



Kommunalbericht 2003

des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

Kiel, 16. Mai 2003

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Vorbemerkungen	7
2. Kommunalprüfung	8
3. Kommunale Finanzlage	12
4. Kennzahl „Schuldendienstfähigkeit“	33
5. Auswirkungen der Budgetierung	42
6. Entwicklung des Zuschussbedarfs im Einzelplan 4 - Soziale Sicherung	49
7. Effektivität der unterschiedlichen Organisationsformen bei der Heranziehung Unterhaltsverpflichteter im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt	66
8. Personalwirtschaft	72
9. Finanzielle Leistungsanreize in der kommunalen Praxis	79
10. Kommunale Versicherungen	84
11. Vergabep Praxis (VOL)	95
12. Kommunale Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften	101
13. Städtebauförderung und die Kommunen	110
14. Ausblick	116

Abkürzungsverzeichnis

A	Abschnitt (in der Haushaltsgliederung)
Abs.	Absatz
AG-BSHG	Ausführungsgesetz zum Bundessozialhilfegesetz
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt für Schleswig-Holstein
ASH	Arbeit für Schleswig-Holstein (Förderprogramm)
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BauGB	Baugesetzbuch
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMT-G	Bundesmanteltarifvertrag Gemeinden
BSH	Beschäftigungsgesellschaft Schleswig-Holstein mbH
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BStBl.	Bundessteuerblatt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
€	EURO - Europäische Währungseinheit
EVb. IT	Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen
Ew	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
GPÄ	Gemeindeprüfungsämter
GRUR	Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HbL	Hilfe in besonderen Lebenslagen
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
HZA	Hilfe zur Arbeit
IT	Informations- und Kommunikationstechnik
KiTa	Kindertagesstätte
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
LPVO	Leistungsprämienverordnung
LRH	Landesrechnungshof
LRH-G	Gesetz über den Landesrechnungshof

LStuVO	Leistungsstufenverordnung
LV	Landesverfassung
MFG	Mittelstandsförderungsgesetz
Mio. €	Millionen EURO
NSM	Neues Steuerungsmodell
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
OLG	Oberlandesgericht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
SGB	Sozialgesetzbuch
T€	Tausend EURO
Tz.	Textziffer in diesem Bericht
UA	Unterabschnitt (in der Haushaltsgliederung)
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VgRÄG	Vergaberechtsänderungsgesetz
VgV	Vergabeverordnung
VKA	Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL/A	Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A
Ziff.	Ziffer

1. Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) ist als Prüfungsbehörde schwerpunktmäßig für die Landesverwaltung zuständig, darüber hinaus aber auch für die Prüfung der kommunalen Körperschaften. Dabei liegt der Schwerpunkt seiner Prüfungstätigkeit im kommunalen Bereich bei den größeren Kommunen des Landes (kreisfreie Städte, Kreise, Städte über 20.000 Einwohner - Ew).

Da Erkenntnisse aus diesem Aufgabenfeld in den jährlichen Bemerkungen des LRH, die in erster Linie eine Grundlage für die Entlastung der Landesregierung darstellen, nur in Einzelfällen behandelt werden, legt der LRH hiermit nach 1999 und 2001 einen **dritten gesonderten Bericht** über seine vielfältigen Prüfungstätigkeiten im kommunalen Bereich vor. Mit diesem Kommunalbericht werden gem. § 2 Abs. 5 des Gesetzes über den Landesrechnungshof¹ dem Landtag und der Landesregierung sowie darüber hinaus den Kommunen und der Öffentlichkeit Prüfungsfeststellungen von übergeordneter und allgemeiner Bedeutung mitgeteilt.

Das **Innenministerium** als oberste Kommunalaufsichtsbehörde und die **kommunalen Landesverbände** sind über den Entwurf des Kommunalberichts unterrichtet worden. Gleichzeitig wurde ihnen Gelegenheit für Hinweise und Anregungen gegeben. Die Beiträge „Soziale Sicherung des Einzelplans 4“, „Heranziehung Unterhaltsverpflichteter“ und „Kommunale Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften“ hat auch das **Sozialministerium** mit der Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Das Innenministerium und die kommunalen Landesverbände haben die Herausgabe des dritten Tätigkeitsberichts des LRH für den kommunalen Bereich begrüßt; besondere Hinweise des Innenministeriums, des Sozialministeriums und der kommunalen Landesverbände sind in einzelnen Textbeiträgen berücksichtigt bzw. wiedergegeben worden.

Die Anregung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände im Rahmen des Kommunalberichts 1999, bei künftigen Berichten dieser Art auch Erkenntnisse aus Prüfungen im kreisangehörigen Gemeindebereich einzubeziehen, ist - wie schon im Kommunalbericht 2001 - aufgegriffen und weiter intensiviert worden. Die Beiträge „Auswirkungen der Budgetierung“ und „Kommunale Versicherungen“ beruhen auf Erkenntnissen gemeinsamer Prüfungen des LRH mit jeweils 5 Gemeindeprüfungsämtern (GPÄ) der Kreise. Die bisher schon gute Zusammenarbeit mit den GPÄ ist damit ausgebaut und weiter vertieft worden.

¹ Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G) vom 02.01.1991, GVObI. Schl.-H. S. 3.

2. Kommunalprüfung

2.1 Grundlagen der Kommunalprüfung

Neben der umfangreichen Prüfungstätigkeit im staatlichen Bereich der Landesverwaltung hat der LRH auch im kommunalen Bereich einen umfassenden Prüfungsauftrag gem. Art. 56 Abs. 2 LV¹ i. V. m. § 2 Abs. 2 LRH-G. Diese **Verankerung der Kommunalprüfung in der Verfassung** gibt es außer in Schleswig-Holstein nur in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen.

Gesetzliche Grundlage für die Kommunalprüfung ist das **Kommunalprüfungsgesetz (KPG)**².

Die Prüfung der kommunalen Körperschaften in Schleswig-Holstein gliedert sich in die örtliche Prüfung, die überörtliche Prüfung und die Jahresabschlussprüfung der kommunalen Wirtschaftsbetriebe. Alle diese Prüfungen haben das Ziel, Sachvorgänge und Verfahrensabläufe im Hinblick auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu überprüfen.

2.2 Zuständigkeiten für die Kommunalprüfung

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

¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) vom 13.12.1949, i. d. F. d. Gesetzes zur Änderung der Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13.06.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 391, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.10.2002, GVOBl. Schl.-H. S. 214.

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.

³ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegegesetz - HGrG) vom 19.08.1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2001, BGBl. I S. 3955.

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

Unabhängig von dieser kommunalaufsichtlichen Zuordnung kann der LRH auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung aller kommunalen Körperschaften im Rahmen von Querschnittsprüfungen überwachen (§ 5 a KPG). Dabei handelt es sich um Prüfungen einzelner oder mehrerer Aufgabenbereiche bei einer größeren Anzahl von Kommunen.

Eine **ausführliche Darstellung** der Organisation, der Ziele und der Inhalte sowie des Verfahrens der Prüfung im kommunalen Bereich ist dem ersten **Kommunalbericht 1999** des LRH, S. 8 ff., zu entnehmen. Dabei sind jedoch die durch das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 25.06.2002 wirksam gewordenen wesentlichen Änderungen des KPG zu berücksichtigen:

- Klarstellung, dass in die überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften auch die Eigenbetriebe und anderen Sondervermögen einbezogen sind (§ 1),
- Entlastung der GPÄ durch Verlängerung der Fristen für überörtliche Prüfungen und unvermutete Kassenprüfungen (§ 3),
- besondere Regelung der Querschnittsprüfung (§ 5 a),
- völlige Gebühren- und Auslagenfreiheit der Prüfungen (§ 6),
- Beteiligung des Hauptausschusses an der Schlussbesprechung, Abschluss des Prüfungsverfahrens durch die Prüfungsbehörde und Verlängerung der Frist für die Veröffentlichung des Prüfungsergebnisses auf 6 Monate (§ 7),
- Einbeziehung der durch die Gemeindeordnung neu eingeführten Kommunalunternehmen in die überörtliche Prüfung (§ 7 a) und die Jahresabschlussprüfung (§ 14 a),
- zeitliche Vorgabe für den turnusmäßigen Wechsel des Abschlussprüfers für die Jahresabschlussprüfung (§ 9),
- vollständige Einbeziehung der kommunalen Krankenhäuser und Pflegeheime in die Jahresabschlussprüfung (§ 10),
- Anpassung der Bestimmungen über Gegenstand, Verfahren und Bestätigungsvermerk der Jahresabschlussprüfung an die zwischenzeitlich eingetretenen Änderungen des HGB (§§ 13 und 14).

2.3 **Zukunftsgerichtete Prüfungstätigkeit des LRH**

Die Rechnungsprüfung versucht zunehmend, den **zukunftsgerichteten Beratungsaspekt** in den Vordergrund ihrer Arbeit zu stellen. Dies wird deutlich an einer immer höheren Dichte von Vorschlägen zur Veränderung der Arbeit in den Kommunen auch im Rahmen der regelmäßigen überörtli-

chen Prüfungen, bei der den Kommunen schon während der örtlichen Erhebungen Hinweise und Anregungen zu Verbesserungen im Verwaltungshandeln gegeben werden.

Darüber hinaus ist auch die vom LRH vermehrt gewählte Form der Querschnittsprüfung im kommunalen Bereich tendenziell nicht allein auf die Aufdeckung von Fehlentwicklungen im Rahmen einer Ordnungsprüfung beschränkt, sondern in vielen Fällen als Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung auf Vorschläge zur Veränderung der Aufgabenerledigung durch die Kommunalverwaltung ausgerichtet.

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

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

2.4 Übersicht über Kommunalprüfungen

In den Jahren 2001 und 2002 hat der LRH im Einzelnen bei folgenden kommunalen Körperschaften **überörtliche Prüfungen** durchgeführt:

- Kreise Steinburg, Rendsburg-Eckernförde, Plön, Schleswig-Flensburg, Ostholstein, Dithmarschen und Herzogtum Lauenburg,
- Städte Eckernförde, Geesthacht und Rendsburg,
- Zweckverband des Kreises Steinburg und der Stadt Itzehoe (Krankenhaus und Seniorenzentrum Itzehoe).

Im selben Zeitraum erfolgten **Querschnittsprüfungen** zu folgenden Themenbereichen:

- Kommunale Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften,
- kommunale Versicherungen,
- Auswirkungen der Budgetierung,
- Effektivität der unterschiedlichen Organisationsformen bei der Heranziehung Unterhaltsverpflichteter im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt.

Aktuell führt der LRH u. a. eine **Querschnittsprüfung** zum Thema „Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich“

durch, deren Erkenntnisse voraussichtlich im Herbst 2003 vorliegen werden (siehe hierzu auch Tz. 14).

Zusammengefasste Erkenntnisse aus Prüfungen mit kommunalem Bezug fanden ihren Niederschlag auch in folgenden **Bemerkungsbeiträgen 2002**:

- Entwicklungsmaßnahmen der Stadt Norderstedt,
- Beschaffungen im Bereich Brandschutz,
- Energieeinsparung in öffentlichen Liegenschaften (Kommunen),
- Zuwendungen für Baumaßnahmen an Pflegeheimen,
- Ländliche Wasserversorgungsanlagen,
- Erschließung von Gewerbegebieten,
- Altlasten.

Auch die folgenden Beiträge in den **Bemerkungen 2003** weisen einen kommunalen Bezug auf:

- Organisation der Personalverwaltung im Landesbereich einschließlich des IT-Projekts „PERMIS-Integration“ und einer Nachschau zum IT-Verfahren „Personalmanagement- und -informationssystem PERMIS-Verwaltung“,
- Förderung von Technologie- und Gewerbezentren,
- Erhebung und Verwendung der Fischereiabgabe,
- Pflegesatzverfahren bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (Landesrahmenvertrag nach § 93 d Abs. 2 BSHG¹),
- Tierschutz.

Weiterhin lässt der LRH jährlich rd. 120 **Jahresabschlussprüfungen** kommunaler Wirtschaftsbetriebe von Wirtschaftsprüfern oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durchführen, wertet die Prüfungsberichte aus und ergreift - falls erforderlich - weitere Maßnahmen. Hinzu kommt die Beobachtung und Überwachung von mehr als 20 kommunalen Gesellschaften, die nach HGB geprüft werden.

Neben den ausschließlich die geprüften kommunalen Körperschaften betreffenden Feststellungen und Anregungen haben sich aus den Kommunalprüfungen des LRH auch Erkenntnisse von übergeordneter und allgemeiner Bedeutung für den kommunalen Bereich ergeben, die in den nachfolgenden Beiträgen dargestellt werden.

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.

