Betroffenen mit den eröffneten Handlungsspielräumen gerade nicht eingetreten.

Die **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände** begrüßt die umfangreiche Bestandsaufnahme in dem sehr komplexen und finanzträchtigen Feld von Sozialleistungen. Eine Vereinheitlichung der Regelungen sei nicht gelungen, da die Überlegungen im Ergebnis darauf hinausläufen, dass ein nicht die örtlichen Verhältnisse abbildendes Standardangebot mit landesweit betragsmäßig einheitlichen Elternbeiträgen als Grundlage entstehen würde. Gleichwohl wird auf die Empfehlung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände zur Finanzierung der Betriebskosten verwiesen, die die Anregung des LRH, einen einheitlichen Beitrag in Form eines maximalen Anteils von rd. einem Drittel der Betriebskosten festzulegen, bereits verwirklichen würde.

Der **LRH** hat nicht dazu angeregt, einen betragsmäßig einheitlichen Regel-elternbeitrag festzulegen. Vielmehr wurde empfohlen, sich auf einen einheitlichen Beteiligungsanteil der Eltern an den Betriebskosten von KiTa i. H. v. rd. einem Drittel zu einigen. Dies bedeutet, die Eltern in gleichem prozentualem Umfang an den Kosten der KiTa zu beteiligen. Der tatsächli-

che Beitrag differiert dabei je nach individueller Inanspruchnahme des
Betreuungsangebots und der Höhe der Betriebskosten.

Die angesprochene - nicht veröffentlichte - Empfehlung der Arbeitsge-
meinschaft der kommunalen Landesverbände zur Höhe der Regeleltern-
beiträge entfaltet in der Praxis keine Wirkung.

9. Personalwirtschaft

Von 1999 bis 2007 stiegen die **Gesamtpersonalausgaben der Kreise, kreisfreien Städte und Mittelstädte** um 0,5 %. Die **Dienstbezüge** konnten um 2,8 % reduziert werden. Demgegenüber betrug die **tariflichen Steigerungen** 8,8 %.

Im gleichen Zeitraum fielen 11,6 % bzw. 2.343 der **Planstellen** weg, davon 2.071 (88 %) in den **Einrichtungen**.

9.1 Entwicklung der Personalausgaben

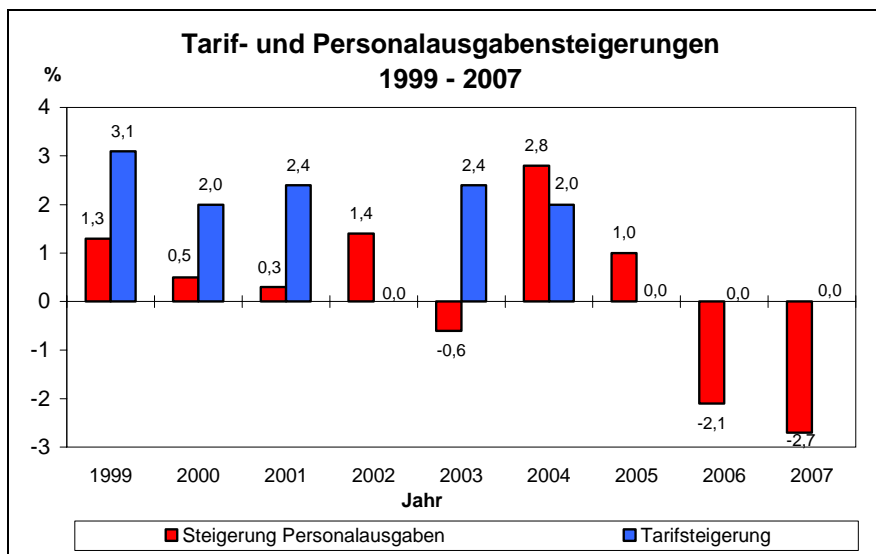
In den Jahren 1999 bis 2007 sind die **Gesamtpersonalausgaben** in den der Prüfung des LRH unterliegenden Kommunen insgesamt von 850 Mio. € um 0,5 % auf 854 Mio. € gestiegen. Die **Rechnungsergebnisse** des Kreises Pinneberg wurden in diese Betrachtung nicht einbezogen, da der Kreis durch die Einführung der Doppik die hierfür erforderlichen Daten für das Haushaltsjahr 2007 nicht vorlegen konnte. Bezogen auf die Kommunalgruppen ergaben sich die folgenden Veränderungen:

- Kreisfreie Städte: -1 %
- Kreise: +4 %
- Mittelstädte: 0 %

Die **tariflichen Steigerungen** von 8,8 % im gleichen Zeitraum konnten damit überwiegend aufgefangen werden.

Die folgende Grafik stellt die jährlichen **Tarif-¹ und Gesamtpersonalausgabensteigerungen** gegenüber:

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

Erläuterungen:

2003 Die Reduzierung der Personalausgaben in diesem Jahr war auf die Verschiebung des Auszahlungstermins für Löhne und Gehälter zurückzuführen (vgl. Kommunalbericht 2005 des LRH, Nr. 7).

2005-2007 Lt. Tarifvertrag vom 09.02.2005 erfolgte in den Jahren 2005 bis 2007 „keine tarifliche Steigerung“; es wurden lediglich Einmalzahlungen ausgezahlt (2005: 3 x 100 €, 2006: 2 x 150 € und 2007: 2 x 150 €).

Von 1999 bis 2005 sind die Personalausgaben der Kommunen jährlich gestiegen. Ab dem Haushaltsjahr 2006 ist es den Kommunen gelungen, unter den Personalausgaben des jeweiligen Vorjahres zu bleiben. Dabei gab es bei den einzelnen Kommunalgruppen eine unterschiedlich starke Entwicklung:

	2005/2006 %	2006/2007 %
Kreisfreie Städte	-1,7	-4,0
Kreise	-2,4	-1,5
Mittelstädte	-2,4	-1,4

Der Rückgang bei den kreisfreien Städten war im Wesentlichen auf die Ausgliederung des Theaters in Kiel und des Immobilienmanagements in Flensburg sowie auf die allgemeinen Wiederbesetzungssperren zurückzuführen.

- 9.1.1 In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung der Gesamtpersonalausgaben aller Kommunen bezogen auf die Jahre 1999/2007 nach **Gruppierungsziffern** (Grz.) dargestellt:

Personalausgaben 1999/2007 nach Gruppierungsziffern					
Grz.		1999	2007	Differenz 1999/2007	Veränderung
		T€	T€	T€	%
40	ehrenamtl. Tätigkeiten	5.348	5.793	445	8,3
41	Dienstbezüge u. dgl.	629.598	612.229	-17.369	-2,8
42	Versorgungsbezüge	33.493	37.049	3.556	10,6
43	Beiträge zu Versorgungskassen	65.111	82.919	17.808	27,4
44	Beiträge zur gesetzl. Sozialvers.	101.568	96.320	-5.248	-5,2
45	Beihilfen, Unterstützungen u. dgl.	14.380	19.154	4.774	33,2
46	Personalnebenausgaben	649	557	-92	-14,2
47	Deckungsreserve		229		
	Insgesamt	850.147	854.250	4.103	0,5

Die Erhöhung um 0,5 % bei den Personalausgaben von 1999 bis 2007 ergab sich im Wesentlichen aus den gestiegenen Versorgungsbezügen, den Beihilfen und vor allem den erhöhten Beiträgen zu den Versorgungskassen. Durch den im Jahr 2004 vorgenommenen Systemwechsel bei der Umlageberechnung der Beamten¹ reduzierte sich der Umlagehebesatz an die Versorgungsausgleichskasse von 47 % auf 42 %. Eine Entlastung der Kommunen war damit allerdings nicht verbunden. Vielmehr machte sich zunehmend die 5-jährige Solidarumlage für nicht besetzte Beamtenstellen bemerkbar. Für die Beschäftigten war ab 2002 ein Sanierungsgeld an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder abzuführen, wodurch die Ausgaben der Kommunen deutlich anstiegen.

Positiv bemerkbar machte sich dagegen mit -2,8 % die Reduzierung der Ausgaben für Dienstbezüge.

Zwischen den kommunalen Gruppen sind z. T. deutliche Unterschiede festzustellen:

Während die Ausgaben für Versorgungsleistungen bei den Kreisen und den Mittelstädten im Vergleich 1999/2007 um 27,3 % bzw. 25,5 % stiegen, betrug die Steigerungsrate bei den kreisfreien Städten 17,7 %. Die Dienstbezüge stiegen bei den Kreisen um 0,2 %; bei den Mittelstädten und bei den kreisfreien Städten reduzierten sie sich um 2,5 % bzw. 4,5 %.

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

¹ Ab dem 01.01.2004 erfolgt die umlagemäßige Einstufung der Beamten nach der Laufbahngruppe unabhängig von dem tatsächlich innegehabten Amt in die Bes.Gr. A 8, A 11 und A 14 BBesO. Der Umlageberechnung wird ein Grundbetrag i. H. v. 100 % zugrunde gelegt, wenn am Tag der Anmeldung das 35. Lebensjahr noch nicht vollendet war; für über 35-Jährige beträgt der Bemessungssatz 125 %.

Von 1999 bis 2007 haben sich die **Personalausgaben der Verwaltung** laut Haushaltsquerschnitt¹ um 58,5 Mio. € auf 537 Mio. € erhöht. Die Steigerungsrate betrug 12,2 %. Sie lag damit 3,4 % über den tarif- und besoldungsrechtlichen Erhöhungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Drittel (19 Mio. €) der Ausgabesteigerungen zu den folgenden, weitgehend nicht steuerbaren Personalausgaben zählten:

- ehrenamtliche Tätigkeit (0,45 Mio. €),
- Versorgungsbezüge (2,9 Mio. €),
- Beiträge zur VAK (11 Mio. €) und
- Beihilfen (4,8 Mio. €).

Nach Bereinigung um diese Positionen entsprach die Entwicklung der Personalausgaben den tarif- und besoldungsrechtlichen Erhöhungen.

Bei einer Unterscheidung nach Kommunalgruppen stiegen die Personalausgaben in den kreisfreien Städten mit 8,5 % deutlich weniger als in den Kreisen mit 17,5 % und Mittelstädten mit 11,6 %. Die Entwicklung in den kreisfreien Städten war u. a. auf die Ausgliederung im Bereich des Immobilienmanagements in Flensburg in ein Sondervermögen zurückzuführen.

Die **Personalausgaben** in den **Einrichtungen** sanken im gleichen Zeitraum um 54,4 Mio. € auf 317,4 Mio. € (-14,6 %). Bezogen auf die Kommunalgruppen ergaben sich die folgenden Veränderungen:

- Kreisfreie Städte -11,3 %
- Kreise -30,3 %
- Mittelstädte -11,3 %.

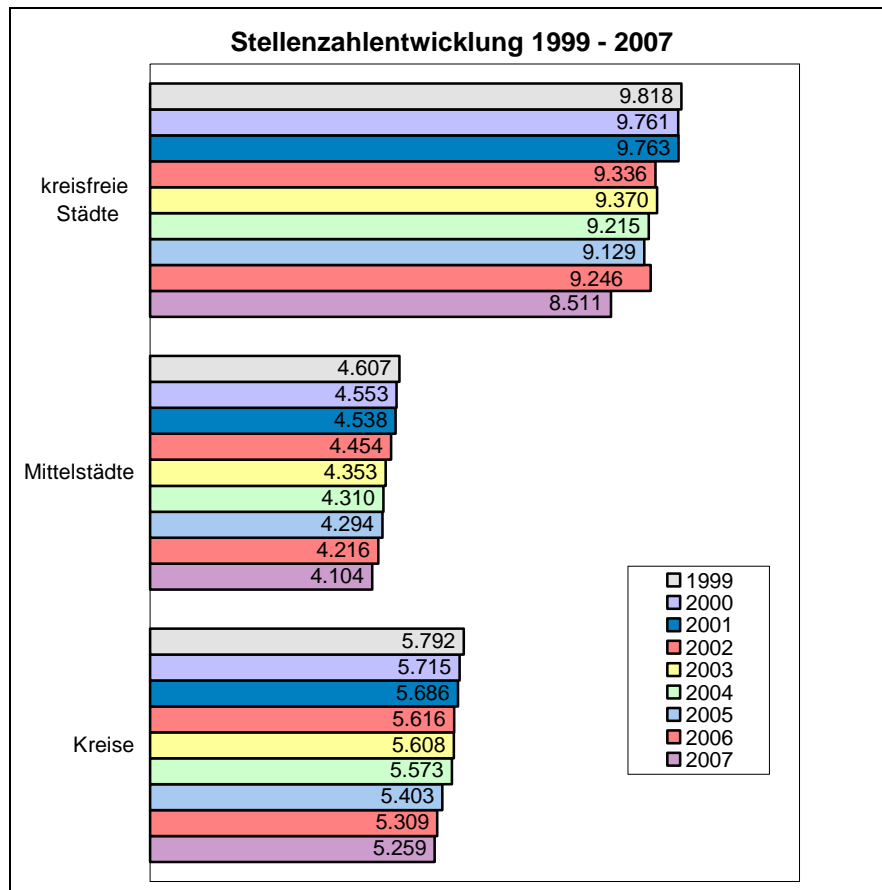
Die bereits im Kommunalbericht 2005 aufgeführten Ursachen für die gegenläufige Entwicklung zwischen Verwaltung und Einrichtungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- organisatorische Umstrukturierungen mit größeren Stellenverlagerungen von den Einrichtungen in die Verwaltung (z. B. Zentralisierung der Gebäudebewirtschaftung),
- Entlastungen bei den Einrichtungen durch organisatorische Ausgliederungen und Überführung in Eigenbetriebe bzw. private Rechtsformen (Gebäudereinigung, Abwasser, Theater, Bauhöfe etc.),
- Einrichtung von zentralen Stellenpools im Bereich der Hauptverwaltung, u. a. durch Zuordnung von Mitarbeitern von Einrichtungen in die Verwaltung,
- Verlagerung der Trägerschaft der Jugendaufbauwerke (JAW) an private Dritte sowie die Einrichtung von Stiftungen.

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

9.2 Entwicklung der Stellen

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



Erläuterungen:

Abweichungen bei den Stellenzahlen zum Kommunalbericht 2005 ergeben sich aufgrund der Erhebungen im Zusammenhang mit der Prüfung der kreisfreien Städte ab 2001 und der Einbeziehung von Quickborn.

Von 1999 bis 2007 sank die Zahl der Planstellen um 2.343 auf 17.875. Dies entspricht einer Stellenreduzierung von 11,6 %. In den 3 Kommunalgruppen vollzog sich die Stellenreduzierung in unterschiedlichem Umfang. So wiesen die kreisfreien Städte in diesem Zeitraum 1.307 Stellen (-13,3 %) weniger aus. Die Kreise reduzierten ihre Stellen um 533 (-9,2 %) und die Mittelstädte um 503 Stellen (-10,9 %).

Der Stellenrückgang fand überwiegend in den Einrichtungen statt. Hier verringerte sich die Zahl der Stellen von 1999 bis 2007 um 22 % (2.071 Stellen). In der Verwaltung wurden im gleichen Zeitraum lediglich 2,5 % (272 Stellen) weniger Stellen ausgewiesen.

9.3 **Sondereffekte durch die Sozialrechtsreform**

Zum 01.01.2005 wurde die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer neuen Leistung, der Grundsicherung für Arbeitsuchende, zusammengeführt. Diese wird von den 4 kreisfreien Städten und von 9 der 11 Kreise in gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) durch Arbeitsgemeinschaften (ARGE) ausgeführt. Die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg nehmen die Aufgaben nach dem SGB II zunächst befristet auf 6 Jahre in alleiniger Trägerschaft wahr.

Aufgrund fehlender Arbeitgeber- bzw. Dienstherrnfunktion können die ARGE keine eigenen Mitarbeiter beschäftigen. Daher haben die Kommunen ihre Mitarbeiter auf der Grundlage von Vereinbarungen - z. T. über den Kreis - den für sie zuständigen ARGE zugewiesen. Die Planstellen dieser Mitarbeiter werden in den Haushalten der Kommunen in einem eigenen Unterabschnitt innerhalb der Stellenpläne ausgewiesen. Einige Kommunen führen die Stellen nur nachrichtlich auf.

Die überwiegende Zahl der Kommunen deckte den Bedarf der ARGE über bereits vorhandene Planstellen und damit über eigene Mitarbeiter ab. Einzelne Kommunen richteten neue Planstellen ein.

Im Jahr 2007 waren den ARGE mindestens 704 Vollzeitstellen zugewiesen, die sich wie folgt verteilten:

- Kreisfreie Städte 430 Vollzeitstellen
- Kreise 173 Vollzeitstellen
- Mittelstädte 101 Vollzeitstellen.

Soweit die kommunalen Mitarbeiter Aufgaben wahrnehmen, die der BA obliegen, erstattet diese den Kommunen die Personalkosten (Personalausgaben zzgl. Sach- und Gemeinkosten).

Die dem LRH von den kreisfreien Städten, Kreisen und Mittelstädten zur Verfügung gestellten Daten zeigten, dass auch nach 3 Jahren ein unmittelbarer Vergleich der mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende verbundenen Personalausgaben nicht möglich war, da die Abrechnungen mit der BA auf der Grundlage unterschiedlicher Vertragsgestaltungen nicht nach einheitlichen Maßstäben erfolgten. Insoweit handelt es sich bei den folgenden Werten um Annäherungswerte. Teilweise wurden Plandaten des Jahres 2007 hinzugezogen.

Die Erstattungsleistungen der BA beliefen sich im Jahr 2007 auf 29,3 Mio. €; davon entfielen auf:

- Kreisfreie Städte: 17,1 Mio. € (entsprechend 7,4 % der Personalausgaben der Verwaltung i. H. v. 232 Mio. €),
- Kreise: 6,6 Mio. € (entsprechend 3,5 % der Personalausgaben der Verwaltung i. H. v. 186 Mio. €¹),
- Mittelstädte 5,6 Mio. € (entsprechend 5,1 % der Personalausgaben der Verwaltung i. H. v. 110 Mio. €).

Aufgrund der unklaren Datenlage war eine Herausrechnung der Personalausgaben der von den Kommunen für die ARGE erbrachten Leistungen nach dem SGB II nicht möglich. Gleichwohl ergeben sich Anhaltspunkte, dass die kreisfreien Städte und Kreise im Zusammenhang mit der Sozialrechtsreform Entlastungen bei den Personalausgaben realisiert haben könnten, weil ein Großteil der zugewiesenen Stellen durch die BA erstattet wurde.

Bei den Mittelstädten ist durch den Wegfall der Sozialhilfeaufgaben dagegen eine deutliche Entlastung bei den Personalausgaben und Stellen eingetreten (vgl. Nr. 6 dieses Kommunalberichts).

Der LRH wird sich in einer künftigen Prüfung mit den Auswirkungen des SGB II auf die Personalwirtschaft befassen. Schon jetzt bleibt festzustellen, dass die Kommunen bei der Verbuchung der Erstattungsleistungen das Bruttoprinzip zu beachten haben und Verrechnungen mit Sachkosten nicht zulässig sind.

9.4 **Fazit**

- Die Kommunen haben von 1999 bis 2007 Stellenreduzierungen vorgenommen und den Personalausgabenwuchs insgesamt deutlich unterhalb der tariflichen und besoldungsrechtlichen Steigerungen halten können.
- Von dem Abbau der Stellen waren insbesondere die Einrichtungen betroffen. Deshalb kam es zu einem Rückgang bei den Personalausgaben.
- Die Entwicklung der Personalausgaben in der Verwaltung war geprägt durch eine geringe Stellenreduzierung sowie gestiegene Ausgaben für Versorgungsleistungen und Beihilfen.
- Die Begrenzung der Stellen und der Personalausgaben war den Städten eher möglich als den Kreisen.

¹ Ohne Optionskreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg, inkl. Planzahlen Kreis Pinneberg.

- Angesichts der Finanzlage und der schon vereinbarten Tarifsteigerungen ab 2008 sollten die Kommunen weiterhin Einsparpotenziale im Bereich der Personalausgaben ermitteln und realisieren.

9.5 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** und der **Städteverband Schleswig-Holstein** haben keine Anregungen oder Bedenken geltend gemacht.

10. Kommunale Sportboothäfen

Die Kommunen sind gehalten, in ihren Sportboothäfen kostendeckende Gebühren bzw. Entgelte zu erheben und damit das vorhandene Einnahmepotenzial auszuschöpfen.

Entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität besteht angesichts der steigenden Anzahl privater Sportboothäfen keine Veranlassung mehr, solche Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft zu betreiben.

10.1 Einleitung

Sportboothäfen sind mit ihrer Bedeutung für den Tourismus und den Wassersport sowie mit den in ihrem Umfeld angesiedelten Gewerbebetrieben ein nicht zu unterschätzender regionaler Wirtschaftsfaktor. Nicht zuletzt deshalb werden sie zunehmend auch von privaten Investoren errichtet und betrieben.

In Schleswig-Holstein werden von den insgesamt rd. 250 Sportboothäfen mit rd. 30.000 Liegeplätzen 29 Sportboothäfen mit etwa 6.550 Liegeplätzen in kommunaler Trägerschaft oder mit kommunaler Beteiligung betrieben. Damit werden von den Kommunen rd. 12 % der Sportboothäfen mit rd. 22 % der Liegeplätze bereitgestellt. Jeder kommunale Sportboothafen verfügt im Durchschnitt über 226 Liegeplätze.

Für den Betrieb ihrer Sportboothäfen haben die kommunalen Körperschaften unterschiedliche Rechts- und Organisationsformen gewählt:

- Regiebetriebe,
- Eigenbetriebe und
- Gesellschaften privaten Rechts.

10.2 Gebühren- bzw. Entgeltkalkulation

Die kommunalen Sportboothäfen erzielen auf der Grundlage unterschiedlicher Regelungen und privatrechtlicher Vereinbarungen Einnahmen bzw. Erträge aus dem Betrieb sowie der Nutzung bzw. der Überlassung von Wasserflächen, Stegen und sonstigen Einrichtungen für den Sportbootbetrieb. Die großen Unterschiede bei den Liegeplatzgebühren oder -entgelten resultieren u. a. aus den Unterschieden beim Leistungsangebot, der wirtschaftlichen Situation der Häfen sowie der Sorgfalt in der Kostenerfassung und der Gebühren- bzw. Entgeltkalkulation.

Die Erhebung von öffentlich-rechtlichen Gebühren und privatrechtlichen Entgelten führte zu folgenden Feststellungen:

- In vielen Fällen wurden nicht kostendeckende Gebühren oder Entgelte festgesetzt; die dadurch entstandenen Fehlbeträge wurden aus allgemeinen Deckungsmitteln des kommunalen Haushalts bzw. innerhalb der Eigenbetriebe oder Gesellschaften ausgeglichen.
- Den ortsrechtlichen Gebührenregelungen lagen nicht immer sachgerechte Kalkulationen zugrunde. In einigen Sportboothäfen bestanden für gleiche Leistungen (Nutzung eines Liegeplatzes) neben der Erhebung von Gebühren unzulässige Sonderregelungen, die nicht auf einer Gebührensatzung oder Entgeltordnung, sondern auf gesonderten, privatrechtlichen Vereinbarungen basierten.
- Die Unterdeckungen wurden teilweise mit gebührenmindernden Öffentlichkeitsanteilen begründet, die jedoch der Höhe nach nicht gerechtfertigt waren.
- Im Rahmen der Erhebung von privatrechtlichen Entgelten wurden teilweise erhebliche Gewinne erwirtschaftet.
- Sowohl bei den Regiebetrieben (Kostenrechnende Einrichtungen) als auch bei den nach Eigenbetriebsrecht bzw. nach Handelsrecht (GmbH) geführten Sportboothäfen wurden die Kosten bzw. Aufwendungen nicht immer vollständig und richtig erfasst bzw. im Rahmen einer Spartenrechnung nicht von anderen Betriebszweigen abgegrenzt.