3. Kommunale Finanzlage

Die kommunale Finanzlage hat sich in den beiden letzten Jahren wieder verschärft; die freien Finanzspielräume sind bei den Städten und den Kreisen weiter abgesunken. Die fehlenden Eigenmittel für die notwendige Investitionstätigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften sind offenbar z. T. durch zusätzliche Kredite ersetzt worden; denn die Schuldenstände sind nach einer Phase der Stagnation erneut angestiegen.

Im Haushaltsjahr 2003 wird sich dieser Abwärtstrend fortsetzen. Nach den Haushaltsplanzahlen gibt es eine Vielzahl von unausgeglichenen Haushalten, insbesondere bei den Kreisen und kreisfreien Städten. Auch für die kommenden Jahre haben sich die Perspektiven der kommunalen Finanzen aufgrund der konjunkturellen Lage und der Auswirkungen der Steuerreform verschlechtert.

Zu dem von den Kommunen bereits eingeschlagenen Weg der Haushaltskonsolidierung gibt es daher keine Alternative.

In den Kommunalberichten 1999 und 2001 ist die Finanzsituation der kommunalen Körperschaften analysiert worden, die der unmittelbaren überörtlichen Prüfung durch den LRH unterliegen (Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte über 20.000 Ew¹). Aufbauend auf den dabei veröffentlichten Daten erfolgt eine Fortschreibung der Analysen, wobei auch diese Analyse im Wesentlichen auf 3 anerkannten Kennzahlen basiert, die einen finanzwirtschaftlichen Zusammenhang aufweisen und daher geeignet sind, einen Überblick über die finanzielle Entwicklung der kommunalen Körperschaften zu gewähren:

- Der **freie Finanzspielraum**, der den im Verwaltungshaushalt erwirtschafteten Überschuss darstellt und für die Finanzierung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zur Verfügung steht,
- das **Investitionsvolumen**, zu dem der Vermögenserwerb, die Baumaßnahmen sowie die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen gerechnet werden, und
- die **Pro-Kopf-Verschuldung**².

Als Beurteilungszeitraum sind die Haushaltsjahre 1995 bis 2002 zugrunde gelegt worden. Das für die Analyse benötigte Zahlenmaterial ist den

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

² Zur Problematik dieser Kennzahl wird auf Tz. 4 dieses Kommunalberichts zur Schulden dienstfähigkeit verwiesen.

Rechnungsergebnissen der Kommunen sowie den jährlichen Schuldenstatistiken des Statistischen Landesamts entnommen und durch eigene Berechnungen des LRH ergänzt worden. Der Ausblick auf das Haushaltsjahr 2003 basiert auf den kommunalen Haushaltsplänen.

- 3.1 Direkte Vergleiche zwischen den kommunalen Körperschaften sind aufgrund der **unterschiedlichen Aufgabenstruktur und der verschiedenen Einnahmequellen** nicht aussagekräftig. Daher erfolgen die Darstellung und die Analyse getrennt nach den 3 kommunalen Hauptgruppen der Kreise, der kreisfreien Städte und der Mittelstädte.

Innerhalb der jeweiligen Kommunalgruppen sind Vergleiche grundsätzlich möglich. In diesem Zusammenhang ist auf die **Bedeutung von Kennzahlen** hinzuweisen. Wegen der unterschiedlichen Aufgabenerfüllung und der durch örtliche Besonderheiten ungleichen Dichte in der Aufgabenwahrnehmung sind Kommunen nie ganz vergleichbar; Kennzahlenvergleichen können daher auch Argumente entgegengebracht werden. Auf die Verzerrung der Kennzahlen durch Ausgliederungen von Betrieben und Einrichtungen aus dem Kernhaushalt in Eigenbetriebe oder Gesellschaften ist wiederholt hingewiesen worden¹. Signifikant sind die dadurch verursachten rechnungstechnischen Veränderungen insbesondere bei den Gebühreneinnahmen sowie bei den Personalausgaben. Dennoch bieten Kennzahlen aus interkommunalen Vergleichen erste wichtige Anhaltspunkte für den Hintergrund der finanzwirtschaftlichen Entwicklung. Die Kennzahlen sollten in diesem Sinne verstanden werden.

- 3.2 Die **Einnahme- und Ausgabevolumina der Verwaltungshaushalte** haben sich von 1995 bis 2002 wie folgt entwickelt:

Jahr	Mittelstädte		Kreisfreie Städte		Kreise	
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
	T€	T€	T€	T€	T€	T€
1995	678.491	678.491	1.579.804	1.599.066	1.548.842	1.548.842
1996	675.316	675.316	1.509.271	1.523.158	1.580.714	1.580.723
1997	656.942	659.796	1.501.349	1.519.022	1.456.676	1.458.063
1998	709.756	710.402	1.484.330	1.492.618	1.470.854	1.475.241
1999	692.554	693.960	1.470.271	1.470.626	1.483.595	1.484.094
2000	672.152	672.152	1.452.560	1.472.264	1.507.130	1.507.130
2001	688.193	692.026	1.478.716	1.502.606	1.553.144	1.553.144
2002	684.294	688.347	1.524.166	1.555.358	1.535.574	1.543.809

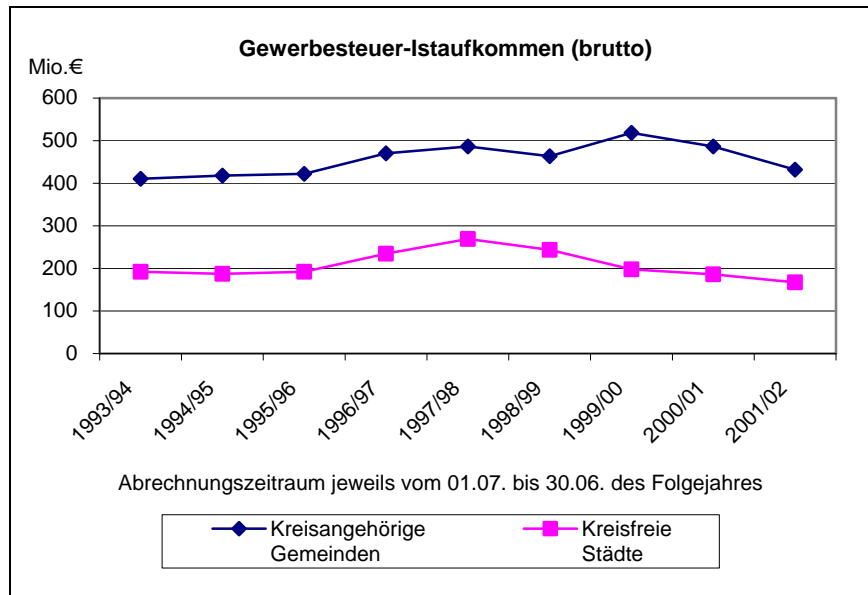
¹ Vgl. Kommunalbericht 1999, Nr. 3.2, und Kommunalbericht 2001, Nr. 3.1.

Die Rückgänge in den Haushaltsvolumina resultierten in erster Linie aus der Herauslösung von kostenrechnenden Einrichtungen aus dem eigentlichen Kernhaushalt, insbesondere der Abwasserbeseitigung und der Abfallbeseitigung, sowie aus der Übertragung von Aufgaben an private Unternehmen bzw. Verbände, z. B. der Gebäudereinigung oder der Führung der Alten- und Pflegeheime. Bei den kreisfreien Städten sind erstmalig im Haushaltsjahr 2001 die Haushaltsvolumina nicht weiter zurückgegangen; allerdings haben sie 2002 die bereits 1995 abgebildeten Volumina nicht erreicht. Bei den Mittelstädten und Kreisen war der Rückgang von Einnahmen und Ausgaben nicht so gleichmäßig auszumachen; gleichwohl stiegen in beiden Gruppen 2001 die Einnahmen und die Ausgaben kräftig.

Als erhebliche Last erweisen sich die zunehmenden Fehlbeträge insbesondere in den kreisfreien Städten. Nach einer tendenziellen Verbesserung zum Ende der 90er-Jahre überstiegen ab dem Haushaltsjahr 2000 die Ausgaben die Einnahmen erneut um mehr als 20 Mio. € und knüpften damit an das schwierige Haushaltsjahr 1995 an. Problematisch ist dabei der Anstieg der Fehlbeträge von 1,3 % (2000) über 1,6 % (2001) auf 2 % (2002).

Die Mittelstädte verzeichneten 1997 bis 1999 sowie 2001 und 2002 ebenfalls Fehlbeträge, allerdings auf erheblich geringerem Niveau als in den kreisfreien Städten. Die Kreise hatten von 1997 bis 1999 Probleme mit dem Haushaltsausgleich; in den Haushaltsjahren 2000 und 2001 waren alle Kreishaushalte in Einnahme und Ausgabe ausgeglichen. Im Haushaltsjahr 2002 wurden die Kreise zeitversetzt mit den in 2000/2001 zurückgegangenen Einnahmen des kreisangehörigen Bereichs konfrontiert. Das Defizit in den Kreisen hatte jedoch einen deutlich geringeren Umfang als in den Mittelstädten. Letztlich zeigen die in den Gruppen der Städte seit 2001 und der Gruppe der Kreise seit 2002 größer werdenden Fehlbeträge auch die begrenzten Erfolge der Haushaltskonsolidierung auf.

Das im Vergleich zu den Kreisen weniger stabile Einnahme-/Ausgabengefüge in den Städten ist auf die i. d. R. ungleichmäßigen Gewerbesteuer-einnahmen zurückzuführen. Deutliche Unterschiede bei den Gewerbesteuer-einnahmen in der Entwicklung sind übrigens zwischen den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Kommunen zu verzeichnen:



Quelle: Statistisches Landesamt (Statistische Berichte: „Schlüsselzuweisungen in Schleswig-Holstein“).

Die kreisfreien Städte haben ihre Einnahmen aus der Gewerbesteuer ab 1995/1996 nur vorübergehend verbessert; durch den Fortfall der Gewerkekapitalsteuer ab 01.01.1998 und den massiven Einbruch im Haushaltsjahr 1999 sind die Einnahmen zuletzt unter den Stand gesunken, wie er bis Mitte der 90er-Jahre zu verzeichnen war. Die kreisangehörigen Gemeinden konnten ihre Einnahmen ab dem zweiten Halbjahr 1999 kurzfristig noch einmal steigern. Das Gewerbesteueraufkommen ist vor allem ein Problem für die größeren Städte, deren oftmals wichtigste Einnahmequelle traditionell die Gewerbesteuer angesichts der Konzentration der Wirtschaftstätigkeit in den Städten ist. Dagegen zeigt der erst später einsetzende und nur relativ moderate Rückgang der Gewerbesteuer in den kreisangehörigen Gemeinden die stabilisierenden Wirkungen der mittelständischen Unternehmen. Das etwas höhere Niveau an Gewerbesteuer-einnahmen im kreisangehörigen Bereich ist deshalb auch maßgeblich mitverantwortlich für die Verlässlichkeit der Kreisumlage, die eine Haupteinnahmequelle für die Kreishaushalte darstellt.

In der Gesamtbetrachtung darf allerdings nicht übersehen werden, dass der die Gemeinden belastende Fortfall der Gewerkekapitalsteuer sofort durch einen neuen Anteil an der Umsatzsteuer kompensiert wurde.

- 3.3 Die Konstruktion des kommunalen Haushaltsrechts führt im Regelfall systembedingt zu einem Überschuss im Verwaltungshaushalt, in welchem die laufenden Einnahmen und Ausgaben gebucht werden. Dieser Überschuss sollte in aller Regel ausreichen, die erforderlichen Pflichtzuführungen an den Vermögenshaushalt vorzunehmen, und zwar die Tilgungsraten für Kredite, die Rückstellungen für später entstehende Folgeinvestitionen, die Gebührenüberschüsse der kostenrechnenden Einrichtungen und die treu-

händerisch zu verwaltenden Mittel. Soweit der Überschuss des Verwaltungshaushalts höher ausfällt, ist ein sog. **freier Finanzspielraum** erwirtschaftet worden. Fällt der Überschuss im Verwaltungshaushalt geringer aus, wird ein negativer freier Finanzspielraum ausgewiesen, da die Pflichtzuführungen zwingend vorgenommen werden müssen.

Der freie Finanzspielraum steht im Vermögenshaushalt als Eigenmittel für die Finanzierung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zur Verfügung. Je höher er ausfällt, desto geringer ist der Kreditbedarf für die kommunalen Investitionen zu veranschlagen. Der freie Finanzspielraum wird als Nachweis für die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit im Sinne des § 85 Abs. 2 der Gemeindeordnung (GO) herangezogen. Zu interkommunalen Vergleichszwecken wird die Kennzahl des freien Finanzspielraums auf einen einwohnerbezogenen Wert umgerechnet. Trotz der besonderen Bedeutung dieser Kennzahl kann ihre Aussagekraft in Einzelfällen eingeschränkt sein¹.

- 3.3.1 Der freie Finanzspielraum ist in den **Mittelstädten** weiter zurückgegangen. In der folgenden Tabelle werden der Gesamtbetrag und der einwohnerbezogene Gruppenwert dargestellt.

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

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

Die sich 1998 abzeichnende Erholung der Kommunal Finanzen war nicht von langer Dauer; bereits ab dem Haushaltsjahr 2000 setzte sich eine Entwicklung durch, nach der die freien Finanzspielräume zu sinken begannen. Stagnierende Einnahmen und steigende Ausgaben verringerten den Überschuss im Verwaltungshaushalt. Zu den bereits seit 1999/2000 fortdauernden Wirkungen der Konjunkturschwäche, des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 und des Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform kamen für die schleswig-holsteinischen Mittel-

¹ Vgl. Kommunalbericht 2001, Nr. 4.

städte ab dem Haushaltsjahr 2001 einige verschärfende Umstände hinzu, wie die pauschale Kürzung der Finanzausgleichsmasse (jährlich 38,4 Mio. € für alle Kommunen) oder die Beteiligung der Kreise an der Finanzausgleichsumlage, die zu einer Reduzierung der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden führte und damit die gemeindliche Situation verschlechterte. Zu einer spürbaren Belastung hat sich ferner die Gewerbesteuerumlage entwickelt, wie der nachfolgenden Zeitreihe zu entnehmen ist:

Veränderung des Gewerbesteuerumlagesatzes

Jahr	1995	1997	1999	2001	2003	Zunahme 1995 - 2003
Umlage- satz	79 v. H.	78 v. H.	83 v. H.	91 v. H.	114 v. H.	+ 45 %

Die Summe der aus diesen Entwicklungen resultierenden Belastungen reduzierte trotz der durch die Mittelstädte fortgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen in den Haushaltsjahren 2001 und 2002 die Überschüsse im Verwaltungshaushalt und damit die freien Finanzspielräume.

Die freien Finanzspielräume sind 2002 gegenüber dem Vorjahr durchgängig gesunken. Lediglich 3 Städte - Husum, Norderstedt und Wedel - konnten ihren positiven freien Finanzspielraum verbessern, alle weiteren Städte haben z. T. spürbar geringere Finanzspielräume ausgewiesen. Namhafte Werte können nur noch von den Städten Eckernförde, Geesthacht und Wedel nachgewiesen werden; Ahrensburg und Reinbek konnten in beiden Jahren keinen freien Finanzspielraum ausweisen. Bad Oldesloe hat - ebenso wie 2001 - den höchsten Fehlbetrag erwirtschaftet. Auch ein ausgeglichener Haushalt ist kein Indiz für eine befriedigende finanzielle Situation, wie die Rechnungsergebnisse 2002 der Städte Elmshorn, Heide, Itzehoe, Reinbek und Schleswig aufzeigen, denn hier konnte der Haushaltsausgleich nur durch teilweise erhebliche Entnahmen aus den Rücklagen oder durch den Einsatz von Vermögensveräußerungserlösen sichergestellt werden.

Zwischen den freien Finanzspielräumen der Städte gibt es beachtliche Unterschiede. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Mittelstädte ist im Wesentlichen das Ergebnis von sehr differierenden Aufkommen an der Gewerbesteuer, aber auch von unterschiedlichen Belastungen, besonders im Bereich der Sozialhilfe. Dazu kommen unterschiedliche Standards in dem Angebot von kommunalen Leistungen und der Intensität der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben, deren erhebliche Einflüsse auf die Ausgabenstruktur nach den Prüfungsfeststellungen des LRH oft unterschätzt werden. Daher hat sich die Bandbreite der freien Finanzspielräume in den

Jahren 2001 und 2002 nicht verändert, wie folgende Gegenüberstellung deutlich macht:

Jahr	T€		€/Ew	
	Höchster Wert	Niedrigster Wert	Höchster Wert	Niedrigster Wert
1995	9.433	0	287	0
1996	15.744	0	225	0
1997	6.958	- 2.838	245	- 142
1998	14.725*	- 490	512*	- 23
1999	11.772	- 1.407	406	- 60
2000	10.999	0	193	0
2001	13.294	- 2.149	456	- 55
2002	8.012	- 2.368	275	- 100

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

3.3.2 Die Finanzsituation der 4 **kreisfreien Städte** ist ausweislich der freien Finanzspielräume auch im langjährigen Vergleich angespannter als in den Mittelstädten:

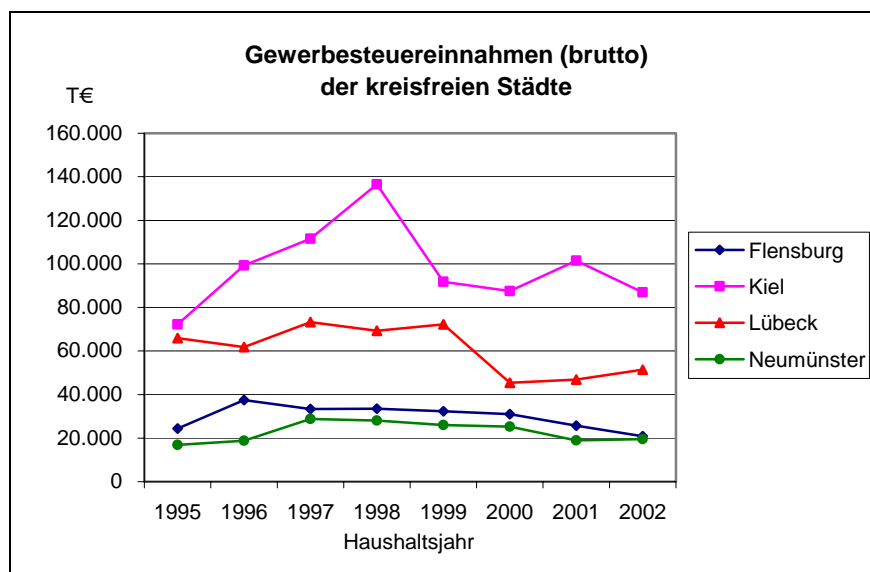
Jahr	Freier Finanzspielraum (Gesamtbetrag T€)	Freier Finanzspielraum (€/Ew)
1995	- 17.748	- 28
1996	- 4.891	- 8
1997	- 3.783	- 6
1998	23.972	38
1999	13.412	22
2000	6.904	11
2001	- 5.383	- 9
2002	- 31.643	- 52

Die bei einer Gesamtbetrachtung dieser Kommunalgruppe noch befriedigende finanzielle Leistungsfähigkeit der Jahre 1998 bis 2000 konnte nicht gehalten werden. Mit den Rechnungsergebnissen 2001 haben die 4 Städte zusammen erneut einen negativen freien Finanzspielraum ausgewiesen. Dieses Jahresergebnis verdeckt allerdings 2 gegensätzliche Abschlüsse, nach denen Kiel und Neumünster erhebliche Überschüsse mit guten freien Finanzspielräumen erwirtschaften konnten, während Lübeck und Flensburg mit hohen Fehlbeträgen abschlossen (17,4 Mio. € bzw. 6,5 Mio. €) und damit per Saldo die freien Finanzspielräume ins Minus brachten.

Das Haushaltsjahr 2002 verlief schwieriger als das Vorjahr. Der Stadt Kiel gelang der Ausgleich des Verwaltungshaushalts nur mithilfe einer Rücklagenentnahme von 34,7 Mio. €. Die Ergebnisse in Lübeck und Flensburg

wiesen hohe Fehlbeträge aus (17,5 Mio. € bzw. 10,9 Mio. €). Im Ergebnis der Hansestadt Lübeck ist jedoch der aus dem Jahre 2000 stammende Fehlbetrag in Höhe von 19,4 Mio. € enthalten; damit errechnet sich für die Hansestadt 2002 unter Berücksichtigung einer Zuführung an den Verwaltungshaushalt von rd. 9,4 Mio. € ein struktureller Fehlbetrag von annähernd 7,5 Mio. €. Die Stadt Neumünster hat erstmalig seit 1996 wieder einen Fehlbetrag von rd. 3,3 Mio. € ausgewiesen.

Die Städte Flensburg und Lübeck sind in der Gruppe der kreisfreien Städte nach wie vor die „Sorgenkinder“ in Schleswig-Holstein. Beide Städte haben erhebliche Defizite aus dem (vor-)vergangenen Jahr, die nach spätestens 2 Jahren abgearbeitet werden müssen und dann aufgrund der geringen Leistungskraft dieser Städte aller Wahrscheinlichkeit nach dadurch neue Fehlbeträge verursachen werden. So wird sich für Flensburg bis Ende 2003 ein Gesamtdefizit von rd. 40 Mio. € und für Lübeck von voraussichtlich rd. 68 Mio. € ergeben. Die Hauptursache für die Haushaltsprobleme dieser Städte liegt in der Entwicklung der Gewerbesteuer.



Im Vergleich über mehrere Jahre wird an den Eckjahren 1995 und 2002 die unterschiedliche Gewerbesteueraufbringung der kreisfreien Städte deutlich. Während die Städte Kiel und Neumünster ihre Gewerbesteuer nominal um mehr als 20 % bzw. 15 % steigern konnten, haben Lübeck und Flensburg Rückgänge von mehr als 22 % bzw. 15 % hinnehmen müssen. Ganz deutlich wird die für Lübeck und Flensburg schwierige Situation auch bei einem einwohnerbezogenen Kennzahlenvergleich.

Gewerbesteuereinnahmen (brutto) €/Ew				
Jahr	Lübeck	Flensburg	Kiel	Neumünster
1995	304	278	293	206
1996	286	431	404	228
1997	340	386	459	351
1998	322	392	569	344
1999	338	381	388	322
2000	213	366	375	315
2001	219	304	437	238
2002	241	246	372	245
Veränderung 1995 - 2002	- 21 %	- 12 %	+ 27 %	+ 19 %

Weitere Ursachen für die geringen freien Finanzspielräume in den Haushaltsjahren 2001 und 2002 liegen in der weiteren Entwicklung der sonstigen allgemeinen Deckungsmittel (Steuern, Steuerbeteiligungen, Finanzausgleich). Zu den für die kreisfreien Städte bedeutsamen Umständen gehören die bereits angeführte Kürzung der Finanzausgleichsmasse durch das Land Schleswig-Holstein (insgesamt 38,4 Mio. € jährlich), der Rückgang des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer (2001: - 3,3 %; 2002: - 1,6 %) und der erneute Anstieg der Gewerbesteuerumlage. Die kreisfreien Städte sind durch das Zusammentreffen von konjunkturell bedingten negativen Entwicklungen und der Unternehmenssteuerreform bzw. des Steuersenkungsgesetzes bei ihren Einnahmen aus der Gewerbesteuer in einem Ausmaß getroffen worden, dem mit herkömmlichen Konsolidierungsmaßnahmen kaum mehr begegnet werden kann. Die Auswirkungen der rückläufigen allgemeinen Deckungsmittel auf die freien Finanzspielräume der kreisfreien Städte sind gravierend und schlagen unmittelbar durch.

Die Bandbreite bei den freien Finanzspielräumen der einzelnen kreisfreien Städte stellt sich wie folgt dar:

Jahr	T€		€/Ew	
	Höchster Wert	Niedrigster Wert	Höchster Wert	Niedrigster Wert
1995	210	- 7.501	1	- 86
1996	7.834	- 13.882	32	- 64
1997	11.521	- 13.644	141	- 63
1998	17.095	- 6.643	114	- 31
1999	12.979	- 355	161	- 4
2000	11.758	- 19.157	91	- 90
2001	14.268	- 17.464	61	- 82
2002	0	- 17.456	0	- 129

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die bis Ende 2000 erkennbare leichte Entspannung der Kommunalfinanzen bei den kreisfreien Städten sich nicht fortgesetzt hat. Deutlicher als bei den Mittelstädten zeigt sich in dieser Kommunalgruppe eine starke Abhängigkeit von der Gewerbesteuer, deren Schwankungen in Städten mit starkem finanziellen Druck wie Flensburg und Lübeck schnell zu negativen freien Finanzspielräumen führen. Wenn sich wie in den Jahren 2001 und 2002 zu den geringeren Gewerbesteuererträgen weitere Einnahmeverluste (Finanzausgleichsleistungen, Einkommensteueranteil) hinzukommen, geraten diese Städte aufgrund der Verlustvorträge des (vor-)vergangenen Jahres in eine finanzielle Abwärts-spirale.

Während die Stadt Kiel die schwierigen Jahre bisher mit ihrer aus Vermögensveräußerungen gut gefüllten allgemeinen Rücklage überbrückt hat, konnte Neumünster über mehrere Jahre von erfolgreichen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen profitieren.