10.3 **Wirtschaftliche Ergebnisse**

Die wirtschaftlichen Ergebnisse der in die Prüfung einbezogenen kommunalen Sportboothäfen stellten sich im Jahr 2005 wie folgt dar:

- Bei 14 der 29 Sportboothäfen summierten sich die erzielten **Überschüsse** auf rd. 1,2 Mio. €. Davon entfielen allein 572 T€ bzw. 48 % auf die Sportboothäfen Heiligenhafen und Fehmarn-Burgtiefe; bei den übrigen lagen die Überschüsse mit durchschnittlich rd. 52 T€ deutlich niedriger.
- Bei 15 mit Verlust betriebenen Sportboothäfen entstanden **Defizite** i. H. v. insgesamt rd. 1,8 Mio. €. Der durchschnittliche Zuschussbedarf dieser Sportboothäfen beträgt damit rd. 120 T€.
- Von den 29 Sportboothäfen haben mindestens 9 ihren Gebührensatzungen **unvollständige Gebührenkalkulationen** zugrunde gelegt, da-

bei haben mindestens 5 keine vollständige Erfassung der Kosten vorgenommen.

10.4 **Empfehlungen**

Nach Auffassung des LRH erscheint eine allgemeine **Förderung des Segelsports** durch die Kommunen insbesondere über eine ermäßigte bzw. nicht kostendeckende Liegeplatzgebühr nicht angebracht. Soweit die Ausübung des Segelsports durch Jugendliche als förderungswürdig angesehen wird, kann eine Förderung aus allgemeinen Haushaltsmitteln erfolgen und sollte auf diesem Wege transparent gemacht werden.

Die Kommunen und ihre Einrichtungen sind gehalten, in ihren Sportboothäfen **kostendeckende Gebühren bzw. Entgelte** zu erheben und damit das vorhandene Einnahmepotenzial auszuschöpfen bzw. durch geeignete Maßnahmen zu steigern. Das im Kommunalabgabengesetz (KAG) verankerte Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass mit der Erhebung von Benutzungsgebühren grundsätzlich keine Gewinne erwirtschaftet werden dürfen (Kostenüberdeckungsverbot). Allerdings ist sowohl bei der Gestaltung öffentlich-rechtlicher Gebühren als auch privatrechtlicher Entgelte die Erzielung angemessener Gewinne gebührenfähig bzw. zulässig, wenn die Einrichtung als Eigenbetrieb bzw. in der privaten Rechtsform einer GmbH geführt wird. Beim Eigenbetrieb soll der Jahresgewinn so hoch sein, dass neben angemessenen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird.

Zur **Verbesserung der Kostentransparenz** ist für den Betrieb eines Sportboothafens - insbesondere im Zusammenhang mit der Erhebung öffentlich-rechtlicher Gebühren - eine aussagekräftige Kostenrechnung unabdingbar. Letztlich sollte die verursachungsgerechte Erfassung und Darlegung aller Kosten für die Entscheidung einer Übertragung auf Private genutzt werden.

Die Kommunen sollten selbstkritisch hinterfragen, ob der Betrieb eines Sportboothafens unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität noch als kommunale Aufgabe wahrgenommen werden muss. Schließlich sind die Kommunen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 GO nicht verpflichtet, öffentliche Aufgaben selbst zu erfüllen, wenn diese ebenso gut auf andere Weise, insbesondere durch Private, erfüllt werden. Damit hat der Gesetzgeber den **Vorrang privater Betätigung** gegenüber der öffentlichen Aufgabenerfüllung als allgemeines Prinzip des kommunalen Verwaltungshandelns im Kommunalverfassungsrecht verankert.

Angesichts der inzwischen immer zahlreicher in **privater Trägerschaft** wirtschaftlich erfolgreich geführten Sportboothäfen sowie der daraus entstandenen zunehmenden Konkurrenzsituation für die kommunalen Einrichtungen besteht nach Auffassung des LRH keine Veranlassung mehr, Sportboothäfen - insbesondere unter Inkaufnahme eines Defizits - in kommunaler Trägerschaft oder mit kommunaler Beteiligung zu betreiben. Dies gilt umso mehr, als oftmals Betreiber von in unmittelbarer Nachbarschaft zu kommunalen Sportboothäfen bestehenden privaten Sportboothäfen durchaus Interesse an der Übernahme der kommunalen Einrichtung bekunden.

Im direkten Vergleich mit den privaten Häfen sind die meisten kommunalen Sportboothäfen im Hinblick auf **Werbung und Kundenorientierung** oftmals weniger engagiert. Auch im baulichen Vergleich mit den privaten Yachthäfen ist erkennbar, dass kommunale Sportboothäfen oft als Ingenieurbauwerke oder „Schiffsparkplätze“ betrieben werden und der Servicegedanke eher als nachrangig angesehen wird.

10.5 **Stellungnahmen**

Nach Auffassung des **Innenministeriums** enthält der Bericht wertvolle Hinweise zum wirtschaftlichen Betrieb kommunaler Sportboothäfen.

Das **Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Verkehr** hat darauf hingewiesen, dass die Festsetzung von teilweise nicht kostendeckenden Gebühren nach Angaben einiger Gemeinden auf die Marktlage zurückzuführen sei. Eine Erhöhung der Entgelte bzw. der Gebühren sei nicht unbedingt ein Instrument, mit dem die Wirtschaftlichkeit der Sportboothäfen erhöht werden könne.

Die Stellungnahme des **Städteverbands Schleswig-Holstein** bezieht sich auf ein Schreiben der Stadt Neustadt, die sich wie folgt geäußert hat: Der von den Stadtwerken betriebene Kommunalhafen in Neustadt bestehe aus einem gewerblichen Hafen für den Güterumschlag und dem Sportboothafen. Beide seien eng miteinander verwoben. Eine vom LRH empfohlene Trennung bzw. Kostenteilung sei nicht unbedingt möglich. Im Bereich der Werbung und Kundenorientierung stünde der Hafen keinesfalls hinter privat betriebenen Häfen zurück. Bei einer Veräußerung des Sportboothafens würde sich das Defizit verstärken, da Synergien wegfielen.

Der **LRH** hält auch im Falle des Sportboothafens Neustadt eine Spartenrechnung für möglich und für erforderlich. Er begrüßt die Aktivitäten auf dem Gebiet der Werbung und der Kundenorientierung. Im Übrigen muss

einer Privatisierungsentscheidung eine Wirtschaftlichkeitsberechnung vorangestellt werden.

In einer ergänzenden Stellungnahme weist der **Städteverband** darauf hin, dass das Subsidiaritätsprinzip die aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht folgende Organisationshoheit der Gemeinde nicht so weit einschränke, als dass sie in diesen Fällen die Aufgabe (Betrieb eines Sportboothafens) nicht selbst erfüllen dürfe. Die Gemeindeordnung enthalte auch keinen bindenden Vorrang zugunsten privater Aufgabenerfüllung. Aus diesem Grund hätten gewerbliche Unternehmen auch keinen Anspruch darauf, dass die Gemeinde es unterlasse, gesetzlich nicht vorgeschriebene Aufgaben selbst zu erfüllen. Vor diesem Hintergrund halte es der Städteverband aus Rechtsgründen nach wie vor für zulässig, wenn eine Stadt sich entscheide, einen kommunalen Sportboothafen zu unterhalten, soweit dies wirtschaftlich vertretbar sei.

Der **LRH** teilt diese Auffassung. Er betont jedoch, dass er - insbesondere wegen der teilweise durch die Kommunen nicht wirtschaftlich geführten Sportboothäfen sowie einer steigenden Anzahl privater Häfen - keine zwingende Veranlassung sieht, derartige Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft zu betreiben.

11. Interkommunale Zusammenarbeit und Vergaberecht

Die interkommunale Zusammenarbeit ist ein sinnvolles, bewährtes und notwendiges Modell zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit der Kommunen.

Sie ist immer mehr in den Blickpunkt des europäischen Vergaberechts gerückt, sodass sich zusehends ein Spannungsfeld zwischen kommunaler Organisationshoheit und EU-Wettbewerbsrecht entwickelt.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit ist die Landesregierung weiterhin aufgerufen, die Bundesregierung in ihrem Bemühen um zweifelsfreie Regelungen im Europa- und Bundesrecht zu unterstützen, um die interkommunale Zusammenarbeit nicht durch vergaberechtliche Regelungen zu erschweren.

11.1 Ausgangslage

Interkommunale Zusammenarbeit ist ein Modell, das bereits heute von vielen Kommunen im gesamten Bundesgebiet praktiziert wird und dessen Bedeutung vor dem Hintergrund der Finanznot der öffentlichen Haushalte noch zunehmen wird. Durch die Nutzung von Synergien kann man im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit zu deutlich effektiveren und effizienteren kommunalen Verwaltungsstrukturen gelangen. Im Spannungsfeld zwischen Eigenerledigung und Fusion wird sie als milderer, gleichwohl wirksames Mittel zur Zielerreichung betrachtet.

Die Kommunen stehen dabei vor einem schwierigen Balanceakt. Einerseits ist es für die Erzielung von Synergieeffekten notwendig, mit anderen Verwaltungen zu kooperieren. Andererseits sind sie europarechtlich gezwungen, die Vergaberichtlinien anzuwenden. Durch Urteile des Europäischen Gerichtshofs sowie der nationalen Vergabesenate, aber insbesondere durch die Auffassung der EU-Kommission und der von ihr durchgeführten Beanstandungsverfahren, wird das vergaberechtliche Netzwerk immer enger gezogen.

11.2 Rechtslage

Vorangestellt ist darauf hinzuweisen, dass sich die einschlägigen Entscheidungen der Gerichte nur auf Aufträge oberhalb der **Schwellenwerte**¹ beziehen. Unterhalb der Schwellenwerte gilt das schleswig-holsteinische Mittelstandsförderungs- und Vergabegesetz. Öffentliche Aufträge im Sinne 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 im Sinne dieses Gesetzes. Dies hat zur Folge, dass Verträge über die interkommunale Zusammenarbeit bei Vergabewerten unterhalb der EU-Schwellenwerte ohne vorherige Ausschreibung geschlossen werden können. Selbstverständlich sind auch hierbei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§§ 8 und 75 GO) einzuhalten.

Des Weiteren ergeben sich nach dem gegenwärtigen Stand keine vergaberechtlichen Probleme bei **ausschließlich der öffentlichen Hand vorbehaltenen Aufgaben**, die nicht am Markt erbracht werden können. In all diesen Fällen tritt die kooperierende Körperschaft nicht wie ein Privater am Markt als Unternehmer auf und erbringt keine Leistungen in Konkurrenz zu privaten Mitbewerbern. Auch die **Rekommunalisierung** - also die Rückholung von Aufgaben/Tätigkeiten in den Bereich der Kommune einschl. Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Eigengesellschaft - ist vergaberechtsfrei zulässig.

Vergaberechtlich problematisch hingegen wird die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene bei allen „**marktgängigen Leistungen**“, wie z. B. im Bereich der Bauhofleistungen und der Informationstechnik und sogar im Bereich Abfall und Abwasser. Dabei ist es ohne Belang, ob die interkommunale Zusammenarbeit öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich vereinbart wird.

11.2.1 Vergaberecht bei institutionellen Kooperationen

Hinsichtlich der institutionellen Kooperationsformen des Zweckverbands, des gemeinsamen Kommunalunternehmens und der privatrechtlichen Gesellschaften kristallisiert sich inzwischen eine herrschende Meinung² heraus, die diese Zusammenarbeitsformen als **vergaberechtsfrei** einstuft.

¹ Die EU hat Schwellenwerte definiert, die bestimmen, wann europäisches Vergaberecht zur Anwendung kommt. Die Schwellenwerte sind je nach Auftragsart oder Typ des Auftraggebers unterschiedlich. Zz. liegt der Schwellenwert für Liefer- und Dienstleistungen bei 206.000 €.

² Oberlandesgericht (OLG) Düsseldorf, Beschluss vom 21.06.2006, VergabeR 2006, S. 777; EuGH NZBau 2000, S. 90 f.; EuGH, VergabeR 2006, S. 478 ff.; EuGH, Az.: C-295/05; Portz, Die Gemeinde SH 4/2007, S. 93 ff.; Potthast/Klöß, NZBau 2007, S. 496 ff.

Bezüglich des Zweckverbands und des gemeinsamen Kommunalunternehmens beruht die Begründung darauf, dass die Gründung dieser Institutionen als verwaltungsinterner Organisationsakt sowie als kommunale Eigenleistung angesehen wird. Diese interne Verwaltungsorganisation sei dem EU-Vergaberecht entzogen. Zudem würden die Kommunen nur untereinander einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließen, um die jeweilige Institution zu errichten. Mit der Institution selber würde demgegenüber kein Vertrag mehr abgeschlossen. Das Vergaberecht setze aber voraus, dass der Vertrag „mit“ dem (beauftragten) Unternehmen geschlossen werde.

Z. T. werden von den Vertretern dieser Ansicht zusätzlich die für die privatrechtliche Gesellschaft vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) in Sachen „Teckal“ entwickelten Kriterien des vergaberechtsfreien Eigengeschäfts (In-House-Geschäft) angewandt und gefordert, dass folgende Voraussetzungen erfüllt sein müssen:

- Die den Zweckverband, das gemeinsame Kommunalunternehmen, die privatrechtliche Gesellschaft bildenden Kommunen üben gemeinsam über diese Institution eine Kontrolle wie über ihre eigenen Dienststellen aus.
- Der Zweckverband, das gemeinsame Kommunalunternehmen, die privatrechtliche Gesellschaft ist zugleich im Wesentlichen für die sie kontrollierenden Kommunen (Mehrheit) tätig.

I. d. R. dürften der Zweckverband und das gemeinsame Kommunalunternehmen diese Bedingungen erfüllen, sodass dahinstehen kann, ob die Einhaltung der zusätzlichen Voraussetzungen rechtlich erforderlich ist.

11.2.2 Vergaberecht bei delegierenden Vereinbarungen

Bei einer **delegierenden Vereinbarung** zwischen den Kommunen überträgt die „abgebende“ Kommune ihre Rechte und Pflichten im Sinne einer kompletten Verantwortungs- und Aufgabenübertragung auf die „übernehmende“ Kommune. Die „abgebende“ Kommune wird in einem derartigen Fall von ihrer Pflicht zur Aufgabenwahrnehmung befreit.

Auch bei den delegierenden Vereinbarungen wird überwiegend¹ die Ansicht vertreten, dass dieser Vorgang **vergaberechtsfrei** ist. Indem bei der delegierenden Vereinbarung ebenso wie beim Zweckverband eine nahezu vollständige Kompetenzübertragung stattfindet, liegt auch in diesem Fall

¹ Müller, VergabeR 2005, S. 436 ff.; Stemmer/Aschl, VergabeR 2005, S. 287 ff.

ein vergabefreier rein administrativer Akt vor. Die entsprechende Kommune hat sich **vollständig** von einer eigenen Beschaffung von Leistungen zurückgezogen. Allerdings ist jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob sich die auftraggebende Körperschaft nicht doch in der Vereinbarung so viele Kompetenzen vorbehalten hat, dass von einer echten delegierenden Vereinbarung nicht mehr gesprochen werden kann. Unschädlich sind bloße Informationsrechte.

Lediglich das OLG Naumburg unterstellte in 2 Beschlüssen¹ eine delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung dem Vergaberecht. Diese Beschlüsse weichen jedoch durch ihre ausgeprägt wettbewerbsrechtliche Positionierung von der überwiegenden Auffassung in Rechtsprechung und Literatur ab und werden aufgrund dessen als singuläre Entscheidungen bezeichnet.

11.2.3 Vergaberecht bei mandatierenden Vereinbarungen

Bei einer **mandatierenden Vereinbarung** zwischen Kommunen nimmt die „übernehmende“ Kommune eine Aufgabe in fremden Namen, also in der Form der Beauftragung wahr. Die Rechte und Pflichten der „abgebenden“ Kommune bleiben unberührt, es wird lediglich die **Durchführung** einer Aufgabe von einer Kommune auf die andere übertragen.

Die mandatierende Vereinbarung stellt nach überwiegender Meinung² einen **vergabepflichtigen** Vorgang dar. Begründet wird dies damit, dass es bei der mandatierenden Vereinbarung an einer Übertragung der wesentlichen Kompetenzen auf die leistungserbringende Kommune fehle, daher überwiege der mit der Auftragsdurchführung verbundene Beschaffungscharakter. Unter den Begriff der mandatierenden Vereinbarungen fallen auch die nach § 19 a GkZ³ gebildeten Verwaltungsgemeinschaften.

11.2.4 Organisationsrechtlicher Ansatz

Nach allgemeiner Auffassung und nach eigener Einschätzung des EuGH besitzt die EU keine Kompetenz für grundlegende, allgemeine Bestimmungen über die nationale Verwaltungsorganisation. Aus diesem Grund

¹ OLG Naumburg, Beschluss vom 03.11.2005, VergabeR 2006, S. 88; OLG Naumburg, Beschluss vom 02.03.2006, VergabeR 2006, S. 406 ff.

² OLG Düsseldorf, NVwZ 2004, S. 1022; OLG Frankfurt, NZBau 2004, S. 692; EuGH Urteil vom 26.04.1994 - Rs. C-272/91; EuGH v. 20.10.2005 - Rs. C-264/03.

³ 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 14.12.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 285.

wird im Schrifttum¹ und von den kommunalen Spitzenverbänden² ein organisationsrechtlicher Ansatz zur Beurteilung der Frage der Vergabepflichtigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit gewählt. Nach dem „Grundsatz der verfahrensmäßigen und organisatorischen Autonomie der Mitgliedstaaten“ könne die Anwendbarkeit des europäisierten Vergaberechts nicht davon abhängen, ob sich der jeweilige Mitgliedstaat für eine zentralistische oder für eine föderale Organisationsform mit kommunaler Selbstverwaltung entschieden hat. In einem föderalen Staat bestehe zwangsläufig neben dem üblichen Bedarf an Zuständigkeitsregeln ein zusätzlicher Bedarf an Regeln über die Zusammenarbeit dieser einzelnen Hoheitsträger untereinander als Bestandteil des nationalen Verwaltungsorganisationsrechts. Dieser Bedarf könne neben dem Staatsvertrag und der Satzung auch durch **koordinationsrechtliche Verträge** getroffen werden.

Solche Vereinbarungen, die in einem gesetzlich vorgezeichneten verwaltungsorganisatorischen Rahmen lediglich Zuständigkeitsverschiebungen innerhalb der staatlichen Gesamtorganisation vornehmen, seien keine Beschaffung, sondern eine Ausgestaltung der kommunalen Organisationshoheit, die den Kommunen durch Art. 28 Abs. 2 GG zugesichert ist. Im Mittelpunkt stehe hier nicht eine das Marktverhalten bzw. den Wettbewerb beeinflussende Drittbeschaffung, sondern eine spezifische Form der kommunalen Eigenleistung und -produktion. Ausgehend von dieser funktionalen Betrachtungsweise sei es unerheblich, ob es sich um eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung in Form der Delegation oder der Mandatierung handele oder ob es um eine wirtschaftliche oder nichtwirtschaftliche Betätigung im Sinne des jeweiligen Landes-Kommunalrechts gehe.

11.2.5 **Ansatz der Bundes- und der Landesregierung**

Die Bundesregierung setzt sich für eine Vergaberechtsfreiheit der interkommunalen Zusammenarbeit als innerstaatliche Organisationsentscheidung ein.³ Daher hat sie die Europäische Kommission aufgefordert, in den europäischen Vergaberichtlinien klarzustellen, dass interkommunale Kooperationen grundsätzlich nicht dem Vergaberecht unterliegen.

Im Rahmen der anstehenden Reform des Vergaberechts durch die Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)⁴ gibt es

¹ Burgi, Der Landkreis 7/2005, S. 468 ff.; NZBau 2005, S. 208 ff.

² Deutscher Städte- und Gemeindebund, Dokumentation Nr. 51 - Interkommunale Zusammenarbeit, S. 16.

³ Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion zum Thema „Kommunale Selbstverwaltung und europäisches Vergaberecht“, Bundestag-Drucksache 16/6112.

⁴ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 27.07.1957, BGBl. I S. 1081, i. d. F. der Bekanntmachung vom 26.08.1998, BGBl. I S. 2546, BGBl. III 703-5, zuletzt

einen Arbeitsentwurf zum Gesetzentwurf. In der Begründung wurde die Klarstellung der Nichtanwendbarkeit des Vergaberechts auf die unterschiedlichen Organisationsformen der kommunalen Zusammenarbeit aufgenommen. In dem Entwurf ist auf eine Ausnahmeregelung verzichtet worden, da eine Ausnahmeregelung die Anwendbarkeit des Vergaberechts erst einmal grundsätzlich bejahen würde. Denn nur unter dieser Voraussetzung würde eine Ausnahmeregelung überhaupt einen Sinn haben.

Auch die Innenministerkonferenz und die schleswig-holsteinische Landesregierung unterstützen diese Neuordnung des Vergaberechts. Die Landesregierung beabsichtigt, im Bundesrat den Einfluss dahingehend auszuüben, dass der effektive Einsatz des Instruments der interkommunalen Kooperation gewährleistet wird. Die Innenministerkonferenz hat den Bundesinnenminister gebeten, sich innerhalb der Bundesregierung dafür einzusetzen, dass in der Novellierung des Vierten Teils des GWB eine Freistellung der interkommunalen Zusammenarbeit vom Anwendungsbereich des Kartellvergaberechts aufgenommen wird.

11.3 **Fazit**

Der LRH betrachtet die skizzierte Entwicklung mit großer Sorge. Die Maßnahmen der EU-Kommission und die daraus resultierende Rechtsprechung des EuGH und deutscher Gerichte werfen erhebliche Probleme für die derzeit praktizierten und vom GkZ vorgegebenen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit auf.

Die im Schrifttum, von den kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesregierung vertretene Ansicht der Vergaberechtsfreiheit für innerstaatliche Organisationsentscheidungen überzeugt. Nach übereinstimmender Meinung sowohl der Gremien der EU, des EuGH, der entsprechenden Vergabesenate und des Schrifttums sind rein interne Organisationsentscheidungen als solche vergaberechtsfrei, da die EU nach dem „Grundsatz der verfahrensmäßigen und organisatorischen Autonomie der Mitgliedstaaten“ keine Kompetenz für grundlegende, allgemeine Bestimmungen über die nationale Verwaltungsorganisation besitzt. Die reine Organisationsentscheidung über die interkommunale Zusammenarbeit unterliegt somit nach übereinstimmender Auffassung aller nicht dem Vergaberecht. Gleichwohl soll die Umsetzung dieser vorgeschalteten Organisationsentscheidung mittels öffentlich-rechtlichen Vertrags mindestens in dem Fall der mandatierenden Vereinbarung dem Vergaberecht unterfallen. Ausgehend von der in Deutschland bestehenden föderalen Organisationsform

geändert durch Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 20.05.2003, BGBl. I S. 686, 689.

hat diese Umsetzung im kommunalen Bereich in den meisten Fällen nicht durch Gesetz oder Satzung zu erfolgen, sondern in der durch GkZ vorgegebenen Form des koordinationsrechtlichen Vertrags. Soweit sich die Kommunen dabei nicht für eine Delegation, sondern eine Mandatierung entscheiden, ist dies eine Ausgestaltung der kommunalen Organisationshoheit. Die Unterscheidung zwischen der reinen Organisationsentscheidung und deren Umsetzung erscheint als zu formale Betrachtung eines einheitlichen Organisationsaktes, der zwingend neben der Entscheidung über das Ob auch das Wie, also deren Umsetzung, mit umfasst. Die Gesetze über die kommunale Zusammenarbeit bezwecken zudem geradezu diese Reorganisation der Aufgabenwahrnehmung und -verteilung innerhalb der öffentlichen Hand. Die durch öffentlich-rechtliche Vorschriften primär zugewiesenen Zuständigkeitsbereiche sollen mittels entsprechender Vereinbarungen über die kommunale Zusammenarbeit modifiziert werden können.