3.3.3 Der freie Finanzspielraum bei den 11 **Kreisen** entwickelte sich in den einzelnen Jahren des Betrachtungszeitraums wie folgt:

Haushalts-jahr	Freier Finanzspielraum (Gesamtbetrag T€)	Freier Finanzspielraum (€/Ew)
1995	54.952	27
1996	55.945	27
1997	37.550	18
1998	23.153	11
1999	38.216	18
2000	57.633	27
2001	57.177	26
2002	14.468	7

In der Übersicht wird die in den Kreisen zeitversetzt wirkende Haushaltssituation des gemeindlichen Bereichs deutlich. So spiegeln sich in den Zahlen für 2000 und 2001 die haushaltswirtschaftlich erfolgreichen Jahre 1999 bis Mitte 2000 wider, in denen z. B. auch die Mittelstädte gute freie Finanzspielräume erwirtschafteten. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kreise ist bis in das Haushaltsjahr 2001 jedoch insgesamt stabil geblieben. Der in den Mittelstädten in der zweiten Jahreshälfte 2000 einsetzende Einnahmerückgang bei der Gewerbesteuer und beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (u. a. diese Steuern stellen die Grundlage für die Kreisumlagenberechnung 2002 dar) gibt gemeinsam mit den zurückgehenden Kreisschlüsselzuweisungen eine Erklärung für den Einbruch der Kreisfinanzen im Haushaltsjahr 2002.

In folgender Übersicht sind die Höchst- und Niedrigstwerte der freien Finanzspielräume der Kreise zusammengestellt:

Jahr	T€		€/Ew	
	Höchster Wert	Niedrigster Wert	Höchster Wert	Niedrigster Wert
1995	9.371	3.272	68	13
1996	13.053	182	58	1
1997	9.040	- 1.387	39	- 9
1998	8.957	- 3.204	66	- 15
1999	7.682	- 499	49	- 3
2000	9.804	0	65	0
2001	12.605	533	78	3
2002	6.967	- 3.950	51	- 20

In den Jahren 2000 und 2001 hat kein Kreis einen Fehlbetrag ausgewiesen. Auch bei spezifischer Betrachtung der einzelnen Jahresrechnungen 2001 waren die Ergebnisse bemerkenswert. Bis auf die Kreise Herzogtum Lauenburg, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg hatten alle anderen Kreise freie Finanzspielräume zwischen 21 und 78 €/Ew erzielt.

2002 fielen die Kreisfinanzen erstmalig im Berichtszeitraum spürbar schlechter aus. Die Kreise Herzogtum Lauenburg, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg wiesen negative freie Finanzspielräume aus. Lediglich die Kreise Steinburg und Segeberg konnten befriedigende Ergebnisse erzielen (24 bzw. 51 €/Ew); alle weiteren Kreise lagen mit der einwohnerbezogenen Kennzahl nur noch zwischen 4 und 11 €/Ew, jedoch ohne ein strukturelles Defizit. Aus der Sicht der finanzstärkeren Kreise hat die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes¹, mit der ab 2001 eine Beteiligung der Kreise von 50 % an der von finanzstarken Gemeinden abzuführende Finanzausgleichsumlage eingeführt wurde, eine positive Wirkung entfaltet. Allerdings mindert der Kreisanteil gleichzeitig die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden und verschlechtert damit ihre finanzielle Situation. Ferner wurde mit dieser FAG-Änderung zugelassen, im Zusammenhang mit der Erhebung der zusätzlichen Kreisumlage den Schwellenwert für die sog. Ausgangsmesszahl bis zu einer festgeschriebenen Höchstgrenze durch die Kreise selbst festzulegen. Allerdings hat bisher nur ein Kreis die eröffnete Möglichkeit zur Verbesserung seiner Finanzlage durch Absenkung des maßgeblichen Vom-Hundert-Satzes genutzt. Der Kreis Pinneberg hat mit einer Anhebung des Satzes seine Einnahmemöglichkeiten sogar reduziert.

¹ Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und des Jugendförderungsgesetzes vom 19.12.2000, GVOBl. Schl.-H. 2001 S. 2.

Die allgemeinen Kreisumlagesätze sind 2001 und 2002 nicht erhöht worden. Der Kreis Stormarn hat den Hebesatz für die allgemeine Kreisumlage um einen Punkt auf 34 v. H. gesenkt. Damit lag der durchschnittliche Hebesatz in beiden Jahren bei rd. 31 v. H.

- 3.4 Die **Investitionen**¹ der kommunalen Körperschaften bestehen aus den Ausgabegruppen des Vermögenserwerbs, der Baumaßnahmen und der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen. Sie haben sich seit 1995 wie folgt entwickelt:

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

Die bereits im Kommunalbericht 2001 beschriebene Stagnation der Investitionsvolumina der Kreise und kreisangehörigen Städte hielt an; die kreisfreien Städte haben ihr Investitionsvolumen im Berichtszeitraum im Großen und Ganzen beibehalten. In der Gruppe der kreisfreien Städte hat es 2002 durch eine Sonderentwicklung in Lübeck einen Anstieg des Investitionsvolumens gegeben. Der Bund hat für den Bau des Herrentunnels eine Rate von rd. 40 Mio. € überwiesen, die dem privaten Bauträgerkonsortium entsprechend dem Baufortschritt zugewendet werden soll (s. auch in der Tabelle auf S. 24 zur differenzierten Darstellung der Arten der Investitionen den Bereich „Zuwendungen und Zuschüsse“). Bei den Mittelstädten ist ein Rückgang für nahezu alle Jahre seit 1995 festzustellen. Der Anstieg 2001 und 2002 gegenüber dem Haushaltsjahr 2000 ist eine Reaktion auf die finanzwirtschaftlich etwas erfolgreicheren Jahre 1998/1999 und stellt keine echte Trendwende dar. Insgesamt haben die Mittelstädte damit innerhalb von 8 Haushaltsjahren ihr Investitionsvolumen um rd. 28 % reduziert. Geringer fällt der Rückgang der Investitionstätigkeit bei den Kreisen aus. In den Kreisen ist allerdings schon seit 1995 ein kontinuierlicher Rückgang der Investitionsvolumina festzustellen, der 2001 und 2002 jeweils mehr als 4 Mio. € betrug.

¹ Der „klassische“ Investitionsbegriff umfasst auch die Darlehen für Investitionen (s. Rund-erlass des Innenministers zur Kreditwirtschaft, zuletzt geändert durch Erlass vom 25.10.1993, Nr. 2.2, Satz 3). Diese Darlehen werden hier nicht berücksichtigt, da sie wirtschaftlich dem Investitionsvolumen des Darlehensnehmers zuzurechnen sind und anderenfalls Doppelzählungen verursachen würden.

Das Investitionsvolumen der 3 Kommunalgruppen insgesamt ist von 517 Mio. € (1995) um 30 Mio. € (= 6 %) auf 487 Mio. € (2002) zurückgegangen. Die Gründe lagen bis zum Ende der 90er-Jahre ganz überwiegend in den Ausgliederungen von Einrichtungen und Betrieben aus den kommunalen Haushalten. Seit den Jahren 2001/2002 ist als eine zweite Hauptursache die massive Verschärfung der kommunalen Finanzsituation hinzugetreten. In etlichen kommunalen Körperschaften wird das Investitionsprogramm im Zuge der Haushaltskonsolidierung überarbeitet, um einzelne Vorhaben zu strecken oder sogar zu streichen. Dabei verzichten Kommunen immer häufiger auf die Realisierung von geförderten Maßnahmen, weil sie den geforderten Eigenanteil nicht mehr aufbringen können. Ziel der Kommunen ist es dabei, den im Verwaltungshaushalt zu erwirtschaftenden Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) zu reduzieren, um den Gesamthaushalt zu konsolidieren.

Die Investitionsmittel werden von den 3 Gruppen der kommunalen Körperschaften unterschiedlich verwendet. Bei den beiden Städtegruppen lag das Schwergewicht durchgängig auf den Baumaßnahmen, bei den Kreisen entsprechend ihrer Aufgabenstellung bei Zuschüssen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung im Einzelnen:

Jahr	Mittelstädte T€			Kreisfreie Städte T€			Kreise T€		
	Vermög.- erwerb	Baumaß- nahmen	Zuw./ Zusch.	Vermög.- erwerb	Baumaß- nahmen	Zuw./ Zusch.	Vermög.- erwerb	Baumaß- nahmen	Zuw./ Zusch.
1995	35.530	103.539	10.877	38.053	137.087	43.367	17.949	55.563	75.666
1996	37.314	89.139	12.399	66.793	157.832	38.606	14.769	44.463	88.735
1997	31.835	73.468	7.199	23.117	130.550	38.080	17.529	35.015	84.683
1998	50.194	65.008	5.926	34.256	120.363	48.424	13.866	42.814	82.821
1999	36.712	65.714	4.205	41.418	115.780	45.120	14.916	46.491	82.726
2000	34.346	65.106	4.745	58.348	132.444	47.211	17.013	44.680	86.277
2001	23.529	73.745	5.718	41.787	126.620	52.944	17.243	44.079	82.493
2002	23.918	78.766	5.486	34.080	120.373	85.276	18.629	47.827	72.654
Zus.	273.378	614.485	56.555	337.852	1.041.049	399.028	131.914	360.932	656.055
Anteil	29 %	65 %	6 %	19 %	59 %	22 %	12 %	31 %	57 %

Die im Berichtszeitraum abgenommene Investitionskraft der kommunalen Körperschaften beeinträchtigte das Bauvolumen in allen 3 Kommunalgruppen spürbar.

- 3.5 Große Aufmerksamkeit ist ferner der **Verschuldung** der kommunalen Körperschaften beizumessen. Der aus der Verschuldung resultierende Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) ist über die gesamte Laufzeit des jeweiligen Kredits im Verwaltungshaushalt zu erwirtschaften. Der Schuldendienst kann im Falle stagnierender Einnahmen bei den allgemeinen

Deckungsmitteln oder bei stark steigenden laufenden Ausgaben zu einer erheblichen und langfristigen Belastung werden und damit zu einer Gefährdung der finanziellen Leistungsfähigkeit beitragen.

Die folgende Aufstellung zeigt die Entwicklung der Schulden der 3 Kommunalgruppen für den Berichtszeitraum auf. Die Zahlen sind der Statistik über öffentliche Schulden in Schleswig-Holstein bzw. für 2002 den Rechnungsergebnissen entnommen. Die von einigen kommunalen Körperschaften in Anspruch genommenen sog. inneren Darlehen aus Sonderrücklagen oder von eigenen Betrieben sind in dieser Übersicht nicht enthalten.

Jahr	Mittelstädte		Kreisfreie Städte		Kreise	
	T€	€/Ew	T€	€/Ew	T€	€/Ew
1995	245.243	525	1.086.797	1.714	321.701	154
1996	242.869	518	1.127.907	1.792	344.808	164
1997	251.955	535	1.185.462	1.895	354.227	167
1998	254.029	540	1.226.501	1.976	377.394	176
1999	260.268	555	1.179.615	1.919	382.755	177
2000	255.507	545	1.184.019	1.939	374.137	172
2001	258.128	549	1.186.664	1.947	376.343	172
2002	273.820	581	1.123.229	1.838	383.546	175

Zwischen den 3 Kommunalgruppen gibt es ein unterschiedliches Schuldengefälle. Relativ moderaten Schulden in den Gruppenschneidungen der Mittelstädte und der Kreise stehen sehr hohe Kennzahlen der kreisfreien Städte gegenüber. Daneben ist eine unterschiedliche Dynamik des Schuldenzuwachses im Berichtszeitraum festzustellen. So sind die Schulden im Vergleich der Eckjahre bei den kreisfreien Städten um 3 % angestiegen, während bei den Mittelstädten und den Kreisen ein Zuwachs von 12 % bzw. um 19 % festzustellen ist. Allen Gruppen ist gemeinsam, dass sie als Reaktion auf finanzwirtschaftlich gute Entwicklungen die Neuverschuldung - z. T. zeitversetzt - stark begrenzt bzw. Altschulden zurückgeführt haben.