Basierend auf diesen inneren Organisationsstrukturen des Mitgliedstaates Deutschland sollte für die Vergaberechtsfreiheit bzw. -pflichtigkeit allein entscheidend sein, ob es sich um eine rein verwaltungsorganisatorische Maßnahme handelt, die die Neuordnung der Verwaltungszuständigkeiten betrifft, oder schlicht um eine Beschaffung von Waren und Dienstleistungen. Erstere - auch wenn es zu deren Umsetzung einer Vereinbarung bedarf - sollte vergaberechtsfrei sein, letztere, um dem wettbewerbsrechtlichen Anspruch zu genügen, dem Vergaberecht unterfallen.

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 Zusammenarbeit nicht durch vergaberechtliche Hindernisse zu erschweren.

Das **Innenministerium** teilt die Meinung des LRH. Der Landesregierung ist an zweifelsfreien Regelungen im Europa- und Bundesrecht gelegen. Sie wird sich gegenüber der Bundesregierung entsprechend dafür einsetzen.

Auch der **Städteverband Schleswig-Holstein** teilt die Auffassung des LRH, dass die Landesregierung weiterhin aufgerufen ist, die Bundesregierung in ihrem Bemühen um zweifelsfreie Regelungen im Europa- und Bundesrecht zu unterstützen. Interkommunale Aufgaben- und Zuständigkeitsverlagerungen, etwa im Abfallbereich, aber auch im Bereich der Informationstechnologie, bei denen keine externen privaten Dritten beteiligt würden, seien keine Beschaffungsvorgänge auf dem Markt, sondern Ausfluss der kommunalen Organisationshoheit und daher als vergaberechts-

freie Inhouse-Geschäfte zu behandeln. In diesem Zusammenhang unterstützen die kommunalen Landesverbände die entsprechende Klarstellung in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Modernisierung des Vergaberechts.

Auch das **Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr** hält es für ordnungspolitisch wünschenswert, dass sinnvolle interkommunale Kooperationen nicht durch das Vergaberecht vereitelt werden. Die Bundesregierung sei sich dieser Problemstellung hinreichend bewusst. Dies zeige sich bereits daran, dass die Freistellung interkommunaler Kooperationen vom Vergaberecht Einzug in den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Vergaberechts gefunden habe. Möglicherweise sei die europarechtliche Konformität des § 99 Abs. 1 im GWB-Entwurf zweifelhaft, da die Vergaberechtsfreiheit recht weit gefasst werde. Eine Anwendungsverpflichtung des Vergaberechts solle bereits dann entfallen, wenn der öffentliche Auftraggeber Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen (bloß) durch einen oder mehrere öffentliche Auftraggeber erbringen ließe, ohne dabei genauer nach dem Wesen des „Erbringenlassens“ zu unterscheiden (etwa vollständige Verantwortungs- und Aufgabenübertragung im Sinne einer delegierenden Vereinbarung oder reine Übertragung der Aufgaben im Sinne einer mandatierenden Vereinbarung). Die weitere Entwicklung bleibe abzuwarten. Da das Land Schleswig-Holstein über den Bundesrat am Gesetzgebungsverfahren beteiligt sei, bedürfe es einer darüber hinausgehenden Initiative nicht.

12. Aufsichtsräte kommunaler Beteiligungsgesellschaften

Die Arbeitseffizienz von Aufsichtsräten ist durch eine möglichst geringe Zahl von Mitgliedern zu gewährleisten. Mit Blick auf die Durchschnittsgröße von 9,7 Mitgliedern der untersuchten Aufsichtsräte empfiehlt der LRH, deren Größe auf 7, höchstens 9 Mitglieder zu beschränken.

In den Aufsichtsräten kommunaler Beteiligungsgesellschaften sollte zumindest ein Mandat einem Vertreter der hauptamtlichen Verwaltung eingeräumt werden. Auf diese Weise können im Aufsichtsrat unmittelbar Informationen für den Entscheidungsprozess bereitgestellt werden, aus denen sich die Interessenlage der Kommune erschließt.

Im Hinblick auf die Aufgabenstellung des Aufsichtsrats fordert die Rechtsprechung des BGH von den Mitgliedern dieses Überwachungsorgans gewisse Mindestkenntnisse allgemeiner, wirtschaftlicher und rechtlicher Art. Bei der Besetzung der Aufsichtsräte kommunaler Beteiligungsgesellschaften ist deshalb mehr Wert auf eine ausreichende Qualifikation der Aufsichtsratsmitglieder zu legen.

Der Kommunikation zwischen der Kommune und den „kommunalen“ Aufsichtsratsmitgliedern stehen grundsätzlich keine Verschwiegenheitspflichten entgegen.

12.1 Einleitung

In den vergangenen Jahren sind die Kommunen in vielen Bereichen dazu übergegangen, ihre Aufgaben (auch) in privater Rechtsform wahrzunehmen. Die Nutzung der privaten Rechtsform ist aufgrund der den Kommunen verfassungsrechtlich zustehenden kommunalen Organisationshoheit grundsätzlich zulässig. Allerdings werden die Gründung von bzw. Beteiligung an Gesellschaften durch kommunalverfassungsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen determiniert.

Aus einer Gesamtbetrachtung der relevanten kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften ergibt sich nach der herrschenden Meinung in Rechtsprechung und Literatur, dass es sich beim Tätigwerden der Kommunen im privaten „Rechtskleid“ nach wie vor um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben handelt. Diese enge Bindung an öffentliche Belange wird an der wichtigsten Zulässigkeitsvoraussetzung der Gemeindeordnung (GO) deutlich.

Diese verlangt, dass „*ein wichtiges Interesse der Gemeinde an der Gründung oder der Beteiligung*“ vorliegen muss (§ 102 Abs. 1 Nr. 1 GO).

In diesem Zusammenhang ist eine weitere Zulässigkeitsvoraussetzung von Bedeutung, und zwar die Vorgabe, dass „*die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhält ...*“ (§ 102 Abs. 1 Nr. 3 GO). Ziel dieser Vorschrift ist es vor allem, die demokratische Legitimationskette bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung in privater Rechtsform sicherzustellen.

In dieser Vorschrift zur Einflussssicherung der Kommune gegenüber ihrer Gesellschaft bzw. Beteiligung liegt der Grund dafür, dass es bei den „kommunalen“ GmbH fast durchgängig einen Aufsichtsrat gibt, obwohl das GmbH-Recht im Gegensatz zum Aktienrecht (§§ 95 ff. AktG¹) keinen Aufsichtsrat vorschreibt. Bei der GmbH liegt die Entscheidung zur Einrichtung eines Aufsichtsrats gem. § 52 Abs. 1 GmbHG² bei den Gesellschaftern, indem sie eine entsprechende Vorgabe in den Gesellschaftsvertrag aufnehmen (fakultativer Aufsichtsrat).

Die Tatsache, dass es sich bei Aufsichtsräten von „kommunalen“ GmbH in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle um fakultative Aufsichtsräte handelt, deren nähere Ausgestaltung weitestgehend in der Hand der Gesellschafter liegt, bedeutet, dass sich die Kommunen als Gesellschafter hierzu bei der Erarbeitung des Gesellschaftsvertrags eingehendere Gedanken machen müssen. Dabei stellt die satzungsrechtliche Ausgestaltung der Rechte und Pflichten des fakultativen Aufsichtsrats einer GmbH eine nicht zu unterschätzende Aufgabe dar. Denn während das Kommunalverfassungsrecht nach der Intention der o. g. Zulässigkeitsvoraussetzung den Aufsichtsrat der Gesellschaft offenbar als „Einflussssicherungsgremium“ für die Interessen der Kommune ausgestaltet sehen will, stellen das Gesellschaftsrecht und die diesbezügliche Rechtsprechung klar, dass die einzelnen Aufsichtsräte Mitglieder dieses **Gesellschaftsorgans** sind. Hieraus folgt - auch nach der Rechtsprechung des BGH -, dass die Aufsichtsratsmitglieder den Belangen der Gesellschaft den Vorrang vor denen etwaiger Entsendungsberechtigter zu geben haben. Aus diesem Vorrang der Interessen der Gesellschaft nach Bundesrecht ergibt sich, dass die Aufsichtsratsmitglieder nicht an Weisungen der entsendungsberechtigten Kommunen gebunden sind, auch wenn das Landesrecht dies im Kommunalverfassungsrecht anders geregelt haben sollte.

¹ Aktiengesetz - AktG - vom 06.09.1965, BGBl. I S. 1089, zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 16.07.2007, BGBl. I S. 1330.

² Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) in der im BGBl. Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 19.04.2007, BGBl. I S. 542.

Diese grundsätzlichen Ausführungen vorausgeschickt, hat die Prüfung des LRH zu den Aufsichtsräten kommunaler Beteiligungen zu folgenden Ergebnissen und Feststellungen geführt.

12.2 Zahl der Aufsichtsratsmitglieder

Die Zahl der Mitglieder in den Aufsichtsräten der Gesellschaften, an denen Kommunen alleine oder mehrheitlich beteiligt sind, lag zum Zeitpunkt der Prüfung zwischen 5 und 22. Der rechnerische Durchschnitt über die gemeldeten Aufsichtsräte betrug 9,7 Mitglieder. Größere Aufsichtsräte, d. h. Aufsichtsräte mit mehr als 11 Mitgliedern, finden sich insbesondere bei Gesellschaften, an denen mehrere Gesellschafter beteiligt sind und jeweils angemessen im Überwachungsorgan vertreten sein wollen. Relativ häufig finden sich Aufsichtsräte mit einer Mitgliederzahl von 7, 9 bzw. 11 Mitgliedern. Dies spiegelt organisationstheoretische Erkenntnisse über die Effizienz der Arbeit von Entscheidungsgremien wider (ungerade Anzahl zur Gewährleistung von Mehrheitsentscheidungen; Abhängigkeit der Arbeitsfähigkeit eines Mehrpersonen-Gremiums von dessen Größe).

Unabhängig davon, dass es verschiedene Kriterien für die Festlegung der Aufsichtsratsmandate gibt, empfiehlt der LRH, die Arbeitsfähigkeit der Aufsichtsräte durch eine möglichst geringe Anzahl von Mitgliedern sicherzustellen. Für kommunale Eigengesellschaften sollte die Größe auf 7, höchstens 9 Mitglieder beschränkt werden. Diese Größenordnungen dürften i. d. R. auch für Mehrheitsgesellschaften mit einem weiteren Gesellschafter ausreichend sein.

Für nicht sachgerecht erachtet der LRH die Festlegung der Größe von Aufsichtsräten kommunaler Beteiligungsgesellschaften in Abhängigkeit von der Zahl der Fraktionen in der Vertretungskörperschaft der Kommune bzw. von den dortigen Mehrheitsverhältnissen. Die Festlegung der Anzahl der Aufsichtsratsmitglieder hat sich an den Erfordernissen der Gesellschaft auszurichten und sollte nicht - ggf. sich alle 5 Jahre verändernd - an anderen Erwägungen orientiert werden. Der in diesem Zusammenhang möglicherweise subjektiv wahrgenommene „Verlust an Demokratie“ ist zuvor bei der Grundsatzentscheidung zur Nutzung der privaten Rechtsform für die öffentliche Aufgabenerfüllung mit abzuwägen.

In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass nicht der Aufsichtsrat das wichtigste Organ für die tatsächliche Einflussnahme auf die Gesellschaft ist, sondern die Gesellschafterversammlung. Diese besitzt fast uneingeschränkte Weisungsrechte gegenüber der Geschäftsführung. Es ist deshalb empfehlenswert, die wichtigsten Entscheidungen in die Zuständigkeit der Gesellschafterversammlung zu legen, da vor einem Beschluss

dieses Gesellschaftsorgans das zuständige kommunale Organ bzw. Gremium einzuschalten ist¹.

12.3 **Zusammensetzung der Aufsichtsräte**

Der LRH hat auch die Zusammensetzung der Aufsichtsräte „kommunaler“ Gesellschaften untersucht. Er hat hierbei die Herkunft der Mitglieder aus der hauptamtlichen Verwaltung bzw. den ehrenamtlichen Gremien abgefragt und bei letzterer Gruppe die ausgeübten Berufe betrachtet. Ziel war es, hieraus einen gewissen Schluss auf die Qualifikation der Aufsichtsräte zu ziehen.

12.3.1 **Herkunft der Aufsichtsratsmitglieder**

Hinsichtlich der Entsendung eines Vertreters der hauptamtlichen Verwaltung in die Aufsichtsräte kommunaler Beteiligungsgesellschaften ist festzustellen, dass in den Mittelstädten fast durchgängig mindestens ein Hauptamtler in dem jeweiligen Aufsichtsrat vertreten ist. Lediglich in den Städten Schleswig und Wedel gibt es Aufsichtsräte kommunaler Beteiligungsgesellschaften, die ausschließlich mit Mitgliedern der Vertretungskörperschaft besetzt sind. Auch in den Kreisen ist in der deutlichen Mehrzahl der Fälle ein Hauptamtler Mitglied in den Aufsichtsräten der Beteiligungsgesellschaften. Auffällig sind die beiden kreisfreien Städte Flensburg und Neumünster, bei denen hauptamtliche Vertreter gar nicht (Stadt Neumünster) oder nur in Einzelfällen (Stadt Flensburg) im Aufsichtsrat zu finden sind.

Der LRH beurteilt die Nichtberücksichtigung der hauptamtlichen Verwaltung in den Aufsichtsräten kommunaler Beteiligungsunternehmen als nicht sachgerecht. Es ist zunächst die hauptamtliche Verwaltung, die mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung befasst ist. In der Verwaltung wird als erstes deutlich, wenn Zielkonflikte auftreten, die es aufzulösen gilt. In diesem Sinne können Vertreter der hauptamtlichen Verwaltung zur Vorbereitung ihrer Entscheidungen uneingeschränkt und unmittelbar auf das Know-how der gesamten Verwaltung zurückgreifen und die entsprechenden Informationen und Erkenntnisse in die Diskussion im Aufsichtsrat einbringen. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die Aufsichtsratsmitglieder ergänzend zu den Informationen der Geschäftsführung auch zusätzliche Informationen zu etwaigen Auswirkungen auf die übrige Aufgabenerfüllung der Kommune mit in ihren Entscheidungsprozess einbeziehen können.

Diejenigen Kommunen ohne einen hauptamtlichen Vertreter in den Aufsichtsräten sollten daher ihre bisherige Politik bei der Besetzung dieses

¹ Vgl. Kommunalbericht 2005 des LRH, Nr. 14, Tz. 14.2.

Gesellschaftsorgans ändern. Auch danach werden die ehrenamtlichen Vertreter die Mehrheit innehaben.

In allen Fällen der Besetzung von Aufsichtsräten sollte im Übrigen geprüft werden, ob nicht die Einbindung externer Fachleute mit aufgabenspezifischem Sachverstand als Aufsichtsratsmitglied zweckmäßig ist.

12.3.2 **Qualifikation der ehrenamtlichen Aufsichtsratsmitglieder**

Wie der Name bereits verdeutlicht, ist es Hauptaufgabe eines Aufsichtsrats, die Geschäftsführung zu beaufsichtigen bzw. zu überwachen (vgl. § 111 Abs. 1 AktG). Auch wenn die hohen Anforderungen an die Aufsichtsratsmitglieder des Aufsichtsrats einer Aktiengesellschaft nicht vollumfänglich auf die Aufsichtsratsmitglieder des fakultativen Aufsichtsrats einer - in der Mehrzahl der Fälle kleinen - „kommunalen“ GmbH übertragen werden sollten, so müssen doch gewisse Mindestqualifikationen durch die Aufsichtsratsmitglieder erfüllt sein, damit sie ihren Überwachungsaufgaben gerecht werden können.

Nach der Rechtsprechung des BGH¹ geht es hierbei um Mindestkenntnisse allgemeiner, wirtschaftlicher, organisatorischer und rechtlicher Art, die erforderlich sind, um alle normalerweise anfallenden Geschäftsvorgänge auch ohne fremde Hilfe verstehen und sachgerecht beurteilen zu können. Hierzu gehören insbesondere

- die Kenntnisse der gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufgaben des Aufsichtsrats sowie der Rechte und Pflichten als Aufsichtsratsmitglied,
- Kenntnisse, um die dem Aufsichtsrat vorgelegten Berichte verstehen, bewerten und daraus Schlussfolgerungen ziehen zu können,
- Kenntnisse für die Prüfung des Jahresabschlusses mithilfe des Abschlussprüfers,
- Kenntnisse zur Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit von Führungsentscheidungen.

Zwar war es nicht Ziel der Prüfung, die Qualifikation der Aufsichtsratsmitglieder „kommunaler“ GmbH im Einzelnen zu untersuchen. Allerdings sollte ein erster Überblick darüber gewonnen werden, inwieweit von einer ausreichenden Qualifikation ausgegangen werden kann.

Hinsichtlich der kaufmännisch-wirtschaftlichen Vorbildung der ehrenamtlichen Aufsichtsratsmitglieder als Indikator für deren Qualifikation, abgeleitet aus den ausgeübten Berufen, ist über die einzelnen Aufsichtsräte und die Kommunen eine breite Streuung festzustellen. In einigen wenigen Kommunen liegt der prozentuale Anteil der Aufsichtsratsmitglieder mit kauf-

¹ BGHZ* 85, S. 293 ff. (*halbamtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs - BGH - in Zivilsachen).

männlicher Berufsausübung unter 10 %, was die Gefahr in sich birgt, dass die entsprechenden Aufsichtsräte bei näherer Untersuchung ggf. als nicht ausreichend qualifiziert beurteilt werden müssten. Im Großteil der Aufsichtsräte kommunaler Beteiligungsgesellschaften findet sich dagegen ein Anteil von Mandatsträgern mit kaufmännischer Berufsausübung zwischen 25 % und 50 %, was - unter Berücksichtigung der i. d. R. zusätzlich vorhandenen Aufsichtsratsmitglieder aus der hauptamtlichen Verwaltung - als Hinweis auf einen im Wesentlichen ausreichend qualifizierten Aufsichtsrat beurteilt werden kann. Relativ hoch war die Quote der Mandatsträger mit kaufmännischer Berufsausübung in den Hamburg-Rand-Städten Pinneberg, Reinbek, Wedel und Ahrensburg mit Werten zwischen 60 % und 70 %.

Über alle Kommunen betrachtet liegt die Quote der Aufsichtsratsmitglieder ohne kaufmännische Berufsausübung allerdings bei 47 %. Dieser relativ hohe Wert lässt den Schluss zu, dass in Anbetracht der hohen Anforderungen an die Qualifikation von Aufsichtsratsmitgliedern insbesondere diejenigen Kommunen ein verstärktes Augenmerk auf die Qualifikation der zu entsendenden bzw. zu bestellenden Aufsichtsratsmitglieder verwenden sollten, die noch deutlich höhere Quoten aufweisen.

12.3.3 **Fortbildung**

Die Eignung von Personen als Mitglieder in Aufsichtsräten „kommunaler“ Gesellschaften ausschließlich aus der aktuellen Berufsausübung ableiten zu wollen, ist sicherlich nicht sachgerecht. Engagierte „kritische Geister“, die bereit sind, sich fortzubilden und sich mit neuen Herausforderungen auseinanderzusetzen, können durchaus die Funktion eines Aufsichtsratsmitglieds wahrnehmen. Allerdings hat die im Rahmen der Prüfung durchgeführte Umfrage zu angebotenen und wahrgenommenen Fortbildungsveranstaltungen für kommunale Aufsichtsratsmitglieder deutlich werden lassen, dass hier noch Verbesserungsbedarf besteht. Lediglich 11 der 31 geprüften Kommunen gaben an, für Aufsichtsratsmitglieder aufgabenbezogene Fortbildungsveranstaltungen angeboten bzw. hierauf hingewiesen zu haben. Die Antworten auf die Frage, ob die entsprechenden Angebote auch angenommen wurden, vermittelten den Eindruck, dass dies seitens der Aufsichtsratsmitglieder häufig nur zurückhaltend geschehen ist.

Der LRH bestärkt die Kommunen darin, „ihre“ Aufsichtsratsmitglieder durch entsprechende Veranstaltungen fortzubilden. Die Aufsichtsratsmitglieder fordert er auf, die Weiterbildungsangebote auch anzunehmen. Dabei erscheint es zweckmäßig, solche Angebote als „Pflichtveranstaltung“ zu Beginn einer neuen Kommunalwahlperiode durchzuführen, wenn die Entscheidungen über die Besetzung der Aufsichtsräte der kommunalen

Beteiligungsgesellschaften getroffen worden sind. Schwerpunkte der Weiterbildung sollten zum einen sachlich-fachliche Inhalte zu den gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufgaben sowie zu den Rechten und Pflichten als Aufsichtsratsmitglied sein. Darüber hinaus wären auch Fortbildungen zum Thema „Jahresabschlussanalyse“ angezeigt. Vor allem aber sollte das Spannungsfeld „Kommunaler Vertreter“/„Mitglied des Gesellschaftsorgans Aufsichtsrat“ inhaltlich ausreichend aufgearbeitet werden (vgl. Tz. 12.4).

12.4 **Zusammenarbeit zwischen den Aufsichtsratsmitgliedern und der Kommune als Gesellschafterin**

Die Umfrage anlässlich der Prüfung sowie weitere geführte Gespräche zu aufgetretenen Problemstellungen aus Sicht der Kommunen haben erneut deutlich gemacht, dass erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den „kommunalen“ Aufsichtsratsmitgliedern und der Kommune bestehen. Dieses Hauptproblemfeld kommunaler Aufsichtsräte nimmt der LRH zum Anlass, noch einmal die wesentlichen Zusammenhänge zu skizzieren.

- Aus dem Gesamtkontext der relevanten kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften ergibt sich, dass eine „kommunale“ GmbH ausschließlich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gegründet werden kann (Zulässigkeitsvoraussetzung des § 102 Abs. 1 Nr. 1 GO).
- Besitzen Kommunen allein oder zusammen mit anderen kommunalen Körperschaften mehr als 75 % der Anteile an einer Gesellschaft, so ist die Gesellschaft gem. § 102 Abs. 3 GO *„durch Gesellschaftsvertrag oder Satzung auf den öffentlichen Zweck auszurichten“*. Diese Ausrichtung sollten die Kommunen nach Auffassung des LRH auch dann vornehmen, wenn sie lediglich „einfache“ Mehrheitsgesellschafter sind.

Die Ausrichtung auf den öffentlichen Zweck hat zweckmäßigerweise im Gesellschaftsvertrag zu erfolgen, indem der Gesellschaftszweck die Zielsetzung der mit der Gesellschaft verfolgten öffentlichen Aufgabenerfüllung eindeutig erkennen lässt. Durch diesen Schritt wird eine Deckungsgleichheit der Intention der Kommune als originäre Aufgabenträgerin und (Haupt-)Gesellschafterin mit den Interessen der Gesellschaft hergestellt. Damit ist es - zumindest auf der abstrakt-theoretischen Ebene - nicht denkbar, dass ein kommunaler Vertreter im Aufsichtsrat einer „kommunalen“ Gesellschaft mit Blick auf den Gesellschaftszweck anders handelt, als wenn die Kommune die Aufgabe selber wahrnehmen würde und er Mitglied eines kommunalen Organs oder Gremiums wäre.

Diese abstrakt-logische Feststellung schließt natürlich nicht aus, dass

die tatsächlich handelnden Personen sich doch anders verhalten.

Bei Kongruenz der öffentlichen Aufgabe und des im Gesellschaftsvertrag festgelegten Gesellschaftszwecks kann ein Handeln gegen die Interessen der Gesellschaft ausschließlich darin gesehen werden, dass Entscheidungen des Aufsichtsrat unter Beteiligung der kommunalen Vertreter den Konkurs der Gesellschaft zur Folge haben könnten. Solche Entscheidungen sind in der Praxis aber kaum zu erwarten. Vor diesem Hintergrund tendiert auch das in der Literatur häufig thematisierte theoretische Haftungsrisiko eines Aufsichtsratsmitglieds beim Handeln gegen die Interessen der Gesellschaft faktisch gegen Null.

- Grundvoraussetzung für eine sachgerechte Wahrnehmung der Überwachungs- und Kontrollaufgaben durch den Aufsichtsrat ist eine ausreichende Information. Die Hauptinformationsquelle stellt dabei die Berichterstattung durch den Geschäftsführer dar. Darüber hinaus stehen dem Aufsichtsrat eigene Einsichts- und Prüfungsrechte zu. Bei Aufsichtsratsmitgliedern, die von der Gesellschafter-Kommune entsandt bzw. auf deren Veranlassung gewählt worden sind, geht es in Entscheidungssituationen aber auch um Informationen zu den aktuellen Interessen der Kommune als der originären Aufgabenträgerin. Deshalb ist es erforderlich, dass es - zumindest in den wichtigsten Angelegenheiten - eine Rückkopplung zur Kommune gibt.

In den größeren Kommunen ist hierfür in den vergangenen Jahren ein Beteiligungsmanagement eingerichtet worden. Dieses stellt die für die Interessenwahrnehmung der Kommune erforderlichen Informationen zusammen und steht als Gesprächspartner zur Verfügung. In den kleineren Kommunen dürfte die Rückkopplung mit der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister als gesetzlicher Vertreterin/gesetzlichem Vertreter der Kommune sachgerecht sein.

- Zu den Informationsrechten eines Gesellschafters sowie zur Erforderlichkeit der kommunalinternen Organisation der Weiterverarbeitung der von der Gesellschaft bzw. von den Aufsichtsratsmitgliedern zu liefernden Informationen hat der LRH bereits in seinem Kommunalbericht 2005¹ Stellung bezogen. Zu den Vertraulichkeitspflichten der Aufsichtsratsmitglieder gegenüber der Kommune als Gesellschafterin wird insbesondere auf die §§ 394 und 395 AktG hingewiesen. Hiernach unterliegen Aufsichtsratsmitglieder, die auf Veranlassung einer Gebietskörperschaft in den Aufsichtsrat gewählt oder entsandt worden sind, hinsichtlich der Berichte, die sie der Gebietskörperschaft zu erstatten haben, ausdrücklich keiner Verschwiegenheitspflicht. Die Vorschriften stellen allerdings auch klar, dass der Schutz von Betriebs- und Ge-

¹ Vgl. Kommunalbericht 2005 des LRH, Nr. 14, Tz. 14.5.

schäftsgeheimnissen im Innenverhältnis der Kommune zu gewährleisten ist.

Um Meinungsverschiedenheiten zu den Vertraulichkeitspflichten der Aufsichtsratsmitglieder gegenüber der Kommune vorzubeugen, empfiehlt der LRH, die entsprechende Geltung der o. g. aktienrechtlichen Vorschriften im Gesellschaftsvertrag zu verankern. Nach alledem ist eine hinreichende Kommunikation zwischen den „kommunalen“ Aufsichtsratsmitgliedern und der Gesellschafter-Kommune ohne Weiteres organisierbar. Die Verschwiegenheitspflicht gegenüber Dritten, zu denen auch Fraktionsmitglieder oder nicht ausdrücklich autorisierte Verwaltungsmitarbeiter gehören, gilt unbestritten fort.

12.5 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** hat die Aufnahme dieses Beitrages in den Kommunalbericht begrüßt. Den Kommunen würden wertvolle Hinweise zur Besetzung der Aufsichtsräte und zur Kommunikation zwischen den Aufsichtsratsmitgliedern und der hauptamtlichen Kommunalverwaltung gegeben.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** teilt ausdrücklich die in den Leitsätzen des Beitrags getroffenen Feststellungen, namentlich die Einbindung der hauptamtlichen Verwaltungsspitze als gesetzlicher Vertreter der Kommune. Er unterstreicht das sich aus der Rechtsprechung ergebende Erfordernis von Mindestkenntnissen allgemeiner, wirtschaftlicher, organisatorischer und rechtlicher Art bei den Aufsichtsratsmitgliedern, wobei diese allein aus haftungsrechtlichen Gründen über die erforderlichen Kenntnisse bereits bei Amtsantritt verfügen sollten.

Unter Hinweis auf die einschlägige Verwaltungsrechtsprechung geht der Städteverband anschließend ausführlich ein auf die im Beitrag angesprochenen Problemstellungen „Weisungs(un)gebundenheit“¹ sowie „Verschwiegenheits- und Auskunftspflicht“².

Nach Auffassung des LRH verdeutlichen die dabei vom Städteverband wiedergegebenen Hauptaussagen aus den Urteilen, dass durch das Aufeinandertreffen von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Rechtsnormen bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung in privater Rechtsform nach wie vor Beurteilungsprobleme ausgelöst werden.

¹ Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster, Beschluss vom 12.12.2006, NVwZ 2007, S. 609.

² Verwaltungsgericht (VG) Regensburg, Urteil (U.) vom 02.02.2005; VG Oldenburg, U. vom 21.08.2007 - 1 A 2385/06; OVG Schleswig, U. vom 22.02.2007, NordÖR 2007, S. 261 f.

13. Kommunale Musikschulen

Die Musikschulen werden durch kommunale Körperschaften in teilweise erheblichem Umfang gefördert.

Es gibt einige Ansatzpunkte für eine Veränderung der Organisation des Unterrichts, die zu einem geringeren Zuschussbedarf beitragen können, wie z. B. die Erhöhung des Anteils an Gruppenunterricht und den vermehrten Einsatz an Honorarkräften. Ferner sind die Gebührenordnungen regelmäßig an die wirtschaftliche Entwicklung anzupassen. Dadurch können auch die Musikschulen einen Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Finanzen leisten, ohne dabei ihre Leistungen wesentlich einzuschränken.

- 13.1 Nach der Prüfung der Musikschulen im Jahr 1993, die sich im Wesentlichen auf die organisatorischen Strukturen der Musikschularbeit beschränkte, hat der LRH ab Oktober 2005 in der Prüfung „Förderung der Musikschulen“ die Zuwendungen des Landes für die Musikschulen von 2002 bis 2005 geprüft. Schwerpunkte der Prüfung waren aus der Sicht des Landes die Förderstrukturen und die Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Zuwendungsverfahrens, ferner Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit von Leistungen für die Musikschularbeit.¹

Aus den im Zuge dieser Prüfung erhobenen Datengrundlagen sind Kennzahlen berechnet worden, die im Vergleich zwischen den Musikschulen Aussagen zu den Personalausstattungen und dem Finanzgerüst zulassen und damit auch für die Kommunen als Zuwendungsgeber von Interesse sind. Auch wenn als Datenbasis die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2004 verwandt wurden, geht der LRH nach seinen Prüfungserfahrungen davon aus, dass sie sich nicht wesentlich verändert hat.

- 13.2 Die 20 im Landesverband der Musikschulen (LVdM) organisierten Musikschulen werden in unterschiedlicher **Trägerschaft** geführt:²
- Kommune: 4 Musikschulen (als kostenrechnende Einrichtung im kommunalen Haushalt)
 - Eingetragene Vereine: 10 Musikschulen
 - GmbH: 3 Musikschulen
 - Stiftungen: 3 Musikschulen
- Die Mitgliedschaft der Musikschulen im LVdM ist die Voraussetzung für die finanzielle Förderung durch das Land.

¹ Vgl. Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 10.

² Dokumentation 2006 des Landesverbands der Musikschulen in Schleswig-Holstein e. V.

- 13.3 Die **Einnahmen** aller Musikschulen in Schleswig-Holstein betragen im Jahr 2004 rd. 17,4 Mio. €¹. Die mit Abstand bedeutendsten Anteile an den Gesamteinnahmen stellen die Teilnehmergebühren und die Zuschüsse aus kommunalen Haushalten dar. Zu weiteren Einnahmegruppen gehören die Landesförderung, die mit 764 T€ (4,4 %) ² gering ausfällt, sowie sonstige Einnahmen (519 T€ = 3,0 %, z. B. private Spenden u. Ä.).

Einnahmegruppe	Anteil an den Gesamteinnahmen %
Teilnehmergebühren	63,3
Kommunale Mittel (Kreis und Stadt zusammen)	29,3

Die Höhe der **Teilnehmergebühren** fällt aufgrund örtlich abweichender kommunaler Förderung im Vergleich zwischen den Musikschulen sehr unterschiedlich aus; dies hat Auswirkungen auf den Finanzierungsanteil an den Gesamtausgaben der jeweiligen Musikschule. Die Einnahmen aus Teilnehmergebühren decken die Ausgaben in einer unterschiedlichen Spannweite ab. Ebenso fällt bei den Musikschulen der **Zuschuss ihres Kreises und ihrer Stadt bzw. Gemeinde** unterschiedlich hoch aus. In der nachfolgenden Tabelle sind diese wesentlichen Finanzierungsbestandteile zusammengefasst dargestellt:

¹ Quelle: Verwendungsnachweis der Musikschulen für den Landesverband der Musikschulen (LVdM).

² Einschl. Musikschultaler. Auf jede Eintrittskarte für Veranstaltungen des Schleswig-Holstein Musikfestivals wird ein Zuschlag zur Förderung von Musikschulen in freier und kommunaler Trägerschaft erhoben. Die Abwicklung erfolgt seit 2007 nicht mehr über den Landeshaushalt.

Einnahmen der Musikschulen (2004):			
Deckung der Ausgaben durch Teilnehmergebühren und Kommunale Mittel¹			
Teilnehmergebühren		Kommunale Mittel	
Rangfolge Kreis	Deckungsquote %	Rangfolge Kreis	Deckungsquote %
Glinde	83	Neumünster	1
Neumünster	82	Glinde	9
Rendsburg	77	Lübeck	10
Lübeck MKS ²	76	Itzehoe	10
Itzehoe	75	Lübeck MKS	12
Elmshorn	74	Rendsburg	14
Quickborn	73	Quickborn	14
Hzgt. Lauenburg	69	Elmshorn	16
Dithmarschen	69	Dithmarschen	22
Lübeck	66	Hzgt. Lauenburg	25
Nordfriesland	65	Kiel	27
Pinneberg	62	Nordfriesland	29
Kiel	61	Pinneberg	34
Ostholstein	58	Ostholstein	36
Schl.-Flensburg	56	Schl.-Flensburg	38
Plön	55	Segeberg	43
Segeberg	52	Plön	45
Wedel	47	Wedel	48
Norderstedt	38	Norderstedt	58
Durchschnitt	63	Durchschnitt	29

Beim Vergleich der Einnahmen aus den Gebühren wird deutlich, dass die Gebührenordnungen voneinander abweichen. Daneben wirkt sich auch die unterschiedliche Struktur (Einzel-/Gruppenunterricht) auf die Gesamteinnahmen aus. Die rechnerische Darstellung der **Gesamteinnahmen**, bezogen auf die Jahreswochenstunde (JWS)³, beginnt bei 16 bis 18 €/JWS (Itzehoe und Kiel) und reicht bis über 30 €/JWS (Nordfriesland, Lübeck MKS); der Durchschnittswert beträgt 23,68 €/JWS.

¹ Die Musikschule Flensburg ist in dieser Übersicht nicht enthalten, weil die Ausgaben nicht vollständig im Rechnungswesen der Musikschule abgebildet werden, sondern in erheblichem Umfang in der Form von indirekten Leistungen von der Stadt Flensburg getragen werden.

² Musik- und Kunstschule Lübeck gGmbH.

³ Um die Finanzdaten zwischen den Musikschulen vergleichbar zu machen, sind diese auf die Unterrichtsstunde bzw. die JWS umgerechnet worden.

- 13.4 Auch die **Ausgaben** fallen unterschiedlich hoch aus. Für das Haushaltsjahr 2004 betragen die Ausgaben aller Musikschulen 17,6 Mio. €, davon entfiel der weitaus bedeutendste Anteil auf die Personalausgaben.

Ausgaben der Musikschulen (2004)		
Ausgabegruppe	Höhe der Ausgaben €	Anteil an den Gesamtausgaben %
Personalausgaben	15.822.913	89,9
- davon Pädagogik	14.510.221	
- davon Verwaltung	1.312.692	
Sachausgaben	1.783.387	10,1
Gesamtausgaben	17.606.300	100,0

Die Gesamtausgaben der einzelnen Musikschulen lagen zwischen knapp 0,2 Mio. € (Quickborn) und rd. 1,5 Mio. € (Dithmarschen); dies entsprach 936 € (Quickborn) und 1.269 € (Dithmarschen) je JWS. Die höchsten Ausgaben je JWS haben jedoch die Musikschulen Nordfriesland (1.959 €) und Norderstedt (2.348 €) zu verzeichnen.

- 13.5 Verantwortlich für die **differierenden Kostenstrukturen** der Musikschulen sind mehrere Faktoren, wie z. B. das Verhältnis der hauptamtlich und nebenamtlich erteilten Unterrichtsstunden. Bemerkenswert sind 4 Musikschulen, die den Unterricht zu 100 % nebenamtlich erteilen (Glinde, Lübeck MKS, Itzehoe, Wedel). Bei den übrigen Musikschulen stellt sich die Situation wie folgt dar:

Quote der 2004 haupt- und nebenamtlich erteilten Jahreswochenstunden			
Quote	höchster Wert %	niedrigster Wert %	Durchschnitt %
hauptamtlich erteilte JWS	85	7	33
nebenamtlich erteilte JWS	93	15	67

Im Jahr 2004 waren bei den Musikschulen insgesamt 1.083 Lehrkräfte tätig, davon in einem hauptamtlichen Arbeitsverhältnis 216 Personen, in einem nebenamtlichen Arbeitsverhältnis („freie Mitarbeiter“, Honorarkräfte, Selbstständige) 867 Personen. Der prozentuale Anteil der nebenamtlichen Lehrkräfte betrug im Jahr 2004 rd. 80 % gegenüber rd. 79 % im Jahr 1995. Im Ergebnis weisen die beiden Musikschulen mit dem höchsten Anteil an hauptamtlichen Lehrkräften (Nordfriesland, Norderstedt) zugleich die höchsten Ausgaben je JWS aus. Aber auch die regionale und naturräumliche Struktur des Einzugsgebiets der Musikschule kann sich in hohen Kosten auswirken. Dabei ergibt sich z. B. für die Kreismusikschule Nordfriesland der zweithöchste Wert bei den Ausgaben/JWS mit 1.959 €, weil deren

Hauptunterrichtsorte zwischen St. Peter-Ording und Niebüll sowie auf den Inseln Sylt bzw. Föhr liegen. Aufgrund dieser besonderen Gegebenheiten unterhält die Kreismusikschule Nordfriesland neben der Hauptgeschäftsstelle in Husum je eine Geschäftsstelle mit eingeschränkten Öffnungszeiten auf den Inseln (Westerland und Wyk).

Ein weiterer Kostenfaktor ist die unterschiedliche **Eingruppierung der Leiter der Musikschulen**. Die Prüfung im Jahr 2004 hat gezeigt, dass in einigen Fällen übertarifliche Eingruppierungen vorlagen. Nach der Anlage 1 a (VKA) des zum Prüfungszeitraum noch geltenden BAT¹ vom 20.02.1987 waren in Vergütungsgruppe I b Musikschullehrer als Leiter von Musikschulen einzugruppieren, an denen mindestens 1.470 JWS Unterricht erteilt wurden. An allen 4 Musikschulen in Schleswig-Holstein, an denen die Musikschulleiter nach Vergütungsgruppe I b BAT eingruppiert waren, wurde die Mindestzahl der JWS nicht erreicht; der niedrigste Wert im Jahr 2004 lag bei einer Musikschule mit 691 Wochenstunden (Jahresmittel 2002 bis 2004 = 685 JWS).

Auch die **Organisation des Unterrichts** kann sich kostensteigernd auswirken, wenn z. B. dem Einzelunterricht eine Priorität vor dem Gruppenunterricht eingeräumt wird. Der Gruppenunterricht ist dabei eher kostendeckend durchzuführen, doch ist dabei auf eine ausgewogene und qualitätssichernde Mischung zwischen Gruppen- und Einzelunterricht zu achten. Aus pädagogischer Sicht sind auch Schüleralter, Vorbildung und Gruppengröße sowie Art der Instrumente für das Unterrichtsangebot von Bedeutung.

Gewisse Auswirkungen auf den Personalbedarf hat auch der Umfang der **Unterrichtsverpflichtung der Musikschulleiter**. Der Umfang der Unterrichtsverpflichtung lag zum Prüfungszeitpunkt zwischen 0 Std. und 16 Std./Woche. Nach Ansicht des LRH sollte der Leiter, soweit er in einem Vollzeit-Arbeitsverhältnis beschäftigt ist, unabhängig von der Größe der Musikschule auch eine Mindest-Unterrichtsverpflichtung erfüllen. So sparen die Musikschulen, in denen die Unterrichtsverpflichtung der Leiter auf 11 bis 16 Stunden/Woche festgesetzt wurden, zusätzliche Honorarmittel bzw. Personalausgaben für die entsprechenden Unterrichtsstunden.

- 13.6 Kommunale Körperschaften, die Musikschulen betreiben bzw. die in ihrem Gebiet ansässige Musikschulen fördern, können gemeinsam mit ihnen **Strategien zur Reduzierung des Zuschussbedarfs** entwickeln, um die Kosten - und damit auch die öffentlichen Zuschüsse - zu begrenzen und gleichzeitig in finanzwirtschaftlich schwieriger Zeit das Musikschulwesen

¹ Bundesangestelltentarif (BAT).

zu erhalten. Dazu sollten folgende Empfehlungen des LRH umgesetzt werden:

- Der **Kostendeckungsgrad** kann durch eine regelmäßige Anpassung der Gebühren an die Kostenentwicklung verbessert werden. Ziel ist es dabei, mit den Gebühren-Gesamteinnahmen mindestens die Ausgaben für die pädagogischen Mitarbeiter zu decken.
- Die Musikschulen mit einem hohen Anteil hauptamtlich erteilten Unterrichts sollten ihre Ausgaben durch einen höheren Anteil an nebenamtlich erteiltem Unterricht reduzieren. Der **Einsatz von Honorarkräften** anstelle des hauptamtlichen Lehrpersonals trägt zu Ausgabenreduzierungen bei.
- Es sollte eine Erhöhung des Anteils des **Gruppenunterrichts** geprüft werden.
- Die Musikschulleiter, insbesondere wenn sie in einem Vollzeit-Arbeitsverhältnis stehen, sollten stets eine angemessene **Unterrichtspflichtung** erfüllen, um zu einer besseren Wirtschaftlichkeit beizutragen und den Einsatz von Personal etwas zu reduzieren.

Auch die Musikschulen - und zwar sowohl die in kommunaler Trägerschaft befindlichen als auch die an den kommunalen Zuschüssen partizipierenden Musikschulen - sind gehalten, einen Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Finanzen zu leisten. Dies gilt insbesondere für die Musikschulen, deren Ausgaben, unter Berücksichtigung der jeweiligen Einnahmen, über dem Durchschnitt der Ausgaben der Musikschulen insgesamt liegen. Wenn es Musikschulen gelingt, ihre Wirtschaftlichkeit zu erhöhen, wird die Bereitschaft der kommunalen Träger zur Förderung des Musikschulwesens beibehalten werden.

Das **Innenministerium** begrüßt die Aufnahme dieses Beitrags in den Kommunalbericht. Er gebe wertvolle Hinweise zur wirtschaftlichen Förderung der Musikerziehung durch Musikschulen in Schleswig-Holstein.

14. Kommunale Kanalnetze

Der Betrieb und die bauliche Unterhaltung von Kanalnetzen stellen als Bestandteil der Abwasserbeseitigung eine Pflichtaufgabe der Gemeinden dar.

Die Kanalnetze und ihr Betrieb entsprechen weitestgehend nicht mehr den allgemein anerkannten Regeln der Technik. Der Handlungsbedarf hinsichtlich des baulichen und des hydraulischen Zustands ist insgesamt außerordentlich groß. Langfristiges Ziel aller Kanalnetzbetreiber muss daher die Verstetigung der baulichen Kanalnetzunterhaltung sein. Zunächst ist jedoch der bestehende Unterhaltungsstau abzuarbeiten.

Eine systematische Kanalsanierung baut auf Daten der optischen Inspektion auf, die nach genormten fachlichen Vorgaben ausgewertet werden und in einen Maßnahmenplan zur Sanierung münden, der schließlich abgearbeitet werden muss. Diese logische Abfolge ist häufig unterbrochen.

Auch die über die Gebühren erzielten Abschreibungserlöse sind für die Erfüllung der Pflichtaufgabe Abwasserbeseitigung zur Verfügung zu stellen.

14.1 Ausgangslage

Der LRH hat im Jahr 2005 eine Querschnittsprüfung zum Betrieb und zur Unterhaltung kommunaler Kanalnetze durchgeführt. **Prüfungsziel** war festzustellen, ob und inwieweit die Gemeinden ihre Pflichtaufgabe der Abwasserbeseitigung im Bereich der Kanalnetze ordnungsgemäß erfüllen. Augenmerk wurde auf eine vorausschauende Sanierungsplanung gelegt, da nur so eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung erreicht wird.

Hintergrund waren Feststellungen des LRH aus anderen Prüfungen sowie Erkenntnisse aus Gesprächen und Presseartikeln, die Hinweise darauf gaben, dass der ordnungsgemäße Kanalnetzbetrieb jahrzehntelang von den Gemeinden vernachlässigt wurde. So zeigte die überörtliche Prüfung der Stadt Elmshorn, dass die Stadt von dem Zusammenbruch eines alten Kanalrohres völlig unvorbereitet getroffen wurde, da sie den Zustand ihrer alten Kanalrohre nicht überwacht und das Ausmaß der Schäden nicht gekannt hatte. In gleicher Richtung bestätigte der Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft in seiner 1998 veröffentlichten Schätzung, dass aufgrund maroder und überlasteter Kanalisationen ähnliche „Zeitbomben“ bundesweit unter den Straßen und Wegen „ticken“. Schließ-

lich ließen auch die Hochwasserereignisse im Sommer 2002 Versäumnisse bei der Kanalinspektion und -reinigung erkennbar werden und warfen Fragen der angemessenen hydraulischen Dimensionierung der Kanäle auf.

14.2 Rechtliche Grundlagen

Die Gemeinden sind nach § 31 **LWG**¹ zur **Abwasserbeseitigung im Rahmen der Selbstverwaltung** verpflichtet und haben die Abwasserbeseitigung durch Satzung zu regeln. Diese landesrechtlichen Vorgaben dienen der Erfüllung des vom Bund in § 18 a WHG² vorgegebenen Rahmens. Für die Errichtung und den Betrieb von Abwasseranlagen gelten nach § 18 b WHG die allgemein anerkannten Regeln der Technik.

Die **allgemein anerkannten Regeln der Technik** stellen die Summe der im Bauwesen anerkannten wissenschaftlichen und handwerklichen Erfahrungen dar, die in der Fachpraxis bekannt sind und sich bewährt haben. Dabei müssen die Regeln nicht generell schriftlich niedergelegt sein. Der Rechtsbegriff wird jedoch im Regelfall durch Rechtsverordnungen oder Regelwerke ausgefüllt. Für die Arbeit in der Wasserwirtschaft und speziell in der Abwasserbeseitigung nutzt man neben den DIN³- und DIN EN⁴-Vorschriften die Arbeitsblätter der DWA⁵.