Die Mittelstädte und die Kreise haben den im Jahr 2000 begonnenen Schuldenabbau bedauerlicherweise nicht fortsetzen können. In beiden Gruppen sind in 2001 und 2002 neue Kredite aufgenommen worden, die auch nach Abzug der planmäßigen Tilgungen die vorhandenen Schuldenstände erhöht haben. Bemerkenswert ist dabei jedoch das Volumen der Baumaßnahmen bei den kreisangehörigen Städten. Die kreisfreien Städte haben nach einer geringen Erhöhung im Vorjahr ihre Schulden in 2002 senken können. Besonders auffällig sind dabei die Fortsetzung der im Haushaltsjahr 2000 begonnenen Schuldentilgung der Landeshauptstadt

Kiel um 42,0 Mio. € und die im Berichtszeitraum erfolgte erste Reduzierung der Netto-Neuverschuldung der Stadt Lübeck um 25,6 Mio. €

- 3.5.1 Die Bandbreite der statistisch ausgewiesenen Verschuldung der 3 Kommunalgruppen in absoluten Zahlen und nach Einwohnerwerten stellt sich wie folgt dar:

Mittelstädte

Jahr	T€		€/Ew	
	Höchster Wert	Niedrigster Wert	Höchster Wert	Niedrigster Wert
1995	39.893	3.194	905	139
1996	39.818	5.028	738	216
1997	44.245	4.892	829	240
1998	44.250	1.514	983	53
1999	44.686	930	974	32
2000	44.279	882	950	30
2001	46.137	835	991	29
2002	47.637	787	1.203	27

Kreisfreie Städte

Jahr	T€		€/Ew	
	Höchster Wert	Niedrigster Wert	Höchster Wert	Niedrigster Wert
1995	418.684	136.111	1.931	1.551
1996	432.365	122.781	2.001	1.450
1997	446.238	139.512	2.024	1.710
1998	463.567	144.341	2.105	1.780
1999	456.366	144.615	2.134	1.698
2000	472.410	134.453	2.261	1.660
2001	483.481	128.488	2.457	1.582
2002	457.880	119.264	2.609	1.394

Kreise

Jahr	T€		€/Ew	
	Höchster Wert	Niedrigster Wert	Höchster Wert	Niedrigster Wert
1995	61.813	8.418	260	38
1996	74.407	7.784	313	45
1997	83.243	7.232	346	42
1998	89.706	6.719	369	38
1999	80.227	12.435	326	49
2000	77.723	12.155	313	50
2001	71.540	12.150	285	45
2002	71.621	12.314	283	45

In allen 3 Tabellen ist die Bandbreite sowohl der absoluten Zahlen wie auch der einwohnerbezogenen Werte deutlich größer geworden. Dies begründet sich aus einem kontinuierlichen stärkeren Anstieg der höchsten Werte bei gleichzeitiger Stagnation bzw. einem Rückgang der niedrigsten Werte. Dies bedeutet also, dass die kommunalen Körperschaften mit den höchsten Schulden in allen 3 Gruppen im Jahre 2002 ungünstiger positioniert sind als zum Anfang des Berichtszeitraums. Zugleich haben die Kommunen aus den beiden Städtegruppen mit den niedrigsten Werten ihre finanziellen Möglichkeiten jetzt noch vorteilhafter gestaltet als im Jahr 1995. Dies soll durch ein Zahlenbeispiel, das sich auf die absolute Schuldenbelastung bezieht, deutlich gemacht werden, wobei eine Tilgung von 4 % und eine durchschnittliche Zinsbelastung von 5 % angenommen werden. Dabei ergeben sich aufgrund der in der vorangegangenen Tabelle ausgewiesenen Zuwächse bzw. Reduzierungen an Schulden für die höchsten und niedrigsten Werte folgende Mehr- bzw. Minderbelastungen im Schuldendienst 2002 gegenüber 1995:

Kommunale Gruppe	Mehrbelastung für den Verwaltungshaushalt	Minderbelastung für den Verwaltungshaushalt
1. Mittelstädte		
- höchster Wert	697.000 €	-
- niedrigster Wert	-	216.000 €
2. Kreisfreie Städte		
- höchster Wert	3.527.600 €	-
- niedrigster Wert	-	1.516.230 €
3. Kreise		
- höchster Wert	882.720 €	-
- niedrigster Wert	350.640 €	-

Besonders ungünstig ist die finanzielle Ausgangssituation für die kreisfreie Stadt mit den höchsten Schulden geworden. Sie hat aktuell eine um mindestens 3,5 Mio. € höhere Schuldendienstbelastung als die Stadt, die 1995 die höchsten Schulden ausgewiesen hat. Insgesamt wird mit diesem Beispiel deutlich, dass höhere Schulden den Verwaltungshaushalt weiter einengen, den freien Finanzspielraum reduzieren und damit die Erwirtschaftung von Eigenmitteln für die Investitionsfinanzierung nur noch eingeschränkt möglich machen. In den Folgejahren kommt es oft zu weiteren Netto-Neuverschuldungen, die ihrerseits mit noch höheren Zins- und Tilgungsbelastungen bedient werden müssen. Eine finanzwirtschaftliche Abwärtsspirale hat begonnen, die mit einfachen Sparmaßnahmen nicht mehr aufzuhalten ist. Ein wirksames Haushaltskonsolidierungskonzept muss nach Ansicht des LRH daher auch einen Beitrag zur schnellen Beendigung der Netto-Neuverschuldung leisten, und zwar vorrangig bei den sog. unrentierlichen Schulden¹.

Bei den **Mittelstädten** ist die größer gewordene Bandbreite auf die Stadt Geesthacht zurückzuführen, die mehrfach unerwartet außerordentlich hohe Steuereinnahmen zum Abbau der Verschuldung eingesetzt hat und 2002 unter Berücksichtigung ihrer Rücklage praktisch schuldenfrei war. Die höchste Pro-Kopf-Verschuldung - mit großem Vorsprung vor den anderen Städten - wiesen die Städte Elmshorn und Pinneberg auch im Jahr 2002 aus.

Auch in der Gruppe der **kreisfreien Städte** ist die Bandbreite stark gestiegen. Kiel und Neumünster lagen Ende 2002 unter 1.500 €/Ew und Lübeck bei 2.250 €/Ew; Flensburg hat mehr als 2.600 €/Ew nachgewiesen. Den höchsten absoluten Schuldenstand hat Lübeck, den geringsten Neumünster. Die Landeshauptstadt Kiel hat ihren Schuldenstand durch einige günstige Vermögensveräußerungen spürbar senken können.

Bei den **Kreisen** sind die Bandbreiten auf unterschiedliche Entwicklungen zurückzuführen. Nur die Kreise Pinneberg, Plön, Steinburg und Stormarn konnten die Verschuldung effektiv reduzieren; die weiteren Kreise haben neue Schuldenhöchststände erreicht. Die Kreise Ostholstein, Segeberg und Schleswig-Flensburg weisen die mit Abstand höchsten Schulden je Ew aus; der Kreis Rendsburg-Eckernförde hat mit hohem Vorsprung die geringsten Schulden je Ew ausgewiesen.

3.6 **Zusammenfassend** ist festzustellen, dass die 1998 bei den Städten und zeitversetzt auch bei den Kreisen einsetzende Verbesserung der finanziel-

¹ Die rentierlichen Schulden sind aus finanzwirtschaftlicher Sicht nicht so problematisch, wenn sie vollständig erstattet werden (z. B. durch Gebühren, Kostenmieten oder Verkaufserlöse). Daher sind die Kredite für rentierliche Vorhaben nach dem Krediterlass des Innenministeriums auch bei negativem freien Finanzspielraum genehmigungsfähig.

len Leistungsfähigkeit trotz der im gesamten Berichtszeitraum vorgenommenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung nur ein kurzes „Strohfeuer“ darstellte. Der Abwärtstrend der freien Finanzspielräume setzte bereits im Haushaltsjahr 2000 erneut ein und hielt auch 2001 und 2002 weitgehend unvermindert an. Die Schulden der kommunalen Körperschaften sind bei den kreisangehörigen Städten und den Kreisen weiter angestiegen und haben Ende 2002 jeweils einen neuen Höchststand erreicht. Die Höhe der Investitionen ist aufgrund von Ausgliederungen, aber auch durch die schwierige Finanzlage, teilweise zurückgegangen; in den Mittelstädten und in den Kreisen lagen sie im Haushaltsjahr 2002 unter dem Stand von 1995.

Bei den **Mittelstädten** hat zum Ende des Berichtszeitraums die Anzahl der unausgeglichene Haushalte bzw. der strukturell unausgeglichene Haushalte zugenommen; der Haushaltsausgleich konnte in diesen Fällen nur noch durch teilweise erhebliche Entnahmen aus den Rücklagen oder Vermögensveräußerungen sichergestellt werden. Diese Kommunen haben reagiert und ihre Investitionstätigkeit zurückgefahren; damit konnte der Zuwachs der Schulden maßvoll begrenzt werden.

In der Summe der Kennzahlen haben die **kreisfreien Städte** eine besonders problematische Finanzlage nachgewiesen, denn die freien Finanzspielräume fielen häufiger als in den anderen Kommunalgruppen negativ aus. In der Detailbetrachtung lässt sich jedoch feststellen, dass die Städte Lübeck und Flensburg während des gesamten Berichtszeitraums eine ungünstige finanzielle Leistungsfähigkeit hatten. Vorbildhafte Kennzahlen hat nur die Stadt Neumünster erzielt. Anders als in der Landeshauptstadt Kiel, die ihre finanzwirtschaftliche Verbesserung durch einige spektakuläre Vermögensveräußerungen (vorübergehend) verbesserte, hat in Neumünster die Anfang der 90er-Jahre begonnene Sanierung der städtischen Finanzen nachhaltige Erfolge erzielt. Für die Gruppe der kreisfreien Städte kann insgesamt positiv vermerkt werden, dass die Investitionstätigkeit im Großen und Ganzen in der Höhe beibehalten wurde.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit der **Kreise** hat sich erst zum Ende des Berichtszeitraums verschlechtert. Im Durchschnitt der Kennzahlen war die finanzielle Leistungsfähigkeit bis Ende 2001 relativ stabil, erst im Haushaltsjahr 2002 ist der freie Finanzspielraum abrupt auf den tiefsten Stand seit 1995 abgesunken. Die Kreise haben ihr Investitionsvolumen der allgemeinen Haushaltssituation angepasst und es seit 1995 durchgängig vermindert. Trotz kontinuierlicher Bemühungen um eine Haushaltskonsolidierung ist der Schuldenstand stärker als in den anderen Kommunalgruppen angewachsen.

3.7 Das **Haushaltsjahr 2003** ist noch von erheblichen Unsicherheiten hinsichtlich der konjunkturellen Entwicklung geprägt. So hat die Steuerschätzung vom November 2002 die Annahmen für 2003 auf allen Ebenen nach unten korrigiert. Dies bedeutet für die schleswig-holsteinischen Kommunen gegenüber 2002 insbesondere Rückgänge der kommunalen Finanzausgleichsmasse (- 8,8 %) und beim Familienleistungsausgleich (- 7 %). Darüber hinaus ist der Gewerbesteuerumlagesatz auf 114 % (2002: 102 %) erhöht worden, sodass der Netto-Zuwachs wiederum deutlich unter einem eventuellen Brutto-Ergebnis liegen wird. Insgesamt muss die finanzwirtschaftliche Entwicklung der schleswig-holsteinischen Kommunen daher weiterhin mit großer Besorgnis gesehen werden. Zwar erfolgen die Haushaltsplanungen der kommunalen Gebietskörperschaften sehr vorsichtig; gleichwohl geben die bereits vorliegenden Haushaltspläne einen ersten Einblick in eine sehr schwierig werdende Haushaltssituation.

Der freie Finanzspielraum der **Mittelstädte** wird spürbarer als im Vorjahr ins Minus rutschen. Im Vergleich zu 2002, als 9 von 15 Mittelstädten positive freie Finanzspielräume erwirtschafteten, ist aus den vorliegenden Planungsdaten erkennbar, dass die Anzahl der Fehlbeträge bzw. der ohne Überschuss abschließenden Haushalte deutlich zunehmen wird. Damit werden die ohnehin schon bescheidenen freien Finanzspielräume der vergangenen Jahre erneut unterschritten, sodass für die Finanzierung der Investitionen erneut geringere Eigenmittel zur Verfügung stehen werden. Die Haushaltspläne sehen ganz überwiegend höhere Kreditaufnahmen als Kredittilgungen vor. Absehbar ist daher ein erheblicher Anstieg der Verschuldung, da die Gebietskörperschaften ihre begonnenen, auf mehrere Jahre ausgelegten Investitionsvorhaben nicht unterbrechen können.