Aus den allgemein anerkannten Regeln der Technik ergibt sich der Umfang der **Amtspflicht** des Abwasserbeseitigungspflichtigen, deren Verletzung nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG Schadensersatzansprüche Dritter nach sich ziehen kann. Daneben können Schadensersatzansprüche aus § 2 HaftpflG⁶ entstehen. Im Übrigen kann nach § 324 Strafgesetzbuch (StGB) die Verunreinigung eines Gewässers einen Straftatbestand darstellen.

14.3 Feststellungen

Die Feststellungen leiten sich aus den Erkenntnissen der geprüften Kommunen ab, können aber auf eine Vielzahl anderer Kommunen in Schles-

¹ Landeswassergesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landeswassergesetz - LWG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 11.02.2008, GVBl. Schl.-H. S. 91.

² Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 19.08.2002, BGBl. I S. 3245, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 10.05.2007, BGBl. I S. 666.

³ Deutsche Industrienorm.

⁴ Konkretisierung der europäischen Norm für die deutsche Situation.

⁵ Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA).

⁶ Haftpflichtgesetz i. d. F. d. Bekanntmachung vom 04.01.1978, BGBl. I S. 145, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 19.07.2002, BGBl. I S. 2674.

wig-Holstein übertragen werden, da Entstehungsgeschichte und Rahmenbedingungen beim Bau und Ausbau der Kanalnetze vergleichbar sind.

14.3.1 **Kanalnetzbetreiber**

Die Querschnittsprüfung erfasste alle Organisationsformen, die zz. in Schleswig-Holstein in der Abwasserbeseitigung vertreten sind:

- Regiebetrieb der Kommune (Landeshauptstadt Kiel, Stadt Elmshorn),
- Eigenbetrieb der Kommune (Stadt Schleswig),
- Abwasserzweckverband (Stadt Preetz),
- Wasserverband (Stadt Marne) und
- Fachamt in der Kommune (Stadt Niebüll, Gemeinden Altenholz und Malente-Gremsmühlen, Ämter Krempermarsch und Treene).

Eine generelle Feststellung dieser Prüfung war, dass größere Organisationseinheiten administrativ und technisch anspruchsvolle Aufgaben besser wahrnehmen können als kleinere. Demzufolge sollten die kleinen Gemeinden die Übertragung der Abwasserbeseitigung auf einen Verband, jedoch zumindest eine Zusammenarbeit mit anderen Trägern in der Kanalunterhaltung anstreben. Die Zusammenfassung der kleinen Gemeindefnetze zu einer Einheit ermöglicht es, eine standardgerechte Unterhaltung wirtschaftlich umzusetzen.

14.3.2 **Personal- und Geräteausstattung**

Anhand der erhobenen Daten zum **Personalbestand** konnte festgestellt werden, dass die Anzahl qualifizierter und in ihrer Tätigkeit spezialisierter Mitarbeiter parallel zur Größe des zu betreuenden Kanalnetzes zunahm. Im Gegensatz zu den Fachämtern war es den Verbänden gleichermaßen wie den Abwasserbetrieben der mittleren und großen Städte möglich, spezialisiertes Personal aller Hierarchieebenen und in größerer Stärke einzusetzen.

Bei den **Schulungen** des Personals war insbesondere bei den kleineren Städten und Gemeinden festzustellen, dass bisher der Schwerpunkt angebotener und besuchter Seminare auf dem Kläranlagenbetrieb lag.

Die einzelnen Kanalnetzbetreiber waren mit erforderlichen **Fahrzeugen und Geräten** ausgestattet, und zwar in Abhängigkeit von den Tätigkeiten, die sie selbst ausführten. Während die Regie- und Eigenbetriebe die Ausrüstung für die Wartung ihrer Netze vorhielten, taten dieses die kleineren Verwaltungseinheiten meist nur im geringen Umfang oder gar nicht; sie bedienten sich stattdessen Lohnunternehmen oder der Feuerwehr.

Die unterschiedliche Personal- und Geräteausstattung schlägt sich letztlich bei der **Aufgabenwahrnehmung** nieder. Da grundsätzlich für alle Netzbetreiber die gleichen gesetzlichen Anforderungen gelten, muss jeder seine Wege finden, um diese zu erfüllen. Je geringer die eigene Ausstattung ist, umso mehr sind Baufirmen und Ingenieurbüros einzusetzen. Doch auch die Leistungen Dritter müssen begleitet und kontrolliert werden. Besonders kritisch wird es, wenn die kleinen Gemeinden aus Kostengründen auf Wartungsverträge und Leistungen fachkundiger Firmen verzichten und Arbeiten stattdessen in Eigenleistung durch Fachkundige ausgeführt werden.

14.3.3 Kanalnetzbetrieb

Grundvoraussetzung einer ordnungsgemäßen Kanalunterhaltung ist die Kenntnis des Kanalbestands. Bei den geprüften Stellen lagen i. d. R. **Bestandspläne** vor, die jedoch hinsichtlich Qualität und Aktualität sehr unterschiedlich waren. Für den ordnungsgemäßen Betrieb der Kanalnetze wird die Überarbeitung der Pläne daher unumgänglich sein. Dem heutigen Stand der Technik entspricht ein auf GIS¹-gestütztes **Kanalkataster**. Die Mehrzahl der Kommunen besaß ein solches oder war dabei, dieses vorzubereiten. Eine **gemeinsame Nutzung des GIS** durch Kanalbetreiber und Versorger wäre anzustreben, insbesondere wenn sie ihre Aufgaben unter einem Dach wahrnehmen.

Wesentliche Erkenntnisse über den baulichen Zustand der Kanäle können nur durch **optische Inspektion** (Begehung bzw. Verfilmung mit TV-Kamera) gewonnen werden. Daher geben die allgemein anerkannten Regeln der Technik vor, Inspektionen alle 10 Jahre durchzuführen². Die meisten der in die Querschnittsprüfung einbezogenen Kanalnetzbetreiber führten lediglich einmalig flächendeckende optische Inspektionen durch bzw. trafen die notwendigen Vorbereitungen. Weitere Unzulänglichkeiten waren, dass das Kanalnetz nicht vollständig erfasst wurde und eine unstrukturierte Vorgehensweise bei der Bestimmung der zu filmenden Kanalabschnitte sowie bei der Auswertung der Filmprotokolle bestand. Außergewöhnlich war, dass bei einer Gemeinde die Selbstverwaltung bewusst nicht gewillt war, die notwendigen Voraussetzungen für eine systematische Inspektion nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik zu schaffen.

Festzustellen war im Übrigen, dass noch keine Kommune die ebenfalls öffentlichen Anschlussleitungen vom Kanal bis zur Grundstücksgrenze

¹ Geographisches Informationssystem (GIS).

² Vgl. Arbeitsblatt DWA-A 147 Betriebsaufwand für die Kanalisation, Betriebsaufgaben und Häufigkeiten, 2005.

bzw. bis zum Revisionschacht oder zur Straßenablaufleitung inspiziert hatte, obwohl der Anteil dieser Leitungen mindestens dem des übrigen Netzes entsprach.

Die unterschiedlichen **Inspektions- und Wartungsintervalle der übrigen Kanalbauwerke** (wie z. B. Schächte, Rückstauklappen) zeigten, dass die Kanalnetzbetreiber den Bedarf sehr unterschiedlich bewerteten. Dahinter verbergen sich die ganz unterschiedlichen Strategien, die jeder Betreiber aufgrund der ihm zur Verfügung stehenden Mittel verfolgt. Z. B. wurde die Inspektion durch Sparzwänge diktiert oder sie diente einfach der Auslastung vorhandenen Personals.

Lediglich bei 4 der 10 geprüften Kanalnetzbetreiber wurden Inspektions- und Wartungshäufigkeiten ausgearbeitet mit dem Ziel, sie in **Einsatzplänen und Reinigungsprogrammen** einzuarbeiten; die übrigen überließen es den Arbeitern, Inspektionstouren nach Erfahrungswerten eigenständig durchzuführen.

Die Organisation des **Stör- und Notfalldienstes** war typischerweise umso detaillierter und abgesicherter geregelt, je größer und komplexer das zu betreuende Netz und demzufolge das potenzielle Ausmaß im Schadensfall war. Dieses spiegelte sich in dem Vorhandensein von Alarmplänen sowie in der Durchführung von Schadensübungen lediglich bei den Groß- und Mittelstädten wider.

14.3.4 Kanalnetzsanierung

Kern einer vorausschauenden Sanierungsplanung ist die systematische **Zustandserfassung und -bewertung** des Kanalnetzes. Dabei wird der Zustand i. d. R. durch optische Inspektion nach genormten Vorgaben erfasst¹ und systematisch nach einem Klassifizierungsmodell² beurteilt. Anzustreben wäre eine Integration der Zustandsbeschreibung in einem Kanalkataster (Schadenskataster). Die überwiegende Anzahl der Kommunen inspizierte zwar ihre Kanäle (in Häufigkeit und Vollständigkeit jedoch meist nicht ausreichend, vgl. Tz. 14.3.3), eine methodische Schadensdokumentation sowie eine Zustandsbewertung nach einem Bewertungsmodell fehlten allerdings häufig.

¹ Vgl. DIN EN 13508-2 Zustand von Entwässerungssystemen außerhalb von Gebäuden, Teil 2: Kodiersystem für die optische Inspektion, Europäisches Komitee für Normung, 2003 und Merkblatt DWA-M 149-2 Zustandserfassung und -beurteilung von Entwässerungssystemen außerhalb von Gebäuden, Teil 2: Kodiersystem für die optische Inspektion, Hennef, 2006.

² Vgl. Merkblatt ATV-M 149 Zustandserfassung, -klassifizierung und -bewertung von Entwässerungssystemen außerhalb von Gebäuden, Hennef, 1999.

Die vorliegenden Ergebnisse der Zustandsbewertungen der Kommunen, die ein Schadenskataster in Auftrag gaben, bestätigten und quantifizierten das Ausmaß des Unterhaltungsstaus, der sich i. d. R. über Jahrzehnte aufgebaut hat. Allein die Gemeinde Altenholz hatte einen Großteil der aufgedeckten Schäden abgearbeitet. Der Handlungsbedarf hinsichtlich des baulichen und des hydraulischen Zustands der Kanalnetze ist insgesamt außerordentlich groß.

Mit der DIN EN 752-5 „Entwässerung außerhalb von Gebäuden - Sanierung“¹ wurden die **Grundlagen für eine vorbeugende Strategie** geschaffen, indem vorhandene Unzulänglichkeiten im System planmäßig beseitigt und die insgesamt entstehenden Kosten für den Bau und Betrieb der Abwasseranlagen bei optimalem Nutzen minimiert werden sollen. Bei dieser Sanierungsplanung sind

- anhand der gesetzlichen Anforderungen Ziele zu definieren,
- der bauliche und hydraulische Zustand des Kanalnetzes sowie die örtlichen Randbedingungen als Grundlagen der weiteren Planung zu erfassen,
- bauliche Sanierungsmaßnahmen abzuleiten,
- Sanierungsplan und Zeitplan zu verknüpfen, um ein bauliches Sanierungskonzept zu erhalten.

14.3.5 Sanierungskonzepte und Mittelbedarf

Aufgrund der Unkenntnis über den Zustand ihres Netzes war die Mehrzahl der geprüften Kanalnetzbetreiber nicht in der Lage, Sanierungskonzepte überhaupt zu erstellen, um daraus den Mittelbedarf zu berechnen. Dass diese Kommunen dabei waren, den Sanierungsbedarf aufzuklären, war dagegen positiv festzustellen. Offen bleibt, ob dieser dann auch abgearbeitet wird.

Sofern **Sanierungspläne** vorlagen, zeigten diese durchgehend, dass zur Behebung der Schäden Investitionen großen Umfangs erforderlich sind, und zwar innerhalb eines möglichst kurzen Zeitraums. Die jetzt aufgestellten Sanierungspläne sollten möglichst in 10 Jahren abgearbeitet sein, da ansonsten die Schäden nicht nur in ihrer Häufigkeit, sondern auch in ihrer Schwere zunehmen, sodass die Sanierungskosten überproportional steigen können. Auch in diesem Fall verursacht dies höhere Kosten, die durch Gebühren und Beiträge nicht mehr gedeckt werden dürfen.

Die Gegenüberstellung des **Mittelbedarfs** entsprechend den vorhandenen Sanierungskonzepten mit den tatsächlich in den Haushalt eingestellten

¹ DIN EN 752-5 Entwässerungssysteme außerhalb von Gebäuden, Teil 5: Sanierung, Europäisches Komitee für Normung, 1997.

Mitteln zeigte überdeutlich, dass die Kommunen fast durchweg dem hohen Handlungsbedarf und den damit verbundenen Kosten nicht ausreichend begegneten. Da der festgestellte Unterhaltungsstau immens ist, kann die geringe Höhe der bereitgestellten Gelder auch als Ausdruck mangelnder Handlungsfähigkeit der Kommunen angesehen werden.

14.3.6 Finanzierung

Gemäß § 31 LWG haben alle Betreiber kommunaler Kanalnetze ihre Aufgabenwahrnehmung für den öffentlichen Bereich des Kanals in einer **Abwassersatzung** zu definieren. Auf dieser Grundlage werden in einer Beitrags- und **Gebührensatzung** die vom Anschlussnehmer zu erhebenden Abgaben als Beiträge und Gebühren festgelegt.

Die **Abwassergebühren** sind Benutzungsgebühren und damit gemäß § 4 Abs. 1 KAG¹ Geldleistungen für die Benutzung von gemeindlichen Einrichtungen - hier den öffentlichen Abwasseranlagen. Sie dienen gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 KAG der Finanzierung der erforderlichen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung. Gebührenfähig sind neben den Betriebskosten auch die sog. kalkulatorischen Kosten. Im Abwasserbereich gehören dazu die Verzinsung des aufgewandten Kapitals und die Abschreibung. Die Abschreibung soll den Werteverzehr der öffentlichen Einrichtung infolge ihrer Nutzung ausgleichen und dient dem Erhalt des Kapitals zum Zwecke der Reinvestition nach Ablauf der Nutzungsdauer.

Die Kameralistik machte den (automatisch funktionierenden) Rückfluss dieser **Refinanzierungsgelder** über die Jahre jedoch nicht transparent und sorgte seit Einführung des Gesamtdeckungsprinzips des öffentlichen Haushalts im Jahr 1974 außerdem dafür, dass eine Rücklagenbildung im Regelfall nicht erfolgte. Nachdem zum 01.01.1994 erstmals eine Abschreibungsrücklage als Kann-Rücklage eingeführt wurde, ist diese durch eine erneute Änderung der GemHVO seit dem 01.01.2005 nunmehr als Pflichtrücklage ausgestaltet. Bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen wird der Rückfluss der eingesetzten Finanzierungsmittel dagegen durch die Ausgliederung und Schaffung eines eigenständigen Rechnungskreises auf Basis der kaufmännischen Buchführung über die Abschreibungen transparent.

Wesentliche Feststellung bei der Betrachtung der Abwasserbeseitigung als kostenrechnende Einrichtung war, dass die Verausgabung der jährlich

¹ Kommunalabgabengesetz des Landes Schleswig-Holstein (KAG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 10.01.2005, GVBl. Schl.-H. S. 27, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.07.2007, GVBl. Schl.-H. S. 362.

eingenommenen Refinanzierungsgelder auch für fremde Zwecke zum Automatismus wurde, während notwendige Investitionen nicht getätigt wurden.

Nach § 36 Abs. 2 GemHVO sind für kostenrechnende Einrichtungen **Anlagennachweise** zu führen, in die mindestens die Anschaffungs- oder Herstellungskosten und die Abschreibungen aufzunehmen sind. Der LRH zweifelt aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse über die Aufgabenerfüllung im Bereich Kanalnetzbetrieb die Vollständigkeit und Aktualität der Anlagenverzeichnisse, insbesondere für den Altbestand, an. Eine Kopplung der Ergebnisse der Zustandsbewertungen mit den Anlagennachweisen als digitale Datenbank gab es bei keiner der geprüften Kommunen.

14.3.7 **Überwachung durch die Wasserbehörden**

Die unteren Wasserbehörden sind nach § 83 Abs. 1 LWG verpflichtet, die Kanalnetze laufend sowie aus konkretem Anlass zu überwachen. Entsprechen das Kanalnetz oder der Kanalnetzbetrieb nicht den wasserrechtlichen Vorschriften, können die unteren Wasserbehörden aufgrund der Ermächtigung in § 110 Abs. 1 LWG Anordnungen treffen. Ferner gibt § 34 Abs. 2 LWG den Wasserbehörden auf, Maßnahmen anzuordnen, sofern der Betreiber seiner Verpflichtung zur Anpassung des Kanalnetzes an die allgemein anerkannten Regeln der Technik nicht nachkommt.

Der **behördliche Vollzug des Wasserrechts** hat die **Kanalnetzunterhaltung** seit Jahren größtenteils ausgeblendet. Von einer gezielten Überwachung sowie einem konsequenten Handeln machten die unteren Wasserbehörden weitestgehend keinen Gebrauch, selbst als Verstöße gegen einen ordnungsgemäßen Betrieb und mangelnde Kanalzustände offenbar wurden. Der zu verzeichnende Unterhaltungs- bzw. Sanierungsstau ist daher auch auf diesen Umstand zurückzuführen.

14.3.8 **Selbstüberwachung**

Die Kanalnetzbetreiber haben nach § 85 a LWG den ordnungsgemäßen Zustand und Betrieb ihrer Kanalnetze zu überwachen. Nach Abschluss der Prüfung des LRH hat das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume mit der Novelle der **Selbstüberwachungsverordnung (SüVO)**¹ 2007 den Mindestumfang der eigenverantwortlichen Überwachung von Kanalnetzen geregelt. Der LRH hielt es zwar nicht für erforderlich, die seinerzeit nur für Kläranlagen bestehende Selbstüberwachungsverordnung auch auf die Kanalnetze auszuweiten, denn die unteren Was-

¹ Landesverordnung über die Selbstüberwachung von Abwasseranlagen und Abwasserleitungen vom 24.01.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 92.

serbehörden und die Kanalnetzbetreiber haben ohnehin den gesetzlichen Auftrag zur Überwachung der Kanalnetze und die technischen Regelwerke des DWA sowie die DIN- und DIN EN-Vorschriften geben ihnen den fachlichen Rahmen. Gleichwohl wird das Bestreben des Ministeriums anerkannt, mit dieser Regelung wesentliche Vorgaben zur Inspektion, Wartung, Reinigung und zum Aufbau eines Kanalkatasters zu machen, um damit auch eine wirksamere Kontrolltätigkeit der Wasserbehörden zu ermöglichen.

14.4 Empfehlungen

Jeder Kanalnetzbetreiber sollte überprüfen, ob er die **Betriebsform** bereits gefunden hat, mit der er die anstehenden Aufgaben optimal erfüllen kann. Für kleine Gemeinden bietet sich die **Übertragung der Abwasserbeseitigung** auf einen Verband, jedoch zumindest eine **Zusammenarbeit** mit anderen Trägern in der Kanalunterhaltung an.

Die **Verstetigung der baulichen Kanalnetzunterhaltung** muss langfristiges Ziel aller Kanalnetzbetreiber sein. Idealerweise würden jedes Jahr 1/10 des Kanalnetzes inspiziert und bei Bedarf instand gesetzt. Zunächst müsste der bestehende Unterhaltungsstau abgearbeitet werden.

Die **Inspektions- und Wartungsintervalle der Kanalbauwerke** sollten die Kanalnetzbetreiber stärker am tatsächlichen Bedarf ausrichten. Dazu sind **Einsatzpläne und Reinigungsprogramme** auszuarbeiten. Sinnvoll wäre eine **Arbeitshilfe**, die den Inspektions- und Wartungsbedarf speziell nach Maßgabe der typischerweise in Schleswig-Holstein anzutreffenden Verhältnisse definiert.

Starkes Gewicht sollte auf **Schulungen** insbesondere des Personals der kleinen Städte und Gemeinden gelegt werden.

Auch die über die **Gebühren** erzielten Abschreibungserlöse sind **für die Erfüllung der Pflichtaufgabe** Abwasserbeseitigung zur Verfügung zu stellen.

Der **Vollzugsdruck** vonseiten der **Wasserbehörden** muss aufgebaut und konsequent gehalten werden. Die Kanalnetzbetreiber haben den Beleg dafür zu erbringen, dass sie einerseits alle Planungsinstrumente wie z. B. Kanalkataster, Sanierungsplan, Einsatzpläne für die Inspektion und Reinigungsprogramme erstellt haben sowie andererseits diese Pläne auch umsetzen.

14.5 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** begrüßt, dass der LRH die wesentlichen Ergebnisse seiner Querschnittsprüfung „Kommunale Kanalnetze“ in den Kommunalbericht 2008 aufgenommen hat. Zu Recht werde auf den erheblichen Handlungsbedarf bei der Unterhaltung und Sanierung der Abwasser-netze hingewiesen. Das Innenministerium sei deshalb bereits im Haushaltserlass 2007 unter Ziffer 1.6 „Haushaltskonsolidierung“ ausführlich auf die Prüfungsergebnisse eingegangen.

Laut ihrer gemeinsamen Stellungnahme werden die Prüfungsergebnisse des LRH vom **Städteverband Schleswig-Holstein** und vom **Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag** im Wesentlichen geteilt. Dies gilt insbesondere für die Einschätzung, dass die Sanierung und die Unterhaltung der Kanalnetze die Kommunen in Schleswig-Holstein in den nächsten Jahren vor erhebliche Herausforderungen stellen werden.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** hält den Vorwurf, die Wasserbehörden hätten die Kanalnetzunterhaltung beim behördlichen Vollzug seit Jahren ausgeblendet, als zu kurz gegriffen. Die Landesregierung habe es seinerzeit für richtig angesehen, die gemeindliche Verantwortung zu stärken (Deregulierung) und habe die Kanalnetze von der wasserrechtlichen Genehmigungspflicht befreit. Die Arbeit der Wasserbehörden sei hierdurch erschwert worden. Zum einen hätten die Wasserbehörden von den Kanalbaumaßnahmen keine Unterlagen und vielfach auch keine Kenntnis mehr erlangt. Zum anderen hätten sie sich gegenüber den Betreibern rechtfertigen müssen, wollten sie sich dennoch um den Kanalnetzbetrieb kümmern. Die Landesregierung hätte damals ein falsches Signal gesetzt.

Nach Auffassung des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages war die Selbstüberwachungsverordnung mehr als notwendig. Aufgrund fehlender konkreter Handlungsanweisungen seien Bemühungen der Fachleute in den Kanalnetzbetrieben, regelmäßige Kanaluntersuchungen, Kanalkataster etc. zu veranlassen, immer wieder gescheitert und auch die Kreise hätten angesichts der Sparappelle der Landesregierung und der vorgenommenen Deregulierungen die Stellenanteile für den Kanalnetzbetrieb reduziert.

Abschließend erklärt der Schleswig-Holsteinische Landkreistag, dass die Empfehlungen des LRH im Wesentlichen den Kern trafen. Durch die SüVO seien jetzt auch die Wasserbehörden über die Betriebsberichte ganz konkret wieder involviert und hätten den notwendigen Ansatzpunkt, Einfluss zu nehmen und einen Vollzugsdruck aufzubauen.

Aus Sicht des **LRH** sind den Kanalnetzbetreibern und den Wasserbehörden an sich schon mit den rechtlichen Vorschriften und technischen Regelwerken ausreichend Mittel an die Hand gegeben worden, ihre Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen. Ungeachtet dessen erkennt der LRH an, dass die SüVO ihnen die Argumentation und die Aufgabenwahrnehmung erleichtern wird.

Das **Umweltministerium** teilt im Wesentlichen die Erkenntnisse des LRH. Zum einen mangle es vielen Kommunen am Problembewusstsein, was den Zustand der Kanalnetze betrifft, und zum anderen nähmen die Wasserbehörden die Gewässeraufsicht nicht bzw. nicht ausreichend wahr. Das Umweltministerium sei insoweit betroffen, als es die Fachaufsicht über die Wasserbehörden ausübe; man habe daher die Problematik aufgearbeitet.