Bei den **kreisfreien Städten** wird der Fehlbetrag nach den Planungszahlen 2003 in Lübeck und Flensburg noch höher ausfallen als im Vorjahr. Kiel und Neumünster rechnen nach dem Haushaltplan mit einem ausgeglichenen Haushalt. Da die Landeshauptstadt Kiel im Vorjahr einen Doppelhaushalt für 2002/2003 aufgestellt hatte, ist hier allerdings mit gravierenden Veränderungen zu rechnen. Voraussichtlich wird Kiel noch im ersten Halbjahr 2003 in einem Nachtragshaushaltsplan einen erheblichen Fehlbedarf ausweisen. Die Fehlbedarfe in Lübeck (voraussichtlich mehr als 50 Mio. €) und in Flensburg (24,0 Mio. €) enthalten auch den jeweils im Haushaltsjahr 2001 erwirtschafteten Fehlbetrag. Im Saldo weist Lübeck dann einen strukturellen Fehlbedarf von rd. 33 Mio. € und Flensburg von 21,1 Mio. € aus. Insgesamt wird die Erwirtschaftung der Eigenmittel von den kreisfreien Städten problematisch gesehen; die Haushalte sehen daher im Saldo eine Netto-Neuverschuldung vor. Lediglich die Stadt Neumünster ist zuversichtlich, aufgrund der Ergebnisse ihrer Haushaltskonso-

lidierung die Verschuldung nunmehr im vierten Jahr in Folge zurückführen zu können.

Bei den **Kreisen** werden 2003 die vom zweiten Halbjahr 2001 an zu verzeichnenden Einbrüche im Gewerbesteueraufkommen auf die Einnahmen aus der Kreisumlage durchschlagen. Dabei wird sich das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren deutlich verschärfen. Die Ursachen sind auf die konjunkturellen Entwicklungen und die steuerrechtlichen Änderungen zurückzuführen. Während im Vorjahr lediglich 3 Kreise keinen freien Finanzspielraum erwirtschaften konnten, hat im laufenden Haushaltsjahr die überwiegende Anzahl der Kreise einen Fehlbedarf ausgewiesen oder lediglich einen ausgeglichenen Haushalt vorgelegt, teilweise mit strukturellem Fehlbedarf. Bereits jetzt ist absehbar, dass als Folge des geringen Niveaus an Eigenmitteln der Kreditbedarf erheblich anschwellen und in der Folge die Schulden bei dieser Kommunalgruppe wesentlich stärker steigen lassen wird. Die Netto-Neuverschuldung bei den Kreisen wird 2003 nach den Planungsdaten rd. 41 Mio. € betragen.

Als **Fazit** ist festzustellen, dass die Perspektiven der kommunalen Finanzen sich aufgrund der konjunkturellen Lage und der Auswirkungen der Steuerreform weiter verschlechtert haben. Zwar sind in der Vergangenheit die Rechnungsergebnisse der kommunalen Gebietskörperschaften regelmäßig besser ausgefallen als die Planungsdaten; angesichts der dramatischen Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung muss jedoch für 2003 und die Folgejahre mit einer weiteren Zuspitzung der Haushaltslage gerechnet werden. Die Kommunen sind in den vergangenen Jahren nicht in der Lage gewesen, eine angemessene Vorsorge für die Jahre 2004 und 2005 zu treffen, in denen mit der Umsetzung der zweiten und dritten Stufe des Steuersenkungsgesetzes das Einnahmenniveau in der Einkommensteuer voraussichtlich deutlich absinken wird. Dabei ist den Kommunen durchaus die Notwendigkeit bewusst, die eigene Finanzsituation mithilfe von Haushaltskonsolidierungskonzepten aktiv weiter zu verbessern. Mit diesem Eigenbeitrag ist von den Kommunen nach den Feststellungen des LRH weitgehend begonnen worden, oft mit Erfolgen.

Die kommunalen Gebietskörperschaften erwarten andererseits vom Land eine größere Unterstützung auf dem Weg zu einer verlässlichen Finanzausstattung. Erforderlich ist aus Sicht des LRH, die Einnahmen sicherer und stetiger zu machen. Das Land sollte seinen Einfluss in der Gemeindefinanzreformkommission geltend machen, um die kommunale Finanzautonomie mit dem Hebesatzrecht auf eine gewichtige Gewerbesteuer zu erhalten. Schließlich sollte der kommunale Handlungsspielraum durch eine ernsthafte Begrenzung der Pflichtaufgaben und durch die deutliche Reduzierung von Standards für die Aufgabenerfüllung erhöht werden. Zwar ist

dem LRH bewusst, dass der Verhandlungsspielraum des Landes angesichts der eigenen finanziellen Situation eingeschränkt ist. Gleichwohl sollte entsprechend dem Konnexitätsprinzip die zulasten der Kommunen gehende Sozialhilfekostenerstattung nach dem Quotalen System und die zurückgegangene Beteiligung des Landes an den Jugendhilfekosten in die Erörterung über eine angemessene kommunale Finanzausstattung einbezogen werden.

Wie bei den vorangegangenen Kommunalberichten ist auch diesmal der Entwurf des Beitrags mit dem **Innenministerium** erörtert und abgestimmt worden; die Hinweise und Anregungen des Innenministeriums wurden weitgehend berücksichtigt.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** weist in seiner Stellungnahme zunächst darauf hin, dass die Vornahme von Vergleichen zwischen Gruppen von Gebietskörperschaften mit unterschiedlichem Aufgabenbestand und unterschiedlicher Aufgabenstruktur, z. B. zwischen den kreisfreien Städten und Mittelstädten, sich naturgemäß als schwierig erweise. Darüber hinaus mache der Kommunalbericht zur kommunalen Finanzlage deutlich, dass die kommunalen Gebietskörperschaften in ihrer Gesamtheit kaum mehr in der Lage seien, sich aus eigener Kraft bei zurückgehenden Einnahmen zu helfen. Es liege auf der Hand, dass trotz aller Bemühungen um Haushaltskonsolidierung ein strukturelles Haushaltsdefizit bestehe, wenn gesetzliche Aufgaben im gleichen Umfang und gleicher Qualität erfüllt werden sollten, die kommunale Finanzausstattung jedoch abnehme. Zu Recht werde in dem Kommunalbericht deshalb auf die Erwartenshaltung der kommunalen Gebietskörperschaften hingewiesen, eine angemessene kommunale Finanzausstattung sicherzustellen.

Der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag** hat angeregt, in künftige Kommunalberichte auch exemplarische Aussagen zur Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden aufzunehmen; diese Anregung wird der LRH berücksichtigen.

4. Kennzahl „Schuldendienstfähigkeit“

Die Gesamtverschuldung bzw. die Pro-Kopf-Verschuldung einer Kommune haben als Kennzahlen in den vergangenen Jahren erheblich an Aussagekraft verloren, da die Kommunen vielfältige Aufgaben ausgegliedert und in diesem Zusammenhang bestehende Schulden unterschiedlich zugeordnet haben.

Der LRH bedient sich daher im Zusammenhang mit der Beurteilung der Verschuldungssituation der Kommunen einer zusätzlichen Kennzahl, bei der die Schulden in Relation zur konkreten Einnahme- und Ausgabesituation gesetzt werden. Diese dynamische Schuldenbetrachtung bietet sich für Zeitvergleiche und insbesondere für Vergleiche mit anderen Kommunen an.

- 4.1 Bei der **Beurteilung der Verschuldung** einer Kommune wird i. d. R. auf die Gesamtverschuldung bzw. auf die einwohnerbezogene Pro-Kopf-Verschuldung zurückgegriffen. Dabei gestaltet sich die Analyse der Schuldensituation im kommunalen Bereich zunehmend schwieriger, da die Kommunen in den letzten Jahren vielfältige Ausgliederungen von Aufgaben aus dem Haushalt vorgenommen haben und es hierbei in unterschiedlicher Art und Weise zu der in diesem Zusammenhang erforderlich werdenden Schuldenzuordnung gekommen ist. Während einige Kommunen die Kredite auf die ausgegliederten Einrichtungen übertragen haben, wobei dann folglich auch der Schuldendienst aus dem Kernhaushalt wegfiel, führen andere Kommunen die Schulden weiter in ihren Kernhaushalten und lassen sich die Zins- und Tilgungsbelastungen als Bedienung eines Trägerdarlehens erstatten. Es liegt damit auf der Hand, dass diejenigen Kommunen, in denen z. B. die anlagenintensiven Aufgabenbereiche der Abfall- oder Abwasserbeseitigung noch als Regiebetriebe im Kernhaushalt geführt werden, eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung aufweisen als andere Kommunen, bei denen diese Bereiche inklusive der erforderlichen Kredite ausgelagert worden sind.

Darüber hinaus sagt die Gesamtverschuldung an sich - oder ausgedrückt in einer statischen Pro-Kopf-Verschuldung - noch nicht viel über das hiermit verbundene Risikopotenzial aus, welches ggf. die zukünftige finanzielle Leistungsfähigkeit tangieren könnte. Vielmehr ist in diesem Zusammenhang die Frage von Bedeutung, ob die jeweilige Kommune in der Lage ist bzw. für die Zukunft sein wird, den mit der Verschuldung verbundenen Verpflichtungen auch nachzukommen (Schuldendienstfähigkeit).

Genauso wie einer Kommune mit einem hohen Schuldenstand in Anbetracht ihrer hohen Einnahmeüberschüsse im Verwaltungshaushalt gleichwohl eine hohe Schuldendienstfähigkeit attestiert werden kann, kann in

einer anderen Kommune ein niedriger Schuldenstand auch darauf zurückzuführen sein, dass die Gesamtsituation die Bedienung eines höheren Schuldendienstes nicht zuließ und ggf. auch in Zukunft nicht zulassen wird. Sowohl ein hoher als auch ein niedriger Schuldenstand kann somit isoliert betrachtet zu Fehlschlüssen führen.

Eine Verschuldungsgrenze ist damit - weitgehend unabhängig von der Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung - danach zu bestimmen, ob die Kommune langfristig in der Lage ist, den aus der Verschuldung resultierenden Schuldendienst zu tragen. Aus diesem Grund erscheint es weitaus aussagekräftiger, die **Verschuldung einer Kommune im Zusammenhang mit ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu beurteilen.**

- 4.2 Als wichtigste Kennzahl zur überblicksartigen Einschätzung der finanziellen Gesamtsituation einer Kommune wird allgemein der „**Freie Finanzspielraum**“ angesehen. Dieser dient z. B. den Kommunalaufsichtsbehörden zur Beurteilung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit bei der Genehmigung von Krediten und anderen genehmigungsbedürftigen Rechtsgeschäften. In seinem letzten Kommunalbericht 2001 hat sich der LRH ausführlich mit dieser Kennzahl befasst. Dabei ist deutlich geworden, dass der freie Finanzspielraum nicht frei von Einflussfaktoren ist, die die Aussagekraft schmälern und die finanzielle Situation zuweilen besser erscheinen lassen als die realen Gegebenheiten tatsächlich sind. Neben einer vernachlässigten Bauunterhaltung und den verschiedenen Effekten aus erfolgten Ausgliederungen kann insbesondere das Finanzierungsverhalten durch die Gestaltung von Kreditkonditionen den freien Finanzspielraum nicht unerheblich beeinflussen. Bei der vom LRH im Rahmen seiner überörtlichen Prüfungen anzustellenden Finanzanalyse zur Einschätzung der finanziellen Gesamtsituation einer Kommune erfordern solche Konstellationen deshalb auch eine differenziertere Betrachtung. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist der freie Finanzspielraum auch nur bedingt geeignet, in Beziehung zum Schuldenstand gesetzt zu werden, um die Verschuldung hinsichtlich ihres Risikopotenzials für die betreffende Kommune einschätzen zu können.
- 4.3 Um die Verknüpfung der Schulden mit der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune herzustellen und gleichzeitig einige „Probleme“ der Kennzahl freier Finanzspielraum auszuschließen, erscheint es zweckmäßig, die Schulden in Relation zur konkreten Einnahme- und Ausgabesituation vor Zinsen und Tilgung zu setzen (**effektive Aufbringungskraft**). Durch die Ausblendung des Kapitaldienstes werden die Effekte aus den im Bereich der Finanzierung ggf. genutzten Gestaltungsmöglichkeiten (z. B. Tilgungsstreckung) eliminiert und gleiche Ausgangsbasen für Vergleiche geschaffen. Dabei werden automatisch und weitgehend die Effekte aus rentierli-

chen Krediten berücksichtigt, soweit die damit verbundenen Einnahmen Bestandteil des Verwaltungshaushalts werden.

Das Ergebnis ist eine **technische Kennzahl**, die angibt, wie oft der Schuldenstand bezogen auf den Beginn eines Jahres den Saldo aus laufenden Einnahmen und Ausgaben ohne Schuldendienst (Überschuss vor Zinsen und Tilgung) übersteigt.¹ Diese Kennzahl „**Schuldendienstfähigkeit**“ lässt sowohl im Zeitvergleich als auch gerade im Vergleich mit anderen Kommunen eine differenzierte Einschätzung der aktuellen Verschuldungssituation im Hinblick auf die allgemeine finanzielle Lage der jeweiligen Kommune zu. Je höher ihr Wert ausfällt, desto kritischer ist die vorhandene Verschuldung im Verhältnis zur finanziellen Situation der Kommune zu bewerten.