2005 habe das Umweltministerium über die Wasserbehörden den Zustand der Kanalnetze bei den Kanalnetzbetreibern abgefragt. Der Rücklauf der Datenabfrage habe bei 75 % gelegen. Im Ergebnis sei bei 44 % der Kanalisation der Zustand noch unbekannt. Bei dem erfassten Kanalnetz sei ein sofortiger bis mittelfristiger Sanierungsbedarf bei 12 % der Schmutzwasser- und 17 % der Regenwasserkanalisation vorhanden, was im bundesweiten Durchschnitt läge.

Mit der SüVO verfolge das Umweltministerium das Ziel, die Eigenverantwortung der Kommunen zu stärken.

Zur Qualifizierung der Mitarbeiter in der ländlichen Abwasserentsorgung und damit auch im Kanalnetzbetrieb sei das Umweltministerium in Zusammenarbeit mit dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag, dem Schleswig-Holsteinischen Landkreistag, Anlagenbetreibern und der DWA bestrebt, in Veranstaltungen das Problembewusstsein der politisch Verantwortlichen zu schärfen. Für die Fortbildungen des Betriebspersonals werde derzeit geprüft, wie zusammen mit der DWA speziell auf kleine Betreiber ausgerichtete Fortbildungen angeboten werden können.

15. Einsatz von Informationstechnik in den Kommunen

Der LRH hat in den vergangenen 4 Jahren die Organisation und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Informationstechnik bei den Kreisen, Mittelstädten und kreisfreien Städten geprüft. Hierbei hat er festgestellt, dass in nahezu allen Kommunen eine aktuelle technische Infrastruktur verfügbar ist. Allerdings bestehen zahlreiche Möglichkeiten, die Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes durch aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen sowie durch eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit zu verbessern.

Bereits in früheren Prüfungen hat der LRH sowohl die Landes- wie auch die Kommunalverwaltung darauf hingewiesen, dass die Einführung und Nutzung von Informationstechnik nicht auf die Beschaffung von Arbeitsplatz-PC und fachspezifischen Verfahren beschränkt sein darf. Eine wirtschaftliche Nutzung erfordert darüber hinaus deren Abstimmung auf die **Aufbau- und Ablauforganisation** in den Fachbereichen sowie eine **übergreifende Nutzung der eingesetzten IT-Systeme**. Die aus den Prüfungserkenntnissen des LRH abgeleiteten grundsätzlichen Empfehlungen und Hinweise werden im Folgenden dargestellt.

15.1 IT-Organisation

Die Kommunen sind aufgrund der zunehmenden technischen Anforderungen sowie der zahlreichen Verpflichtungen hinsichtlich der Datenübermittlung an Dritte (Land, Bundes- und EU-Behörden) dem Zwang ausgesetzt, ständig an den Leistungsgrenzen der jeweiligen IT-Stellen zu operieren. Eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung erfordert daher die Analyse der Aufgaben und die sinnvolle Zuordnung der benötigten Ressourcen. Die Ressourcen, insbesondere das eingesetzte Personal, sind begrenzt.

Für die Darstellung der Aufgaben ist ein IT-Konzept erforderlich, das die Ziele der Kommune und den dafür erforderlichen IT-Einsatz in Einklang bringt.

15.1.1 IT-Konzept

Ein IT-Konzept hat das Ziel, den Selbstverwaltungsgremien und der Verwaltungsführung Steuerungsinformationen dafür zu vermitteln, welcher IT-Einsatz erforderlich ist, um die Zielerreichung zu unterstützen. Dazu gehört eine fachkundige Bewertung der IT-Maßnahmen und der benötigten Ressourcen.

Das IT-Konzept sollte folgende Komponenten enthalten:

- **IT-Strategie**
 - Beschreibung der Verwaltungsorganisation und der wesentlichen Aufgaben der Verwaltung,
 - Bestandsaufnahme der eingesetzten Informationstechnik (Ist-Beschreibung),
 - Kernaussagen zur Strategie des zukünftigen IT-Einsatzes (Soll-Beschreibung),
 - Kernaussagen zur Vorgehensweise und Organisation von IT-Projekten,
 - Festlegung der IT-Finanzsteuerung und der Kategorien der IT-Aufgaben.

- **IT-Steuerung**
 - Strategische Schwerpunkte für die mittel- und langfristige Ausgestaltung des IT-Einsatzes,
 - Personalplanung, zentraler und dezentraler Einsatz des IT-Personals,
 - Grundaussagen zur IT-Sicherheit und Verweise auf das Sicherheitskonzept,
 - Entwicklung der IT-Fortbildung.

- **IT-Maßnahmenplan**
 - Zusammenstellung der laufenden IT-Maßnahmen (Bedarf und Kosten),
 - Erweiterungen und Ersatzbeschaffungen für bestehende IT-Maßnahmen,
 - neue IT-Projekte (Innovationsprojekte),
 - Einteilung der IT-Maßnahmen in die strategischen Kategorien,
 - Festlegung der Auslagerungsmöglichkeiten an Dritte.

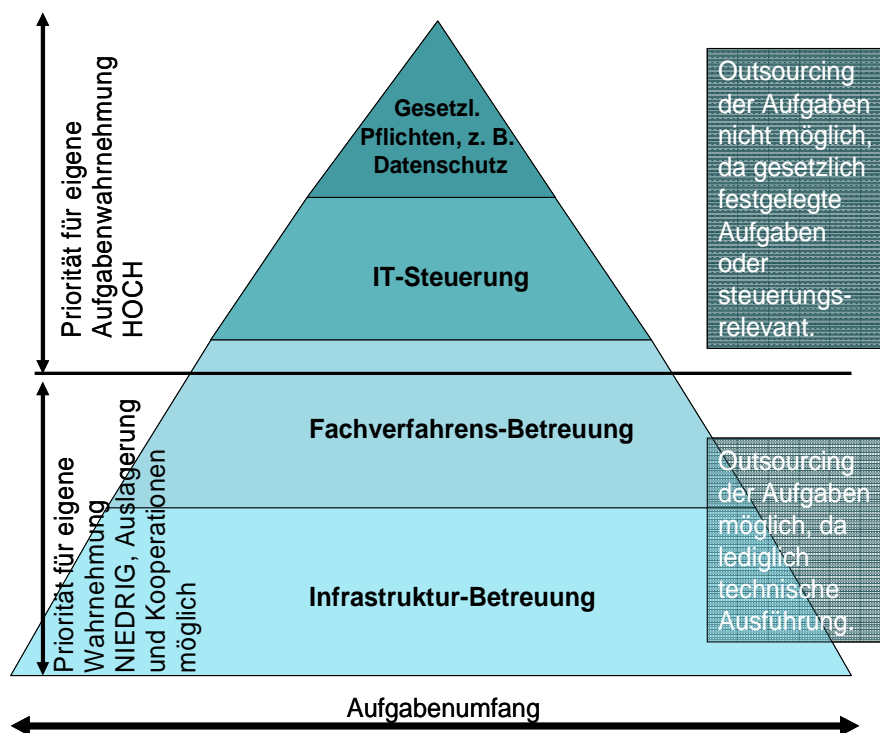
Die Erstellung und Aktualisierung eines IT-Konzepts ist nicht ausschließlich Aufgabe der IT-Stelle. Insbesondere die Ausrichtung auf die Ziele der Kommune (z. B. Bürgerfreundlichkeit, Flexibilität, Verwaltungsfusion, Ausnutzung von Einsparmöglichkeiten) erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen der Verwaltungsführung, den IT-, Controlling- und Organisationsstellen sowie den Fachbereichen.

Der LRH hat festgestellt, dass in den Verwaltungen, die IT-Konzepte erarbeitet haben, diese den Entscheidungsträgern sowie den Fachbereichen häufig nicht bekannt sind bzw. die enthaltenen Informationen nicht aktualisiert und nicht evaluiert wurden.

Die Verwaltungen müssen sicherstellen, dass es sich bei der strategischen Planung nicht nur um eine Absichtserklärung handelt. Die Rahmenbedingungen für eine leistungsfähige IT müssen verbindlich festgelegt werden. Das IT-Konzept muss regelmäßig fortgeschrieben und verwaltungsintern bekannt gegeben werden.

15.1.2 IT-Aufgaben

Die Aufgaben der IT in einer Kommune sind grundsätzlich kategorisierbar. Auf Basis dieser Kategorisierung ist die Prüfung, ob eine Aufgabe an eine dezentrale IT oder einen Dienstleister abgegeben werden kann, möglich.



Die IT-Aufgaben teilen sich sowohl im Aufgabenumfang wie auch in ihrer Wichtigkeit für das Erreichen der im IT-Konzept dargestellten Ziele (Priorisierung) in 4 verschiedene Kategorien.

Infrastruktur-Betreuung

Umfassender Aufgabenschwerpunkt ist die Betreuung der IT-Infrastruktur (PC, Server, Bürosoftware, Netzwerk). Dies ist zugleich der Aufgabenbereich, der aufgrund seines hohen Maßes an standardisierbaren Aufgaben leicht an IT-Dienstleister abgegeben werden kann. Dabei ist eine vertikale Teilung der Aufgaben z. B. in PC-Vor-Ort-Betreuung, Hotline, IT-Beschaffung, Server- und Netzbetrieb denkbar, wodurch die Ausgliederung einzelner Teile ermöglicht wird.

Fachverfahrens-Betreuung

Ein weiterer Bereich, der nicht zwingend Aufgabe einer internen IT-Stelle sein muss, ist die Betreuung von Fachverfahren. Der Grad der Standardisierung nimmt in dieser Stufe ab, da zwar in allen kommunalen Bereichen nur wenige verschiedene Fachverfahren im Einsatz sind, diese aber sehr individuell eingesetzt werden. Auch in diesem Segment ist eine vertikale Teilung möglich, und zwar z. B. entsprechend dem jeweiligen Fachverfahren.

Eine vollständige Abgabe der Betreuungsaufgabe an einen Dienstleister ist nur bei fachbereichsübergreifend eingesetzten Verfahren wirtschaftlich. Durch den Abschluss von Wartungs- und Supportverträgen sind aber auch bei sehr fachspezifischen Anwendungen eine Reduzierung des eigenen Aufgabenspektrums und die Verlagerung an Dienstleister sinnvoll.

IT-Steuerung

Wesentliches Element der Planung und Durchführung von IT-Aufgaben ist die IT-Steuerung. An dieser Stelle werden die Ziele der Kommune und die damit verbundenen IT-Ziele in Übereinstimmung mit den erforderlichen Maßnahmen und den dafür benötigten Ressourcen gebracht. Eine Auslagerung der IT-Steuerung an dezentrale (fachbereichsinterne) IT-Stellen oder einen IT-Dienstleister ist nicht wirtschaftlich.

Rechtmäßiges Handeln

Die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften ist keine Aufgabe, die unabhängig von anderen Aufgaben wahrgenommen werden kann. Die Gesetzeswahrung muss ständig und bei allen anderen Aufgaben integraler Bestandteil sein. Dies gilt sowohl für strategische wie auch für technische Aufgaben.

15.1.3 Zentrale Steuerung über Finanzen

Zeitgemäßer IT-Einsatz umfasst eine umfangreiche Liste an Aufgaben, die nicht statisch ist, sondern sich in sehr kurzen Zeiträumen verändert und erweitert. Um diese Dynamik annehmen zu können und gleichzeitig keine ständig größer werdende Zahl von Mitarbeitern in den IT-Stellen einzusetzen, bedarf es einer strukturierten Verteilung der Aufgabenverantwortung. Häufig werden Mitarbeiter mit neuen Aufgaben betraut, ohne dass abschließend geklärt ist, mit welcher Priorität diese neue Aufgabe zu bearbeiten ist und ob vorhandene Aufgaben zukünftig nachrangig oder vielleicht nicht mehr wahrgenommen werden sollen.

Solche Probleme sind vermeidbar, wenn die Wünsche der Anwender und der Verwaltungsführung durch eine zu beteiligende IT-Steuerungseinheit vorab gefiltert werden.

Zusätzlich ist eine angemessene Ermittlung der Kosten einer IT-Maßnahme vor Beginn der Durchführung erforderlich. Diese Ermittlung darf sich nicht auf eine grobe Schätzung beschränken, sondern muss die entstehenden Personal- und Sachkosten genau darstellen. Zugleich ist festzulegen, ob die Maßnahme durch zentrale Mittel finanziert werden kann oder ob der auftraggebende Fachbereich die Mittel selbst zur Verfügung stellen kann. Auf Basis dieser Zahlen ist eine Maßnahmen- und Projektplanung mit einer vorgehenden wie auch einer nachträglichen Untersuchung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme notwendig (§ 75 Abs. 2 GO).

Die Landesverwaltung hat 2003 begonnen, die Finanzmittel für IT zu zentralisieren und einen IT-Maßnahmenplan zu erstellen. Die Aufgabe „zentrale IT-Mittelverwaltung“ wurde dem Finanzministerium zugeordnet. Seitdem stellen die Ministerien alle IT-Maßnahmen in einem Gesamtplan zusammen und legen gemeinsam die Priorität der geplanten Maßnahme fest. Neben den IT-Maßnahmen der Fachverwaltung werden vorrangig Infrastrukturmaßnahmen (Standardisierung der Server und Clients, Vernetzung) und die übergreifend eingesetzten Verfahren (z. B. Haushaltsverfahren) berücksichtigt.

Der IT-Maßnahmenplan wird als Anlage zum Haushaltsplan veröffentlicht.

Im Rahmen der zentralen Mittelverwaltung werden IT-Mittel nur zur Verfügung gestellt, wenn die erforderlichen Vorarbeiten (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Projektplan, ggf. Kennzahlen) nachweislich erfolgt sind. Dies gilt auch für Maßnahmen, die einen längeren Zeitraum umfassen bzw. Mittel über mehrere Haushaltsjahre benötigen.

Die Prüfungsergebnisse der vergangenen Jahre belegen den Erfolg der IT-Steuerung über eine zentrale Mittelverwaltung auf Landesebene:

- Alle Anforderungen aus den IT-Gesamtplänen sind erfüllt worden.
- Die erforderlichen Mittel lagen durchschnittlich ca. 10 % unter dem zubilligten IT-Haushalt und ca. 25 bis 30 % unter der ermittelten Summe der Einzelmaßnahmen.
- Die Steuerung hat sich als flexibel erwiesen. Maßnahmen, die früher als geplant begonnen werden konnten, wurden ohne über- oder außerplanmäßige Ausgaben realisiert, da Mittel aus „langsameren“ Projekten verlagert werden konnten.
- Diverse Projekte zeigten Dopplungen bei der Beschaffung von Hard- und Software. Diese konnten durch Mengenrabatte bzw. gemeinsame

Nutzung von Geräten und Programmen zu Einsparungen genutzt werden.

Vor dem Hintergrund der o. a. grundsätzlichen Ausführungen sowie der positiven praktischen Erfahrungen des Landes empfiehlt der LRH den Kommunen, die Haushaltsmittel für alle IT-Projekte zentral zu verwalten und zu verteilen. Die Zuweisung von Projektmitteln an die Fachbereiche erfolgt nach der Anmeldung einer IT-Maßnahme und einer Priorisierung zentral nach Projektfortschritt. Die Fachbereiche sollten bei der Anmeldung von IT-Maßnahmen Aussagen zu folgenden Punkten treffen:

- Beschreibung der IT-Maßnahme,
- Motivation für die Umsetzung der IT-Maßnahme (z. B. gesetzliche Anforderungen, Politikforderung, Verwaltungsvereinfachung),
- Schnittstellen bzw. Abhängigkeiten zu anderen IT-Maßnahmen,
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchung,
- Zeitplan der Umsetzung mit Meilensteindefinition,
- Projektverantwortlichkeiten,
- Auswirkungen auf die IT-Infrastruktur und
- Auswirkungen auf die Aufbau- und Ablauforganisation.

Alle angemeldeten IT-Maßnahmen der Fachbereiche werden in einem IT-Maßnahmenplan zusammengefasst und bilden die Grundlage für die Haushaltsberatungen. Ein begleitendes und abschließendes Controlling stellt sicher, dass die IT-Maßnahmen innerhalb der verabredeten Finanz- und Zeitrahmen umgesetzt und die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beschriebenen Effekte erreicht werden.

Die Aufgabenwahrnehmung des zentralen IT-Finanzmanagements kann sowohl bei der IT-Abteilung wie auch bei der Kämmerei angesiedelt werden. Erforderlich ist auf jeden Fall eine enge Zusammenarbeit zwischen den Einheiten, um das Controlling sachgerecht durchzuführen.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** und der **Gemeindetag** halten die Zentralisierung der IT-Mittel, wie sie bereits von vielen Verwaltungen praktiziert werde, und die Darstellung der IT-Maßnahmen im Vorbericht zum kommunalen Haushalt für ausreichend.

15.1.4 **Verbesserung der operativen IT-Betreuung**

Neben der Durchführung von IT-Maßnahmen zum Ersatz oder zur Ergänzung vorhandener Systeme ist der tägliche Einsatz aller IT-Komponenten sowohl im Infrastruktur- wie auch im Fachanwendungsbereich sicherzustellen. Dies ist nur durch eine deutliche Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der zentralen und der dezentralen IT möglich.

Die Verwaltungen müssen außerdem ein System zur Anwenderunterstützung einführen, das sicherstellt, dass die Anwender für alle Störungen (Fachverfahren wie auch Standardprodukte) nur einen Ansprechpartner haben. Innerhalb der IT-Stelle kann die Bearbeitung auf einen fachlich kompetenten Mitarbeiter übertragen werden.

Die Anwenderunterstützung (Front-Office) ist der Bereich, der die Außen- darstellung der IT-Stelle prägt. Eine funktionierende IT-Stelle muss eine in den Kernzeiten erreichbare und kompetente Anwenderberatung aufbauen, die auftretende Störungen erkennt und den Anwendern hilft, ihre fachlichen Tätigkeiten fortzusetzen. Sofern die Vor-Ort-Betreuung der Hardware an ein Dienstleistungsunternehmen vergeben wird, wird dieser Dienstleister von der IT-Stelle mit der Fehlerbehebung beauftragt. Die Funktionsfähigkeit der gesamten IT-Stelle hängt wesentlich davon ab, dass diese Hotline auch tatsächlich genutzt wird. Sie trägt zur Entlastung der Mitarbeiter bei, die die Hintergrund- bzw. Infrastruktur der IT-Umgebung pflegen (Back-Office).

Der LRH empfiehlt, eine zentrale Anwenderunterstützung einzurichten, die sowohl allgemeine wie auch fachprogrammspezifische Anwenderprobleme aufnimmt und an einen fachlich qualifizierten Mitarbeiter weitergibt. Zusätzlich sollte die Anwenderunterstützung in der Lage sein, einfache Störungen bei Standard-Software selbst zu beheben.

15.2 **Übergreifende Nutzung von IT-Systemen**

15.2.1 **Interkommunale Zusammenarbeit**

Bereits in den vorangegangenen Prüfungen des IT-Einsatzes in den Jahren 1999 bis 2001 hat der LRH empfohlen, die Zusammenarbeit der Kommunen erheblich zu verbessern. Dieser Empfehlung sind die Kommunen nicht ausreichend nachgekommen.

Seit 2001 existieren Arbeitskreise der IT-Leiter der Mittelstädte, der Kreise sowie der kreisfreien Städte. Seit 2005 finden auch gemeinsame Sitzungen statt. Eine dauerhafte Zusammenarbeit mit dem Ziel, Prozesse gemeinsam durchzuführen und daraus wirtschaftliche Vorteile zu erlangen, ist bisher kaum erkennbar. So werden beispielsweise Fachverfahren nicht gemeinsam ausgewählt und nur in Ausnahmefällen wird versucht, einen gemeinsamen Kriterienkatalog für eine Auswahl zu erarbeiten. Auch die gemeinsame Beschaffung oder Einführung von Verfahren erfolgt bisher kaum, sodass Vorteile wie verwaltungsübergreifende Schulung, gemeinsames Auftreten gegenüber dem Anbieter und ein interkommunaler Erfahrungsaustausch nicht hinreichend genutzt werden.

Die Funktionsvielfalt der verschiedenen Verfahren und der fachliche Bedarf an integrierten Daten haben zur Folge, dass die Produktauswahl ein zunehmend komplexer Prozess ist. Ohne Projektgruppenarbeit ist die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Einführung eines neuen Verfahrens für eine Verwaltung kaum noch zu handhaben.

Der **Städteverband Schleswig-Holsteins** und der **Gemeindetag** vertreten die Auffassung, dass eine wesentliche Veränderung der Softwarelandschaft in Schleswig-Holstein, hin zu jeweils einheitlichen Programmen, den unterschiedlichen Aufgabenstellungen und auch dem Gedanken der Selbstverwaltung nicht gerecht werde. Der Wettbewerb der Verfahrenshersteller werde für Innovation und eine adäquate Preisgestaltung sorgen.

Bereits 1999 und 2005 hat der LRH empfohlen, „*die kommunale Zusammenarbeit auszuweiten und auf eine Vereinheitlichung der Softwareausstattung bei den Fachverfahren hinzuwirken*“.¹ Diese Empfehlung bleibt uneingeschränkt bestehen.

15.2.2 IT-Standardisierung versus Insellösungen

Im Januar 2008 hat das KomFIT² eine „Verwaltungsübergreifende kooperative IT-Strategie für die Kommunen in Schleswig-Holstein“³ veröffentlicht. In dieser Strategie übernimmt das KomFIT die Forderungen des LRH nach einer weitgehenden Standardisierung der IT-Infrastruktur, um eine vereinfachte Kooperation zu erreichen. Hinsichtlich der Erbringung von Verwaltungsleistungen beschränkt sich das Konzept auf den Grundsatz „*Soviel Zentralität wie notwendig und soviel Dezentralität wie möglich*“. Der LRH hat festgestellt, dass die Aufgabenwahrnehmung ohne verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit immer noch die Regel ist.

Im Rahmen der Aktualisierung der Kommunalen IT-Standards (KITS⁴) hat das KomFIT eine IT-Infrastruktur entwickelt, die eine Interaktion von Kommunen untereinander und mit der Landesverwaltung ermöglicht. Diese Infrastruktur kann zukünftig als Basis für zentrale E-Government-Dienste eingesetzt werden.

Keine der Kommunen, in der in den letzten Jahren eine zentrale Benutzer- und Ressourcenverwaltung (Verzeichnisdienst, z. B. Microsoft Active Directory) aufgebaut wurde, hat vorher anhand einer Wirtschaftlichkeitsun-

¹ Zuletzt Kommunalbericht 2005 des LRH, Nr. 17.3.

² Kommunales Forum für Informationstechnik (KomFIT).

³ KomFIT Aktuell vom 22.01.2008.

⁴ <http://www.komfit.de/Projekte/IT-Standards.htm>.

tersuchung überprüft, ob sich durch die Integration in die KITS-Struktur kurz- oder mittelfristig ein finanzieller Vorteil ergeben könnte.

Im Juni 2004¹ hat das Land Schleswig-Holstein mit dem KoopA-ADV² eine Vereinbarung über die Nutzung einer OSCI³-konformen Signatur- und Verschlüsselungsinfrastruktur (governikus⁴) geschlossen. Diese Vereinbarung umfasst auch die Nutzung durch die Kommunen. Die Kosten für die erforderliche Software trägt das Land. Die Nutzung einer zentralen Komponente kann die Möglichkeiten zum gesetzeskonformen Datenaustausch (insbesondere Signaturvorschriften) erheblich erleichtern und eine verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit unterstützen. Ein entsprechendes Vorhaben in der Justizverwaltung ermöglicht seit Anfang 2007 den rechtskonformen elektronischen Datenaustausch zwischen Gerichten und Notaren. Daneben wird das System für den gesetzlich vorgeschriebenen zentralen Austausch der Einwohnermeldedaten eingesetzt.

Bei den geprüften Beschaffungsvorgängen von Fachverfahren wurde in keinem Fall die Interaktion mit governikus als wirtschaftliches Bewertungskriterium herangezogen. Lediglich der Kreis Segeberg hat begonnen, die verfügbaren Komponenten in ein Fachverfahren zu integrieren. Ein weitergehender Einsatz von governikus in den Kommunen erfolgt bisher nicht.

Bereits seit Mitte der 90er-Jahre haben das Land und die Kommunen eine Kooperationsvereinbarung zur gemeinsamen Entwicklung und Nutzung eines Umweltinformationssystems. Aus dieser Vereinbarung heraus ist eine Software entwickelt worden. Große Teile der Entwicklungs- und Pflegekosten werden vom Land getragen. Seit 2006 plant das Land die zentrale Verfügbarkeit der Software über einen gemeinsamen Server.

Nach mehr als 10 Jahren der Kooperation erfolgt noch immer kein umfassender Einsatz der Software in allen Kreisen und kreisfreien Städten. Mehrere Kommunalverwaltungen verzichten auf den Einsatz oder setzen andere Produkte ein. Dies erschwert den Datentransfer und den gegenseitigen Erfahrungsaustausch erheblich. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die auch die Möglichkeiten zur Personaleinsparung bei der Systembetreuung und die geringeren Datenkonvertierungskosten beinhaltet, wurde nicht erstellt.

¹ Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 15/4525.

² Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung Bund/Länder/Kommunaler Bereich (KoopA-ADV).

³ Online Services Computer Interface (OSCI): Daten-Transport- und Austauschformat zur vertraulichen und sicheren Übermittlung von Nachrichten in einer auf das deutsche Signaturgesetz abgestimmten Sicherheitsumgebung; für Fachverfahren der Bundesverwaltung als Standard festgelegt, siehe <http://www.bund.de/saga>.

⁴ <http://www.governikus.de/governikus>.

Der LRH empfiehlt den Verwaltungen, zentrale Infrastrukturen möglichst weitgehend zu nutzen und verfügbare zentrale Angebote in Anspruch zu nehmen, um die eigenen Konzeptions-, Entwicklungs- und Implementierungskosten zu minimieren. Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen muss bewertet werden, welche Kosten mittelfristig durch eigene Dienste (Verzeichnisstruktur, Sicherheitskonzeptionen, individuelle Software) entstehen und ob eine Migration in ein übergreifendes Angebot aufgrund der Zentralisierung von Betreuungsaufgaben wirtschaftlich ist. Im Rahmen einer Vollkostenrechnung muss überprüft werden, ob frei werdende Personalressourcen für andere IT-Aufgaben (IT-Steuerung, gesetzliche Dokumentationspflichten) eingesetzt werden können.

Der LRH empfiehlt eine Strategie unter der Prämisse „Weitestgehende Nutzung von wirtschaftlichen zentralen Angeboten wie möglich, nur soviel lokale Individualität wie gesetzlich notwendig“.

15.3 **Stellungnahmen**

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** und der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag** haben eine gemeinsame detaillierte Stellungnahme abgegeben.

Zu vielen Problemstellungen führt die Stellungnahme sinngemäß aus, dass die vom LRH jeweils gegebenen Anregungen häufig bereits berücksichtigt bzw. die angesprochenen Verbesserungsmöglichkeiten in einer Reihe von Kommunen praktiziert würden. Hieraus folgt, dass die Hinweise und Empfehlungen des LRH für alle übrigen Kommunen weiter von Bedeutung sind. Aus der Stellungnahme wird erkennbar, dass die kommunalen Landesverbände zu folgenden Punkten eine abweichende Auffassung vertreten:

- Die Feststellungen des LRH zum Outsourcing werden kritisch bewertet, weil u. a. wegen zusätzlichen Überwachungsaufwands eine mangelnde Wirtschaftlichkeit befürchtet wird.
- Die Ausführungen des LRH zum Thema IT-Standardisierung werden offenbar als zu „zentralitätslastig“ empfunden. Die Schaffung von nicht notwendiger Zentralität sei problematisch und führe zu ansonsten nicht erforderlichem Abstimmungsaufwand, der sich in erhöhtem Personaleinsatz und geringerer Flexibilität niederschlagen könne.
- Zu der vom LRH kritisierten unzureichenden Nutzung von governikus wird ausgeführt, dass in den meisten Anwendungsfällen das Sicherheitsniveau des Landesnetzes ausreiche. Im Übrigen fehle es in den

meisten Fällen, in denen eine rechtsverbindliche elektronische Kommunikation möglich wäre, an der Akzeptanz und der technischen Ausstattung bei den meisten Verwaltungskunden.

- Hinsichtlich der Empfehlung des LRH, zentrale Infrastrukturen möglichst weitgehend zu nutzen und verfügbare zentrale Angebote in Anspruch zu nehmen, um Kosten zu minimieren, wird darauf hingewiesen, dass den Kommunen eine Bewertung der zentralen Angebote häufig deshalb nicht möglich sei, weil ihnen bisher noch keine verbindlichen Nutzungskosten genannt worden seien.

Mit Blick auf seine gewonnenen Prüfungserkenntnisse und aufgrund seiner fachlichen Einschätzung hält der **LRH** an seinen im Beitrag dargelegten Auffassungen und Empfehlungen fest.

16. Schulbau außerhalb kreisfreier Städte

Angesichts in der Vergangenheit häufig unterlassener Bauunterhaltung müssen die Schulträger hierfür zukünftig ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stellen.

Da viele Schulträger bei der Wahrnehmung der Bauherrenfunktion an ihre Grenzen stoßen, bedürfen Schulträger ohne beruflich qualifiziertes Personal in Zukunft der Unterstützung des Kreises oder einer anderen größeren Kommunalverwaltung.

16.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH hat den Schulbau außerhalb kreisfreier Städte geprüft. In die Querschnittsprüfung hat er 39 Baumaßnahmen für unterschiedliche Schularten (Grund-, Haupt-, Realschulen, Gymnasien, Förderschulen, Gesamtschulen) verschiedener Schulträger (Gemeinden, Städte, Zweckverbände, Private) aus allen 11 Kreisen einbezogen.

Die Prüfung erfasste Maßnahmen aus dem Zeitraum 2003 bis 2006. Die Finanzierung erfolgte über den Kommunalen Schulbaufonds gem. § 21 i. V. m. § 7 Abs. 1 Nr. 3 FAG¹ und der jeweils geltenden Schulbauförderrichtlinie sowie direkt über § 60 Abs. 4 des damals geltenden Schulgesetzes². Bei einem jährlichen Fördervolumen von rd. 30,7 Mio. € wurden Baumaßnahmen mit geplanten Baukosten von rd. 99 Mio. € geprüft. Förderfähig waren Kosten i. H. v. rd. 77 Mio. €. Die geprüften Zuwendungen betragen rd. 36 Mio. €. Insgesamt wurden in dem betrachteten Zeitraum 352 Maßnahmen gefördert.

16.2 Kommunaler Schulbaufonds

Die Mittel aus dem Schulbaufonds wurden mit dem Schulbauprogramm 2007 letztmalig auf die anerkannten Maßnahmen verteilt. Ab 2008 werden keine neuen Maßnahmen mehr gefördert. Da die Zuwendungen in mehreren Finanzierungsabschnitten und in mehreren Jahresraten bewilligt wurden, werden die Mittel aus dem Kommunalen Finanzausgleich noch bis 2012 in bisheriger Höhe zur Abwicklung der Programme benötigt.

¹ Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 20.09.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 433, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.02.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 132.

² Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz - SchulG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.08.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 451, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11.03.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 148.

16.3 **Förderung der Schulbaumaßnahmen durch die Kreise**

Die Höhe der Förderquote der Kreise (vgl. § 79 SchulG) war unterschiedlich. Die von der Richtlinie vorausgesetzte Quote von 20 % wurde von einem Kreis leicht überschritten und von 6 Kreisen eingehalten. In 3 Kreisen wurde mit einer geringeren Quote gefördert. Ein Kreis stellte keine Mittel bereit. Dies hatte auf die Höhe der Förderung durch das Land jedoch keinen Einfluss.

16.4 **Förderung der Schulen in freier Trägerschaft**

Das Land förderte z. B. 2006 Baumaßnahmen der Träger von Ersatzschulen mit rd. 1,3 Mio. €. Die Förderung wurde unmittelbar im Bildungsministerium abgewickelt, Richtlinien bestehen nicht. Verwendungsnachweise, die dem Bildungsministerium vorgelegt werden müssen, lagen zur Prüfung nicht vor.

Das Bildungsministerium sollte sich auf die Förderentscheidung beschränken und von der weiteren Abwicklung des Förderverfahrens entlasten. Zur Begleitung der geförderten Maßnahmen sollte wie bei den kommunalen Schulbaumaßnahmen eine technische staatliche Verwaltung, z. B. die GMSH¹, eingebunden werden.

Das **Bildungsministerium** hat erklärt, es werde die Anregung des LRH prüfen.

16.5 **Einschaltung von Architekten und Ingenieuren**

Die kleineren Verwaltungen sind mangels eigenen technischen Personals sehr viel mehr als die größeren auf die Einschaltung von freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieuren angewiesen. Bei deren Auswahl war eine erhebliche Unsicherheit in der Anwendung der vergaberechtlichen Regelungen festzustellen. Die Auswahl hat im Wettbewerb stattzufinden und ist in entsprechenden Vergabevermerken zu dokumentieren.

Die Schulträger haben die Bauherrenfunktion wahrzunehmen. Sie müssen der Auswahl, Vertragsgestaltung und Überwachung der eingeschalteten Architekten und Ingenieure deutlich mehr Augenmerk widmen und ihr Personal dafür qualifizieren.

¹ Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH).

16.6 Ersatzbauten anstelle Sanierung

Die ungleichen Fördersätze für Neu-/Erweiterungsmaßnahmen und für Umbauten/Sanierungen haben mehrfach dazu geführt, dass intakte - in den zurückliegenden Jahren aber unzureichend unterhaltene - Schulbauten und Sporthallen abgerissen und durch neue Gebäude ersetzt wurden. So wurden Gebäude aus den 70er-Jahren, für die eine technische Nutzungsdauer von 50 bis 80 Jahren anzusetzen ist, bereits nach 25 bis 30 Jahren abgerissen. Dies war für Schulträger mit Erweiterungsbedarf und großem Instandhaltungsstau stets lukrativer, weil der Anteil der vom Schulträger aufzubringenden Eigenmittel deutlich niedriger ausfiel als für Umbauten mit Sanierung.

Damit haben sich die Schulträger zwar aus ihrer Sicht vorteilhaft verhalten, tatsächlich aber durch die unterlassene Bauunterhaltung gegen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Dieses Verhalten wurde zudem durch erneut aus Steuergeldern finanzierte Neubauten „belohnt“. Die Förderpolitik hat hier falsche Anreize gesetzt.

Der LRH fordert die Schulträger auf, der Unterhaltung und damit der Werterhaltung ihrer Gebäude deutlich mehr Augenmerk zu widmen und hierfür ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen.

Das **Bildungsministerium** schließt sich der Forderung des LRH an. Es weist darauf hin, dass es bei Erlass der Förderrichtlinie davon ausgegangen sei, dass die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht primär von der möglichen Höhe der Zuschüsse abhängig gemacht werde, sondern vielmehr anhand der Gegenüberstellung der jeweiligen Baukosten erfolge.

16.7 Künftiger Schulbau

Im neuen Schulgesetz ist eine objektbezogene Schulbauförderung nicht mehr vorgesehen. Mit der letztmaligen Aufstellung des Schulbauprogramms 2007 und dem Auslaufen der geltenden Schulbauförderrichtlinie zum 31.12.2007 ist eine Neuaufnahme von Baumaßnahmen in den Schulbaufonds ab dem Jahr 2008 nicht mehr möglich.

Das **Bildungsministerium** vertritt die Auffassung, dass diese aus dem Vorwegabzug des Kommunalen Finanzausgleichs gespeiste Förderung kein ausreichendes Förderinstrument mehr darstelle. Sie werde auch von den kommunalen Landesverbänden nicht befürwortet. Das Instrument habe sich als schwerfällig und bürokratisch erwiesen, ohne dass damit nennenswerte Steuerungseffekte verbunden gewesen wären.

Das Auslaufen der objektbezogenen Förderung, dem die kommunalen Landesverbände zugestimmt haben, bedeutet für die Schulträger, dass sie in Zukunft bei der Abwicklung von Schulbaumaßnahmen auf sich gestellt sind.

Hier stellt sich die Frage, wie Schulträger ohne baufachlich qualifiziertes Personal in Zukunft Baumaßnahmen wirtschaftlich durchführen können. Es sollte geprüft werden, inwieweit durch interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis - dieser in Wahrnehmung seiner Ergänzungsfunktion - oder mit einer anderen größeren Kommunalverwaltung die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen sachgerecht gewährleistet werden kann.

Das **Bildungsministerium** erklärt hierzu, diese Problematik stehe in keinem ursächlichen Zusammenhang mit der Schulbauförderung. Vielmehr gehe es hier um die Frage nach hinreichend leistungsfähigen Schulträgerstrukturen bzw. einer fachlichen Zusammenarbeit von Kommunen untereinander und mit dem Kreis.

Der **LRH** teilt die Auffassung des Bildungsministeriums.

Die künftigen Schulbauvorhaben werden mit eigenen Haushaltsmitteln der Schulträger sowie über die ab 2013 erhöhten allgemeinen Schlüsselzuweisungen und die Beteiligung der Wohnortgemeinden über den neuen Schullastenausgleich zu finanzieren sein. Daneben wird der vom neuen Schulgesetz vorgesehene Zusammenschluss der Gemeinden zu Schulverbänden (§ 56 Abs. 1 SchulG) allerdings auch die Gemeinden in die finanzielle Verantwortung nehmen, die in der Vergangenheit mangels eigener Schulen keine Investitionsausgaben aufzubringen hatten. Ob diese Finanzierungsstruktur ausreichen wird, die anspruchsvollen Maßnahmen nach dem neuen Schulgesetz in geordneter Weise umzusetzen und zu finanzieren, bleibt abzuwarten.

17. Kläranlagen und Ortsentwässerung

Bei früheren Prüfungen zum Ausbau von Kläranlagen und Ortsentwässerungen wurden z. T. gravierende Verstöße gegen einschlägige Vergabevorschriften festgestellt. Die jetzt durchgeführten Untersuchungen führten zu einem überwiegend positiven Ergebnis.

17.1 Einführung

In den zurückliegenden 3 Jahrzehnten ist durch Neubau sowie Ausbau und Erweiterung zentraler Kläranlagen im ländlichen Bereich und dem damit einhergehenden Ausbau der Kanalisation die Zahl der häuslichen Kleinkläranlagen deutlich zurückgegangen. Während der Anschlussgrad 1975 landesweit noch bei 69,2 %¹ lag, stieg er bis 2001 auf 93,1 %² an. Der Ausbau der zentralen Ortsentwässerungen im ländlichen Bereich steht vor dem Abschluss. Auch die Nachrüstung der in der Fläche verbleibenden dezentralen rd. 57.000 häuslichen Kleinkläranlagen ist weit fortgeschritten.

Bei den geprüften Vorhaben handelt es sich im Wesentlichen um Maßnahmen, die kleinere ländliche Gemeinden oder Ämter zum Neubau oder zur Erweiterung von zentralen Ortsentwässerungsanlagen (Schmutzwasser) sowie von Abwasserbeseitigungs- bzw. Kläranlagen durchgeführt haben.

Für diese Maßnahmen hat das Umweltministerium Zuschüsse aus Mitteln der Abwasserabgabe (Landesmittel), der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Bundes- und Landesmittel) sowie der EU (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds, EAGFL) gewährt. Einzelne Maßnahmen hat das Innenministerium zudem mit Darlehen aus Mitteln des Kommunalen Investitionsfonds (KIF) gefördert.

Ziel der Förderung ist es, die vorhandene abwassertechnische Infrastruktur weitgehend zentral auszubauen, soweit dies im Abgleich zwischen ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten sinnvoll möglich ist.

17.2 Prüfungsschwerpunkt

Der LRH hat im Rahmen einer Stichprobe 22 von insgesamt 255 Zuwendungsverfahren im Zeitraum 2000 bis 2006 mit einem Fördervolumen von

¹ Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten, Beseitigung von kommunalen Abwässern in Schleswig-Holstein/Lagebericht Mai 1999, Abteilung 1, S. 4.

² Ministerium für Umwelt, Natur und Landwirtschaft, Bilanz Abwasserbehandlung in Schleswig-Holstein (Stand: März 2005), Tabelle 4; S. 6.

rd. 20,7 Mio. € geprüft (rd. 15,1 Mio. € Zuschüsse und rd. 5,6 Mio. € Darlehen). Das Auftragsvolumen der dabei analysierten 34 Vergabeverfahren beläuft sich auf rd. 22,1 Mio. €. Schwerpunkt der Prüfung war zum einen die Beachtung haushaltsrechtlicher Vorschriften für die Gewährung, Verwendung und Abrechnung von Zuwendungen. Zum anderen wurde die Einhaltung der einschlägigen Vergabevorschriften untersucht.

17.3 Prüfungsergebnis

Zur Prüfung der **Zuwendungsverfahren** ist Folgendes festzuhalten:

- Der erforderliche Verwendungsnachweis (des Zuwendungsempfängers) sowie der zugehörige Prüfvermerk (der Bewilligungsbehörde) lagen nicht immer vor. Dies gilt auch für schon seit mehr als einem Jahr fertiggestellte Baumaßnahmen.
- Das Umweltministerium als mittelbewirtschaftende Stelle sollte Vorgaben zur frist- und zeitgerechten Einreichung und Prüfung der Verwendungsnachweise durch die die Zuschüsse bewilligenden Landesbehörden machen.

Die Prüfung der **Vergabeverfahren** ergab in den weitaus meisten Fällen ein überwiegend positives Ergebnis. Bei gleicher Stichprobenzahl wurden früher häufiger Verstöße festgestellt.¹

Im Einzelnen ist Folgendes festzuhalten:

- Von der Vorschrift, Aufträge nach öffentlicher Ausschreibung zu vergeben, wurde in einem Fall (Bau von Schmutzwasserpumpstationen) unzulässig abgewichen und lediglich eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt.
- In einem weiteren Fall (Vakuumentwässerungssystem) wurde der Wettbewerb für die zu erbringenden Leistungen ausdrücklich und unzulässig ausgeschlossen. Auf den Wettbewerb als Preisregulativ wurde verzichtet.
- Beim Eröffnungstermin sind nicht immer solche Personen zum Verhandlungsleiter bestimmt worden, die sonst nicht mit der Vergabe befasst waren. Dadurch entstehen Interessenkollisionen, die zu Wettbewerbseinschränkungen führen könnten.

¹ Bemerkungen des LRH 1998, Nr. 23 und Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 31.

- Bei nur wenigen der geprüften Vorhaben wurde ein in sich geschlossener, vollständiger Vergabevermerk vorgefunden, wie ihn § 30 Vergabe und Vertragsordnung für Bauleistungen - VOB/A vorschreibt. Soweit Teilaspekte des zwingend vorgeschriebenen Vergabevermerks vorhanden waren, waren dies im Regelfall Überlegungen des zugezogenen Ingenieurbüros.

Den Trägern der Vorhaben ist nicht bewusst, dass ihnen mit einem qualifizierten und umfassenden Vergabevermerk ein gut geeignetes Instrument zur Durchführung eines rechtssicheren und wettbewerbsorientierten Vergabeverfahrens zur Verfügung steht, mit dem im Sinne des Bauherrn, des Abwassergebührenzahlers sowie des Zuwendungsgebers die sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung weitgehend gewährleistet und dokumentiert werden kann.

17.4 **Schlussfolgerung und Empfehlung**

Trotz der genannten Defizite ist festzuhalten, dass im Vergleich zu früheren Prüfungen bei der Abwicklung von Zuwendungs- und Vergabeverfahren insgesamt deutliche Verbesserungen eingetreten sind. Umwelt- und Innenministerium werden darin bestärkt, den eingeschlagenen Weg zur weiteren Verbesserung solcher Verwaltungsverfahren konsequent fortzusetzen.

Hier stellt sich die Frage, wie gerade die kleineren Kommunen ohne baufachlich qualifiziertes Personal in Zukunft Vergabeverfahren für Baumaßnahmen durchführen sollen. Es sollte geprüft werden, inwieweit durch interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis - dieser in Wahrnehmung seiner Ergänzungsfunktion - oder einer anderen größeren Kommunalverwaltung die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen sachgerecht gewährleistet werden kann.

Das **Umweltministerium** hat diesen Beitrag zur Kenntnis genommen und von einer Rückäußerung abgesehen.

18. Brückenbau und Brückenerhaltung in der Hansestadt Lübeck

Die Hansestadt Lübeck sollte den Bau und die Erhaltung ihrer Brücken fachlich und organisatorisch deutlich verbessern.

Dazu ist ein Brückenerhaltungsmanagement mit Priorität aufzubauen. Die nicht ordnungsgemäße Abwicklung von Neubau- und Erhaltungsmaßnahmen führte zu erheblichen Mehrkosten und Risiken.

Mit dem Bau der Obertravebrücke hat die Hansestadt Lübeck gegen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.

18.1 Aufgaben für Brücken bündeln

Auf dem Gebiet der Hansestadt Lübeck befinden sich **216** Ingenieurbauwerke, davon liegen **164** in der Baulast der Hansestadt Lübeck (51 Straßenbrücken, 49 Fuß- und Radwegbrücken, 9 Fuß- und Radwegunterführungen und 37 Durchlässe sowie 18 Lärmschutzwände/Schilderbrücken/Geländer/Brunnen/Treppen).

Die Baulastträgeraufgaben der Hansestadt Lübeck werden in 3 Fachbereichen wahrgenommen. Mangelnde Aufgabenabgrenzung und Aufgabenredundanzen weisen darauf hin, dass die Organisation unzureichend ist und der Korrektur bedarf. Auch können Bauhöfe zusammengefasst werden.

Insbesondere im Fachbereich 5 „Planen und Bauen“, der schwerpunktmäßig die Baulastträgeraufgaben abwickelt, sollten die Organisation optimiert, Aufgabenbeschreibungen und ein Geschäftsverteilungsplan erstellt und damit die Zuständigkeiten geordnet werden.

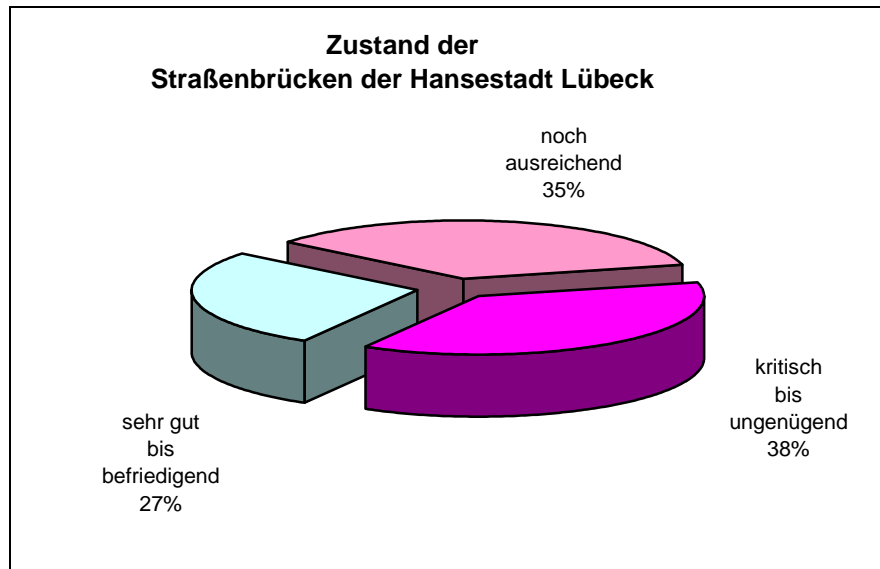
18.2 Kompetenz im Brückenbau verbessern

Die fachliche und verwaltungsmäßige Kompetenz der Aufgabenerledigung muss verbessert werden.