Die Kennzahl ist im Übrigen weitgehend ausgliederungsneutral, da davon auszugehen sein wird, dass mit der Ausgliederung auch die Schulden aus dem Kernhaushalt herausgegangen sind. Soweit die Ausgliederung mit der Übertragung eines Trägerdarlehens (Schulden laufen weiter über den Kernhaushalt) verbunden war, erfolgt die Kapitaldienstleistung in den Verwaltungshaushalt und findet dort ebenfalls Berücksichtigung bei den Gesamteinnahmen.

Bei einer Verschuldungsbetrachtung aus dem Blickwinkel einer Differenzierung zwischen einer belastenden und einer sich selbst tragenden (quasi unproblematischen) Verschuldung würde die Kennzahl natürlich die größte Aussagekraft gewinnen, wenn es gelänge, nur die unrentierliche Verschuldung in Relation zur Einnahme- und Ausgabesituation zu setzen, die um die Effekte aus dem rentierlichen Bereich bereinigt ist. Das ist aber aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips nur sehr aufwändig und letztlich nur unter Einbeziehung von Modellannahmen leistbar.

- 4.4 Zur Ermittlung der **effektiven Aufbringungskraft** des Verwaltungshaushalts bedarf es - ähnlich der Berechnung des freien Finanzspielraums - einer umfassenden Bereinigung des Ausgangswerts „Zuführung zum Vermögenshaushalt“, die sich nach folgendem **Berechnungsmuster** vornehmen lässt. Die Kennzahl „Schuldendienstfähigkeit“ ergibt sich schließlich aus der Division des Gesamtschuldenstands durch die Aufbringungskraft:

¹ Rein rechnerisch stellt sie dar, wie oft die Kommune den so definierten Überschuss des Verwaltungshaushalts vor Kapitaldienst aufwenden müsste, um die Schuldensumme zu tilgen. Dabei ist diese Betrachtung allerdings hypothetischer Natur, da die Zinsausgaben, die aufgrund der bereits vorhandenen Verschuldung anfallen, gebunden sind und damit faktisch nicht zur Leistung von Tilgungsausgaben eingesetzt werden können.

Nr.		Vorgang	Gruppierungs-Nr.	Betrag
1		Zuführung zum Vermögenshaushalt	86	
2	.J.	Mittel der allgemeinen Rücklage oder aus der Veränderung des Anlagevermögens zum Ausgleich des Verwaltungshaushalts ¹	28	
3	+	Fehlbetragsabdeckung Vorjahre	892	
4	+	Zinsausgaben	80	
5	.J.	Rückstellungen ²	911	
6	.J.	Gebührenüberschüsse ²	913	
7	.J.	Mittel der Treuhandvermögen ²	919	
8	.J.	Zuführung zur Finanzausgleichsrücklage ²	914	
9	.J.	Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt		
10	=	Überschuss im Verwaltungshaushalt vor Zinsen und Tilgung (Aufbringungskraft)		
11		Gesamtschuldenstand (inkl. innere Darlehen) zu Beginn des Jahres		
12	Nr. 11 : Nr. 10	= Schuldendienstfähigkeit		

¹ Rückflüsse aus den Gebühren- und Finanzausgleichsrücklagen in den Verwaltungshaushalt beeinflussen nicht die Aufbringungskraft und sind nicht in Zeile 2 zu erfassen.

² Zuführungen an die Sonderrücklagen (911, 913 919 und 914) sind nur insoweit zu berücksichtigen, als dass sie aus dem Verwaltungshaushalt zugeführt worden sind.

Da die Zuführung zum Vermögenshaushalt und damit auch die Schuldendienstfähigkeit von einem zum anderen Jahr mitunter starken Schwankungen unterliegen können, sollte die Kennzahl als Durchschnittswert eines Betrachtungszeitraums von mindestens 5 Jahren angesetzt werden. Wie bei anderen auf Durchschnittswerten beruhenden Kennzahlen auch, dürfen dabei möglicherweise vorhandene positive oder negative Entwicklungstendenzen bei den jahresbezogenen Werten nicht aus dem Blick geraten. Es ist also auch weiterhin erforderlich, neben der Durchschnittskennzahl den zeitlichen Verlauf der jährlichen Kennzahlen zu betrachten, ggf. auf Basis gleitender Durchschnittswerte.

- 4.5 An einem **Modellbeispiel** (statische Betrachtung eines Jahres) soll im Folgenden die mögliche Beeinflussung des freien Finanzspielraums durch eine zielorientierte Gestaltung von Kreditkonditionen verdeutlicht werden, die dagegen keinen Einfluss auf die Schuldendienstfähigkeit hat.

Als Ausgangsbasis wird eine Kommune (10.000 Ew) zugrunde gelegt, die sich erstmals verschuldet hat (1 Mio. €). Ohne Kredit hätte sich ein freier Finanzspielraum von 200 T€ bzw. 20 €/Ew ergeben.

Im ersten Fall wird eine Ratenkreditverbindlichkeit über 20 Jahre (gleichhohe Tilgung) zu 5 % bei einer längerfristigen Zinsbindung und im zweiten

Fall eine Annuitätenverbindlichkeit (1 % Tilgung zzgl. ersparter Zinsen) mit einer Zinsbindung von einem Jahr zu 3 % angenommen.

	Erster Fall Ratenkredit (in T€)	Zweiter Fall Annuitätenkredit (in T€)
Zinsen	50	30
Zuführung zum Vermögenshaushalt	150	170
Freier Finanzspielraum (Zuführung zum Vermögenshaushalt ./. ordentl. Tilgung)	100 (= 150 ./ 50) 10 €Ew	160 (= 170 ./ 10) 16 €Ew
Aufbringungskraft	200 (= 150 + 50)	200 (= 170 + 30)
Schuldendienstfähigkeit	5 (= 1.000 / 200)	5 (= 1.000 / 200)

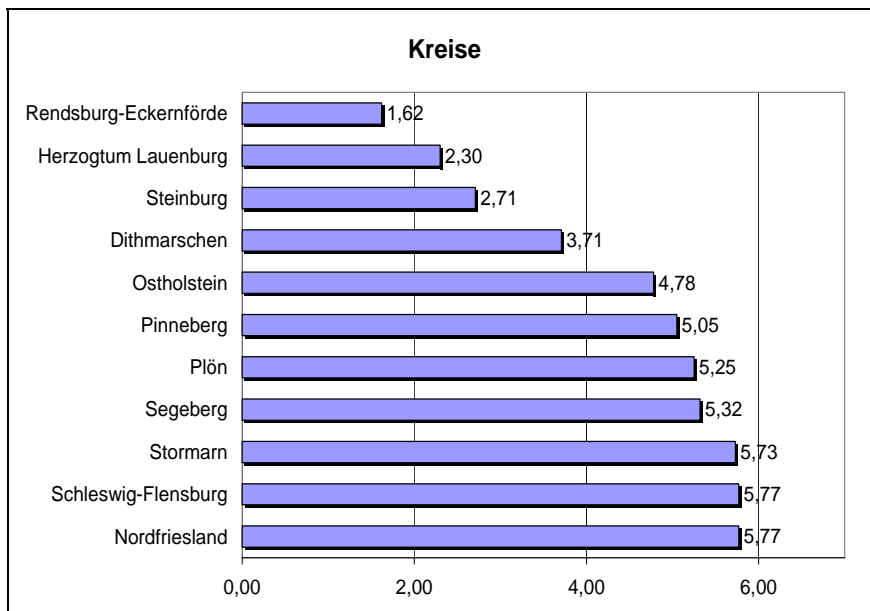
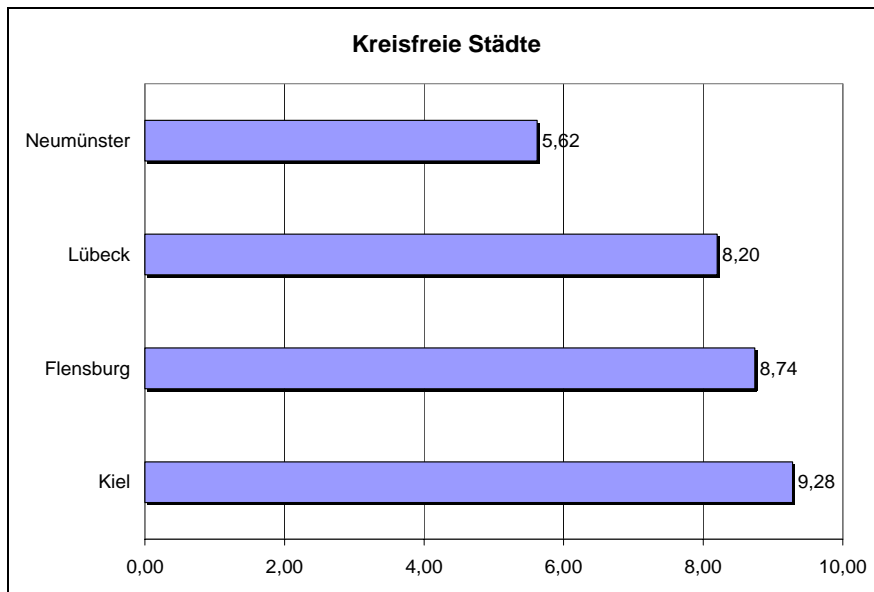
An diesen Zahlen wird deutlich, dass die Kennzahl des freien Finanzspielraums allein keine hinreichende Aussage zur finanziellen Leistungsfähigkeit im Hinblick auf die aktuelle Verschuldung zulässt. Durch - auch in der Prüfungspraxis verstärkt zu beobachtende - Tilgungsverlängerungen bzw. neuerdings sogar Tilgungsaussetzungen werden die freien Finanzspielräume optisch verbessert. Die Finanzlage stellt sich umso besser dar, je länger die Kreditlaufzeiten sind. Bei Annuitätenkrediten mit einer Tilgung von 1 % zzgl. ersparter Zinsen ergeben sich bei niedrigen Zinssätzen aufgrund von bewusst kurzen Zinsbindungszeiträumen gelegentlich hochgerechnete Kreditlaufzeiten von über 40 Jahren. Bei einer solchen Konstellation stellt sich die Problematik der sachgerechten Fristenkongruenz, und das bei gleichzeitig ausgewiesenen höheren freien Finanzspielräumen.

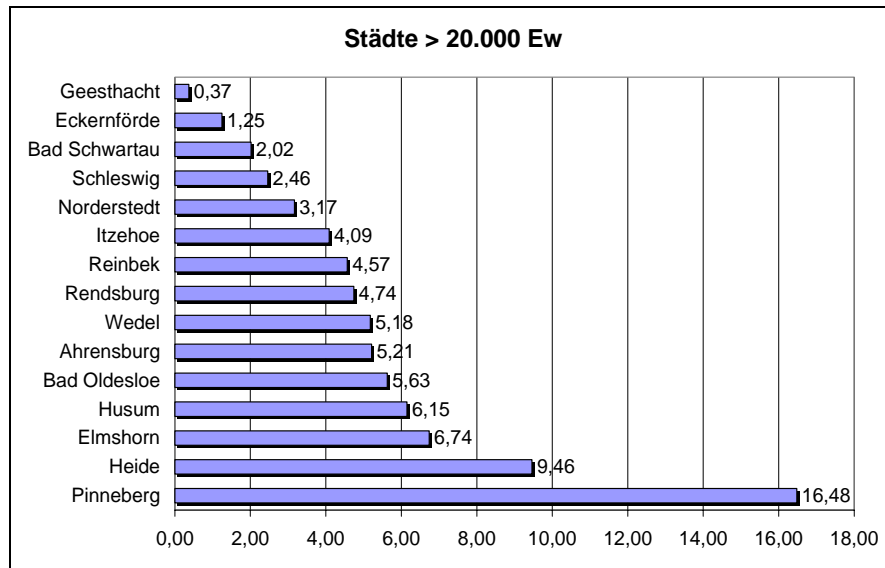
Solche Effekte werden bei der Beurteilung der Verschuldung im Lichte der finanziellen Leistungsfähigkeit durch die Kennzahl Schuldendienstfähigkeit neutralisiert. Trotz der unterschiedlichen Kreditkonditionen ergeben sich gleiche Kennzahlenwerte; in beiden Fällen entspricht die Verschuldung der 5fachen jährlichen Aufbringungskraft vor Zinsen und Tilgung.