Bei der Überprüfung von Erhaltungs- und Neubaumaßnahmen zeigten sich erhebliche Defizite. Die großen Abweichungen zwischen ausgeschriebenem und ausgeführtem Leistungen sind Beleg für eine unzureichende Bauvorbereitung und nicht fachkundige Ausschreibung. Rechnungen wurden z. T. ohne Prüfung der zahlungsbegründenden Unterlagen oder Abgleich mit Vertragsunterlagen angewiesen.

18.3 Viele Brücken in schlechtem Zustand

Das Durchschnittsalter der **Straßenbrücken** liegt bei 67 Jahren. Von den 51 Straßenbrücken sind 15 Brücken 100 Jahre und älter. 2 Brücken sind älter als 150 Jahre. 19 Straßenbrücken (38 %) sind in einem kritischen bis ungenügenden Bauwerkszustand. Bei diesen Brücken können umgehende Instandsetzungen, Erneuerungen oder Maßnahmen zur Schadensbeseitigung und Nutzungseinschränkungen sofort erforderlich werden.



Die Stadt steht vor einem erheblichen Erhaltungs- und Erneuerungsbedarf, dem sie nur mit einem schlüssigen Erhaltungsmanagement begegnen kann.

18.4 Brückenerhaltungsmanagement dringend erforderlich

Die Hansestadt Lübeck verfügt über kein Brückenerhaltungsmanagement. Brückenerhaltungen werden nach Kassenlage durchgeführt. Ein Brückenerhaltungsmanagement muss mit Priorität aufgebaut werden und den kurz-, mittel- und langfristigen Finanzbedarf der Hansestadt Lübeck für ihre verkehrliche Infrastruktur ausweisen. Ein Brückenerhaltungsmanagement zielt darauf ab, strategische Entscheidungen für den Brückenerhalt zu optimieren. D. h. die notwendige und wirtschaftlich günstigste Maßnahmeart zum optimalen Zeitpunkt soll bestimmt werden. Es ergibt eine Prioritätenreihung der Brücken und ermöglicht eine längerfristige Prognose des Erhaltungsbedarfs.

Die Hansestadt Lübeck sollte das Straßenerhaltungsmanagement, das sich im Aufbau befindet, mit dem Brückenerhaltungsmanagement zusammenführen. Durch die große Brückendichte und die zentrale Bedeutung

der Brücken für den Verkehr könnten zeitliche, verkehrliche und auch personelle Synergieeffekte genutzt werden.

18.5 **Landesrechnungshof sieht keinen Bedarf für Obertravebrücke**

Der **Bau der Obertravebrücke** im Rahmen der städtebaulichen Einzelmaßnahme Umgestaltung „An der Obertrave“ ist nicht zwingend erforderlich. Der Bedarf ist nicht hinreichend kritisch geprüft worden. Bereits die räumliche Nähe der „Holstenbrücke“ und der „Dankwartsbrücke“ in Abständen von 150 m und 225 m spricht gegen einen Bedarf. Mit dem Brückenbau wurde gegen die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Bis Mitte 2007 wurden für die Brücke rd. 1,15 Mio. € verausgabt (ursprünglich geplantes Bauvolumen: 580 T€). Die endgültigen Gesamtkosten dürften noch deutlich höher ausfallen. Eine unzureichende Kostenschätzung sowie eine mangelhafte Bauvorbereitung und Baudurchführung sind Gründe für die Kostenexplosion. Bei der Abrechnung sind die Sorgfaltspflichten missachtet worden.

Die **Hansestadt Lübeck** hat nicht Stellung genommen. Das **Innenministerium** weist darauf hin, dass eine Bedarfsprüfung stattgefunden habe, auch wenn diese aus Sicht des LRH nicht hinreichend dokumentiert worden sei. Die Planung der Obertravebrücke durch die Hansestadt Lübeck und die Förderung durch das Innenministerium ließen sich nur im Zusammenhang mit den Sanierungszielen der Hansestadt Lübeck zur Verkehrsberuhigung und Umgestaltung des gesamten westlichen Altstadttrandes bewerten. Die zusätzliche Brücke sei im Rahmen eines städtebaulichen Wettbewerbs als sinnvoll und zweckmäßig angesehen worden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

19. Ausblick

19.1 Zusammenlegung von Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich

In der Folge eines Sonderberichts des LRH aus dem Jahr 2003 zum Thema Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich haben die Landesregierung und die kommunale Ebene eine Verwaltungsstrukturreform zur Schaffung größerer Verwaltungseinheiten durchgeführt. Nunmehr betreuen die Verwaltungen der Ämter und amtsfreien Gemeinden mindestens 8.000 Einwohner (Ew). Deren Zahl ist durch die vereinbarten Zusammenschlüsse von ursprünglich 222 auf 146 gesunken.

Der LRH bewertet das **Gesamtergebnis positiv**, zumal die gezeigte Aufgeschlossenheit und das Engagement des kreisangehörigen Bereichs zur Neustrukturierung am Anfang dieses freiwilligen Prozesses so nicht zu erwarten waren. Wünschenswert wäre allerdings gewesen, wenn in größerem Umfang gemeinsame Verwaltungen mit den zentralen Orten und Städten vereinbart worden wären. Insoweit sind mittelfristig noch Verbesserungen erzielbar. Auch die Frage, bis zu welcher Größe eine amtsangehörige Gemeinde ehrenamtlich geleitet werden kann, ist noch grundsätzlich zu klären.

Die vom LRH prognostizierten und von kommunaler Seite teilweise bestrittenen Einsparungen von jährlich mind. 200.000 € je Zusammenlegung sind realistisch. Dies hat eine erste Evaluation eines Gutachters im Auftrag des Innenministeriums ergeben. Der Umfang des zu erzielenden Einsparpotenzials hängt dabei wesentlich vom Handeln der Entscheidungsträger auf kommunaler Ebene ab. Der LRH wird die Frage der Wirtschaftlichkeit dieser Fusionen und insbesondere die Höhe der Einsparungen zu gegebener Zeit eingehend prüfen.

19.2 Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform, Kreisgebietsreform

Im Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU vom 16.04.2005 ist eine Verwaltungs- und Funktionalreform vereinbart worden. Danach sollen die Verwaltungen des Landes auf allen Ebenen professioneller, bürgernäher und wirtschaftlicher gestaltet und hierfür geeignete schlankere Strukturen geschaffen werden. Eine Gebietsreform auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte wurde zu diesem Zeitpunkt ausgeschlossen.

Zur Umsetzung sollten in der Trägerschaft der Kreise und kreisfreien Städte 4 bis 5 sog. **Kommunale Verwaltungsregionen** (KVR) gebildet werden.¹ Dort sollten möglichst viele bisherige Landes- und Kreisaufgaben zur

¹ Im Koalitionsvertrag wurden diese noch als Dienstleistungszentren bezeichnet.

Erzielung von Synergien gebündelt werden. Nach mehrmonatigem Diskussionsprozess über den Zweck und die Ausgestaltung dieser KVR war das Ergebnis - gemessen an der eigenen Zielsetzung - mehr als dürftig. Von der Landesseite wurden immer weniger Aufgaben zur Übertragung auf die KVR vorgeschlagen. Die Kreise und kreisfreien Städte beabsichtigten überhaupt keine Aufgaben auf die Verwaltungsregionen zu übertragen. Die Diskussion war zudem belastet durch die Vermutung der kommunalen Seite, es würde verdeckt eine Konzeption von Großkreisen verfolgt. Das Modell der Verwaltungsregionen wurde ad acta gelegt.

Dies wurde insbesondere damit begründet, dass das Modell der KVR eine weitere Ebene zwischen Land und Kommunen bilden würde. Bemerkenswert ist hierbei, dass zu diesem Zeitpunkt nach dem Diskussionsstand innerhalb der Landesregierung der Aufgabenumfang der KVR als eher gering einzustufen war und auch eine Integration der Verwaltung in vorhandene Kreisverwaltungen ermöglicht werden sollte. Somit hatte die Behauptung, die KVR würden eine „weitere Ebene“ zwischen dem Land und den Kommunen bilden, keine Grundlage mehr.

Gleichzeitig verkündete das Land einen ergebnisoffenen Neustart für die Verwaltungsreform und eröffnete die Option für eine **Kreisgebietsreform**. Der Freiwilligkeitsprozess sollte durch inhaltliche Vorgaben der Landesregierung strukturiert werden. Ein Gesamtkonzept sollte jedoch erst im Dialog mit den Kommunen entwickelt werden. Diese Vorgehensweise führte bei den Beteiligten zu unterschiedlichen und widersprüchlichen Vorstellungen zu Inhalt und Verfahren. Da zudem das Innenministerium die Aufgabe hatte, die Organisationsstruktur zu erarbeiten, und das Finanzministerium sich der Aufgabenkritik widmete, kam es zu getrennten und letztlich nicht abgestimmten Lösungsansätzen, die eine ganzheitliche Betrachtung unter Abwägung aller Aspekte deutlich erschwerte. Wesentliche Fragen der Funktional- und der innerkommunalen Reform sind bis zum heutigen Tag nicht geklärt.

Als **Zwischenfazit** ist festzuhalten, dass die Landesregierung **kein** eigenes und durchgeprüftes **Gesamtkonzept** hinsichtlich möglicher und sinnvoller gebietlicher Strukturen einerseits und einer darauf abgestimmten Aufgabenverteilung andererseits entworfen und an den Anfang einer Diskussion über die Verwaltungs- und Gebietsreform gestellt hat.¹ Bei allem Verständnis für einen ergebnisoffenen Dialog hat sich dies als nachteilig herausgestellt, da keine umfassende Beratung und Bewertung der Vorschläge im Kontext einer Gesamtkonzeption erfolgen konnte. Der LRH

¹ Die von der Landesregierung beauftragten Gutachter hatten lediglich den Auftrag, zu einzelnen Fragen (Einsparmöglichkeiten, rechtliche Rahmenbedingungen) Stellung zu nehmen.

weist darauf hin, dass es die ureigenste Aufgabe einer Landesregierung ist, derartige grundsätzliche Konzeptionen - durchaus auch unter Einschaltung von Gutachtern - zu erarbeiten. Dabei sind die Gesichtspunkte Wirtschaftlichkeit, Bürgernähe und Effektivität in ein bestmögliches Verhältnis zueinander zu bringen. Erst danach sollte der Dialog mit den Betroffenen beginnen.

19.3 **Leitlinien zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte**

Die von der Landesregierung nach Stellungnahme der kommunalen Landesverbände beschlossenen Leitlinien sehen folgende wesentliche Punkte vor:

- Die Kreise müssen eine Mindestgröße von 180.000 bis 200.000 Ew aufweisen. Diese Verpflichtung entfällt, wenn die Flächengröße mehr als 2.500 km² beträgt.
- Die Kreise und kreisfreien Städte, die diese Anforderungen nicht erfüllen, müssen in 2013 mit anderen Kreisen fusionieren.
- Die Fusionen können dadurch vermieden werden, dass bis Mai 2012 die geforderten Fusionsrenditen durch Kooperationen erreicht werden. Zumindest müssen verbindliche Kooperationsbeschlüsse der Gremien vorliegen, in deren Umsetzung die Renditen in absehbarer Zeit sicher erreicht werden.
- Die Landesregierung wird sich künftig im Wesentlichen auf ministerielle Aufgaben beschränken. Im Rahmen der Funktionalreform werden daher die Vollzugsaufgaben des Landes so weit wie möglich auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen.

Im Ergebnis sind nur noch die Kreise Plön, Steinburg, Dithmarschen sowie die kreisfreien Städte Flensburg und Neumünster direkt betroffen, da sie die Mindestgröße nicht erreichen. Einen noch offenen Fall stellt der Kreis Herzogtum Lauenburg mit seinen rd. 187.000 Ewn dar. Als mögliche Fusionspartner wären für Plön noch Ostholstein bzw. Segeberg und für die beiden Städte noch die Kreise Rendsburg-Eckernförde bzw. Segeberg und Schleswig-Flensburg berührt. Für den Kreis Herzogtum Lauenburg käme der Kreis Stormarn als Fusionspartner in Betracht.

Freiwillige Fusionen sollen finanziell gefördert werden; Höhe und Modalitäten sollen spätestens mit der Vorlage eines Gesetzentwurfs konkretisiert werden. Noch offen ist, ob es die Fusionsprämien nur für die den Leitlinien

unterfallenden Kreise und kreisfreien Städte geben wird oder auch für diejenigen, die an und für sich nicht fusionieren müssen.

Zu den Leitlinien hat der LRH folgende Anmerkungen:

Im bundesweiten Vergleich liegen die schleswig-holsteinischen Kreise hinsichtlich der durchschnittlichen Flächengröße an dritter und hinsichtlich der durchschnittlichen Einwohnerzahl an vierter Stelle aller Flächenländer. Daher erscheint eine **Kreisgebietsreform** auf den ersten Blick nicht zwingend erforderlich. Gleichwohl ist unter Berücksichtigung der angespannten Finanzlage des Landes und der Kreise durch Fusionen eine nicht unwesentliche Steigerung der Wirtschaftlichkeit zu erzielen. Dies rechtfertigt eine Kreisgebietsreform, die sich hinsichtlich ihres Ausmaßes an den verfassungsmäßigen Grundsätzen zu orientieren hat. Wenn auch die möglichen Einsparpotenziale mittels pauschaler Berechnungen schwer zu belegen sind und daher die genaue Höhe zweifelhaft sein dürfte, liegt es doch auf der Hand, dass erhebliche Einsparungen generierbar sind. Diese dürften auch durchaus höher liegen als die sich aus dem Fusionsgutachten Plön-Ostholstein nach vorsichtiger Berechnung abzuleitenden Beträge.

Hinsichtlich der geplanten weitgehenden **Verlagerung der Vollzugsaufgaben** des Landes auf die Kreise und kreisfreien Städte ist der Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit nach den Programmvorschriften der §§ 22, 26 LVwG¹ zu beachten. Eine strikte Trennung zwischen ministeriellen Aufgaben auf Landesseite und Vollzugsaufgaben auf kommunaler Seite ergibt nicht per se eine effiziente Verwaltung. Dies gilt insbesondere für ein vergleichsweise kleines Land wie Schleswig-Holstein. So darf und muss das Land auch Vollzugsaufgaben weiterhin wahrnehmen können, wenn dies die wirtschaftlichste Lösung oder aus sonstigen Gründen zwingend erforderlich ist.

Zu der Frage der Wirtschaftlichkeit und Sinnhaftigkeit der funktionalreformerischen Überlegungen im Rahmen der Dritten Phase der Aufgabenkritik der Landesregierung hat der LRH u. a. zu folgenden wesentlichen Punkten Stellung genommen:²

- Die erforderliche weitere Verschlinkung der **Katasterverwaltung** ist effektiv nur unter einheitlicher Personal- und Organisationsverantwortung zu realisieren. Eine vorhergehende Kommunalisierung würde diesen Umorganisationsprozess erheblich behindern, wenn nicht gar verhindern. Der LRH spricht sich nämlich zum einen dafür aus, die Zahl der Katasterämter erheblich zu reduzieren und auf Landesebene zu kon-

¹ Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 243, 534, zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes vom 26.06.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 292.

² Umdruck 16/2060.

zentrieren. Zum anderen sollte mittelfristig die Vermessungstätigkeit auf die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure übertragen werden. Dies entspricht auch dem Programmsatz der Landesregierung, wonach dem Verzicht von Aufgaben sowie der Übertragung auf Private Priorität vor einer Kommunalisierung eingeräumt wird. Durch diese Maßnahmen ließe sich mittelfristig Personal in nennenswertem Umfang einsparen.

- Das Finanzministerium hat vorgeschlagen, die **Vollzugsaufgaben** in den Bereichen Abfallwirtschaft, Immissionsschutz, Flurneuordnung und Dorfentwicklung unter bestimmten Voraussetzungen zu kommunalisieren. Der LRH hält insbesondere in den Bereichen Abfallwirtschaft und Immissionsschutz eine Aufteilung auf die Kreise und kreisfreien Städte sowie das Land für möglich. Die Kreise und kreisfreien Städte würden die Zuständigkeit für die Standardverfahren erhalten. Für Aufgaben komplexer Art und von großer Bedeutung, die Expertenwissen erfordern, wäre das Land verantwortlich. Nunmehr hat das Land die Weichen gestellt für eine Überführung des Landesamtes für Natur und Umwelt, der Ämter für ländliche Räume und der Staatlichen Umweltämter in ein neues Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume zum 01.01.2009. Die neue Struktur soll den Weg offenhalten für eine spätere Verlagerung einzelner Zuständigkeiten auf die kommunale Ebene. Ob die Kommunalisierung nach dieser Zentralisierung noch sinnvoll und wirtschaftlich ist und welche einzelnen Aufgaben unter welchen Bedingungen verlagert werden können, bleibt abzuwarten. Bisher sind lediglich die wasserrechtlichen Vollzugsaufgaben auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen worden.
- Beim **Denkmalschutz** schlägt der LRH statt der Kommunalisierung die Zentralisierung beim Land unter Wegfall einer Behördenebene vor. Dies kann dazu beitragen, die Verwaltungsaufgaben wirtschaftlicher und sparsamer zu erfüllen. Hierfür spricht zum einen, dass die Fachaufgabe auf der Ebene der Kreise bisher mit einem vielfach sehr kleinen Personalbestand wahrgenommen wird. Zum anderen findet bei schwierigen und kontroversen Fragestellungen oftmals eine Doppelbefassung der unteren und oberen Denkmalschutzbehörde statt. Auch die schwierige Haushaltslage der Hansestadt Lübeck spricht dafür, dass das Land der Stadt die Übernahme der Aufgaben der oberen Denkmalschutzbehörde anbietet.

Ein Schwerpunkt des noch ausstehenden Gesamtkonzepts soll auch die **innerkommunale Funktionalreform** sein, also die Aufgabenübertragung von den Kreisen auf die Gemeinden und Ämter, einschl. der Einführung der neuen Sonderstatusform einer Großen kreisangehörigen Stadt. In diesem Zusammenhang gibt der LRH zu bedenken, dass eine Verlagerung die Anforderungen an eine ausreichende Fachlichkeit, finanzielle Leis-

tungsfähigkeit, Effizienz sowie Bürgernähe in einem ausgewogenen Maß zu berücksichtigen hat. Erfolgt die Verlagerung auf eine kommunale Ebene, die die Aufgabe im Regelfall nur im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllen kann, ist dies nicht nur nach der Organisationslehre problematisch. Vieles spricht dafür, dass die Aufgabe dann auf der nächst höheren Bündelungsebene richtiger und besser angesiedelt ist. Als Beispiel mag die immer wieder erwogene **Verlagerung** der gesamten **unteren Bauaufsicht** von den Kreisen auf die gemeindlichen (Amts-)Verwaltungen dienen. Die Funktion der Bauaufsichtsbehörde hat starke Bezüge und Verflechtungen zu anderen vorhandenen Aufgabenstellungen der Kreise, insbesondere Bauleitplanung, Naturschutz, Wasserwirtschaft, Immissionsschutz und nicht zuletzt Wirtschaftsförderung. Hier würde eine Verlagerung zu mehr und nicht weniger Schnittstellen und Abstimmungsbedarf führen und damit der auch aus Wirtschaftlichkeitsgründen beabsichtigten Bündelfunktion der Kreise zuwiderlaufen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich - auch nach der Reform - eine sehr unterschiedliche Größe aufweisen. Eine Verlagerung der Bauaufsicht auf die gemeindliche Ebene würde eine Vervielfachung der Zahl der Bauaufsichtsbehörden mit gravierenden Folgen für die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung bedeuten. Eine solche Änderung ist auch deswegen nicht nachvollziehbar, weil in den letzten Jahren die Genehmigungspflicht für Bauvorhaben durch Änderungen der Landesbauordnung erheblich reduziert worden ist.

Grundlage des Koalitionsbeschlusses und der darauf basierenden Leitlinien ist, dass die Fusionsverpflichtung entfällt, wenn die geforderten **Fusionsrenditen** auch über **interkommunale Kooperationen** erreicht werden. Die Annahme, dass mit Kooperationen genauso viel eingespart werden könne wie durch eine Fusion der betreffenden Körperschaften, ist mehr als fraglich. Dagegen sprechen die bisherigen Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen sowie die entsprechenden Einschätzungen und Berechnungen verschiedener Gutachter. Zu berücksichtigen ist auch, dass nur bei einigen Kreisen ein entsprechender Fusionsdruck gegeben ist und daher nicht unbedingt auf die Kooperationsbereitschaft der nicht fusionsverpflichteten Kreise gesetzt werden kann. Problematisch ist auch die Anrechnung landesweiter Kooperationen aller oder vieler Kreise auf die Fusionsrendite. Dies betrifft sowohl die grundsätzliche Frage, ob sie überhaupt anrechenbar sind, als auch die Frage, wie die Anrechnung konkret erfolgen soll. Diese landesweiten Kooperationen werden i. d. R. vereinbart, weil sie per se für alle sinnvoll sind. Sie würden daher auch unabhängig von einer möglichen Fusionsverpflichtung eingegangen werden. Daher sind sie nicht ursächlich auf die jeweilige Fusionsnotwendigkeit zurückzuführen. Insgesamt ist es sehr wahrscheinlich, dass es einen Streit über

den Nachweis der Effizienzrenditen geben wird, zumal auch Prognosen zugelassen sind, denen mehr oder weniger realistische Annahmen zugrunde liegen könnten.

19.4 **Fazit**

Aufgrund der fehlenden Gesamtkonzeption und des bisherigen Verlaufs des ergebnisoffenen Prozesses ist zu befürchten, dass bei der geplanten Reform nur ein Produkt der politischen Kompromisse und damit des kleinsten gemeinsamen Nenners geschaffen wird. Wenn man weiter das Konzept eines Kreisgebietsreformgesetzes verfolgt, würde dies wegen der hohen Hürden bei der Mehrfachneugliederung dann auf viele Jahre weitere sinnvolle Änderungen in den Kreisstrukturen durch den Landesgesetzgeber mit hoher Wahrscheinlichkeit verhindern.

Daher regt der LRH an, sich auf ein Fördergesetz für freiwillige Fusionen von Kreisen und kreisfreien Städten zu beschränken. Dieses Fördergesetz sollte folgende Eckpunkte enthalten:

- Freiwilligkeitsphase bis 2012,
- „Hochzeitsprämie“ mit deutlicher Anreizwirkung für alle Kreise und kreisfreien Städte, unabhängig davon, ob sie nach den Leitlinien fusionsverpflichtet sind,
- Festlegung eines konzeptionellen Rahmens, um eine geordnete Entwicklung zu gewährleisten und als Voraussetzung für eine Förderung.

Diese Lösung hat folgende Vorteile:

Man würde de facto nichts anderes bewirken als das, was unter den derzeitigen politischen Konstellationen ohnehin nur möglich und beabsichtigt erscheint.

Der Landesgesetzgeber würde sich wegen der Problematik der Mehrfachneugliederung nicht in die Gefahr der Handlungsunfähigkeit begeben. Das Land könnte im Jahr 2013 - wie ohnehin beabsichtigt - das Ergebnis der freiwilligen Fusionen und Kooperationen betrachten und ggf. weitere Maßnahmen ergreifen.

Das Land würde sich nicht in einen absehbaren, lang andauernden Streit mit den Kreisen über mögliche Fusionsrenditen und die erzielten oder erzielbaren Kooperationsrenditen begeben.

Kiel, den 07. August 2008

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Aloys Altmann

Aike Dopp

Dr. Ulrich Eggeling

Dr. Gaby Schäfer

Claus Asmussen