4.6 Die Kennzahl „**Schuldendienstfähigkeit**“ der **kreisfreien Städte, Kreise und Mittelstädte** stellte sich im Zeitraum **1996 bis 2001** wie in den nachfolgenden Diagrammen skizziert dar.¹ Bei der Aufbereitung des Datenmaterials wurde bereits erkennbar, dass bei den Kommunen, deren Schuldendienstfähigkeit den Kennzahlenwert von 5 erreicht bzw. überschritten hatte, sich in einzelnen Jahren auch finanzwirtschaftliche Probleme zeigten, einen Haushaltsausgleich herbeizuführen. Das Erreichen des Mittelwerts von 5 könnte somit als eine erste Warngrenze hinsichtlich der Verschuldung interpretiert werden. Die Ausrichtung der Haushaltspolitik an

¹ Die Kennzahlenwerte beruhen auf den Durchschnittsbeträgen der Jahre 1996 bis 2001 (Schuldenstände und Überschüsse vor Zinsen und Tilgung).

diesem mittelfristigen Schuldenindikator ist insbesondere in der Phase wichtig, in der andere Kennzahlen, z. B. der freie Finanzspielraum, bereits „Entwarnung“ signalisieren. Mit der Kennzahl „Schuldendienstfähigkeit“ wird damit gewissermaßen das Risikopotenzial abgebildet, das sich bei etwaigen rückläufigen Einnahmen und insbesondere auch steigenden Kapitalmarktzinsen aus einem hohen Schuldenstand ergibt (Frühwarnindikator).





- 4.7 Vergleicht man nun die Rangfolge der kommunalen Körperschaften nach der Kennzahl „Schuldendienstfähigkeit“ mit der Rangfolge nach der Pro-Kopf-Verschuldung¹, so werden einige interessante Ergebnisse erkennbar. Zum einen gibt es Kommunen, die bei beiden Kennzahlen den gleichen Rang einnehmen bzw. nur leichte Abweichungen in der Rangfolge aufweisen. Daneben gibt es aber auch deutliche Verschiebungen in der Rangfolge, und zwar sowohl nach „oben“ als auch nach „unten“.

Beispielsweise erreicht der Kreis Segeberg, der bei den Kreisen seit Jahren die mit deutlichem Abstand höchste Pro-Kopf-Verschuldung aufweist, bei der nach dem o. a. Muster als Durchschnitt der 6 Jahre 1996 bis 2001 ermittelten Kennzahl „Schuldendienstfähigkeit“ mit einem Wert von 5,32 immerhin Rang 8. Auch der Kreis Steinburg „klettert“ von Rang 6 bei der Pro-Kopf-Verschuldung auf Rang 3 bei der Schuldendienstfähigkeit. Hintergrund für diese Rangverschiebung ist im Hinblick auf die o. a. Berechnungsformel für die Kennzahl „Schuldendienstfähigkeit“ die vergleichsweise gute Finanzsituation dieser beiden Kreise im o. a. Betrachtungszeitraum im Verhältnis zum Durchschnitt der Kreise als Gebietskörperschaftsgruppe. Hier ragt insbesondere der Kreis Steinburg heraus. Aber auch bei den Städten über 20.000 Ew findet sich mit der Stadt Norderstedt eine Kommune, die sich in der Rangfolge nach der Kennzahl „Schuldendienstfähigkeit“ deutlich verbessert (von Rang 11 auf Rang 5). In diesem Fall ist es aber offensichtlich nicht bzw. nicht nur die allgemeine finanzwirtschaftliche Situation der Stadt - die Stadt Norderstedt wies im Betrachtungszeitraum sowohl über- als auch unterdurchschnittliche freie Finanzspielräume in der Gruppe der Mittelstädte aus -, sondern vor allen Dingen die Schuldenpolitik, die diese Rangverschiebung auslöst. Denn die

¹ Schuldenstand zum 31.12.2000.

Stadt hat den weitaus größten Anteil ihrer Schulden als Ratenkredite mit einer Laufzeit von i. d. R. 20 Jahren aufgenommen und unterliegt damit im Vergleich zu anderen Kommunen, die regelmäßig Annuitätenkredite mit 1 %iger anfänglicher Tilgung aufnehmen, einer relativ hohen Belastung aus ordentlicher Tilgung.

Einen deutlich niedrigeren Rang als nach der Pro-Kopf-Verschuldung weisen dagegen die Kreise Nordfriesland (von Rang 5 auf Rang 11) und Stormarn (von Rang 4 auf Rang 9) aus, also diejenigen Kreise, die im Betrachtungszeitraum in mehreren Jahren deutliche finanzwirtschaftliche Probleme hatten und jeweils 2 Jahre ihre Haushalte nicht ausgleichen konnten. Bei den Städten über 20.000 Ew fällt die Stadt Husum mit einer deutlichen Rangverschiebung von Rang 6 auf Rang 12 auf. Auch Husum wies im Betrachtungszeitraum - mit einer Ausnahme im Jahr 2000 - regelmäßig deutlich unterdurchschnittliche freie Finanzspielräume aus und hatte im Jahr 1998 sogar einen defizitären Haushalt.

An diesen Beispielen wird deutlich, wie mit der Kennzahl „Schuldendienstfähigkeit“ eine Verknüpfung der Verschuldung mit der allgemeinen finanzwirtschaftlichen Situation der jeweiligen Kommune gelingt, die sonst nur bei einer integrierten Betrachtung und Bewertung der Pro-Kopf-Verschuldung und z. B. des - allerdings möglicherweise beeinflussten - freien Finanzspielraums möglich wäre.

- 4.8 Abschließend wird betont, dass für eine möglichst umfassende Beurteilung der Gesamtfinanzausituation einer Kommune neben einer Beurteilung der Verschuldung natürlich auch weiterhin noch andere Kennzahlen herangezogen werden müssen, und alle Kennzahlen auch auf Basis der Jahre der Finanzplanung, also für zukünftige Jahre zu betrachten sind.
- Im Zentrum finanzwirtschaftlicher Betrachtungen sollte deshalb weiterhin der freie Finanzspielraum stehen, der nach wie vor einen guten ersten Überblick über die aktuelle, d. h. jahresbezogene Finanzausituation einer Kommune vermittelt. Bezogen auf den Schuldenstand dürfen schließlich auch nicht die Vermögenswerte der Kommune außer Acht gelassen werden (u. a. auch die liquiditätsmäßig vorhandene allgemeine Rücklage).
- Zusammenfassend betrachtet zieht der LRH im Rahmen seiner überörtlichen Prüfungen die Kennzahl „Schuldendienstfähigkeit“ ergänzend für die Beurteilung der Verschuldung heran, um im Kontext mit anderen Kennzahlen zu einer vertieften und abgerundeten Analyse der Gesamtfinanzausituation einer Kommune zu gelangen.

Das **Innenministerium** teilt insbesondere die Einschätzung des LRH, dass im Zentrum finanzwirtschaftlicher Betrachtungen weiterhin der freie Finanzspielraum stehen sollte, ergänzt um eine Kennzahl zur Abbildung

der Verschuldungssituation. Erst wenn sich bei einer mehrjährigen Betrachtung des freien Finanzspielraums und der Entwicklung der Schulden signifikante Finanzprobleme abzeichneten, sei aus Sicht der Kommunalaufsicht als Genehmigungsbehörde eine tiefer gehende Analyse anhand des Haushaltsplans erforderlich.

5. Auswirkungen der Budgetierung

Umfang und Ausgestaltung der in den letzten Jahren als ein Element der Verwaltungsreform in vielen Kommunen Schleswig-Holsteins eingeführten Budgetierung sind zz. sehr uneinheitlich. Ursächlich hierfür ist zum einen die unterschiedliche Intensität der Modernisierungsbestrebungen in den einzelnen Kommunen. Darüber hinaus spielt allerdings auch die Größe der jeweiligen kommunalen Körperschaft eine wichtige Rolle, da sich bestimmte organisatorische und haushaltswirtschaftliche Problemstellungen, die mithilfe der Budgetierung besser gelöst werden sollen, bei kleineren Kommunen gar nicht stellen. Es ist insofern sachgerecht, wenn sich kleinere Kommunen im Wesentlichen auf die Nutzung der im kommunalen Haushaltsrecht geschaffenen Flexibilisierungsmöglichkeiten beschränken.

Im Rahmen der vom LRH durchgeführten Querschnittsprüfung war fast ausschließlich die sog. inputorientierte Budgetierung vorzufinden. Diese Art der Budgetierung setzt damit nicht zwangsläufig das Vorliegen weiterer Elemente des Neuen Steuerungsmodells voraus, wie etwa die Kosten- und Leistungsrechnung und ein Kontraktmanagement, die Grundlage für eine outputorientierte Budgetierung wären.

Mit der Einführung der Budgetierung wird i. d. R. sowohl eine Neuabgrenzung von Verantwortlichkeiten zwischen den Querschnittsämtern und den Fachämtern/-diensten der Verwaltung einerseits als auch zwischen der hauptamtlichen Verwaltung und den ehrenamtlichen Gremien andererseits vorgenommen. Durch die hieraus resultierenden vielschichtigen Auswirkungen ist es erforderlich, eine möglichst einvernehmliche Regelung über die beabsichtigten organisatorischen und haushaltswirtschaftlichen Änderungen herbeizuführen, um etwaige spätere Missverständnisse über die jeweiligen Verantwortlichkeiten und Befugnisse weitgehend auszuschließen.

Bei einer sachgerechten, d. h. insbesondere auch die Gemeindegröße berücksichtigenden Ausgestaltung stellt die inputorientierte Budgetierung ein geeignetes Instrument dar, mit dem haushaltswirtschaftliche Verfahrensabläufe gestrafft, die Motivation der Beschäftigten gesteigert, das Budgetrecht der Vertretung gewahrt und schließlich insgesamt gesehen die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung verbessert werden können.

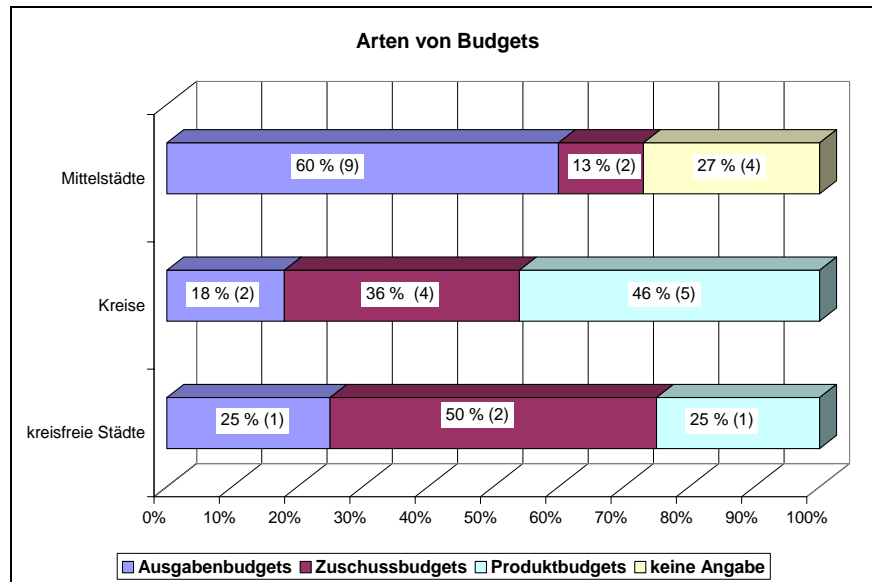
5.1 Ausgehend von der bei seinen überörtlichen Prüfungen gewonnenen Erkenntnis, dass die meisten der in die Prüfungszuständigkeit des LRH fallenden Kreise, kreisfreien Städte und Städte über 20.000 Ew im Zuge ihrer Verwaltungsreformbestrebungen im Rahmen des sog. Neuen Steuerungsmodells (NSM) die Budgetierung bzw. Elemente der Budgetierung eingeführt haben, hat der LRH im Jahr 2002 eine **Querschnittsprüfung** zum Thema „Auswirkungen der Budgetierung“ durchgeführt. Aufgrund einer vereinbarten **Kooperation mit 5 GPÄ** erfolgten zeitlich parallel entsprechende Prüfungen in den kreisangehörigen Kommunen der jeweiligen Kreise.

5.2 Als ein grundlegendes Ergebnis dieser gemeinsamen Prüfung wurde festgestellt, dass der **Stand der Budgetierung** in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich ist. Während einige der Kommunen die gesamte Verwaltung budgetieren und die Budgetierung auch auf den Vermögenshaushalt ausgeweitet haben, befinden sich andere in einer auf einzelne Fachämter/-dienste bezogenen Erprobungsphase und z. T. auch noch im vorgelagerten Beratungsstadium. Mit Blick auf die Ergebnisse der Prüfungen im kreisangehörigen Bereich durch die GPÄ wurde erkennbar, dass eine Budgetierung im umfassenderen Sinne in besonderem Maße größenabhängig ist und insoweit in den **kleineren Kommunen** mit ihren bezogen auf den Aufgabenumfang, das Haushaltsvolumen und das Personal überschaubaren Größenordnungen nur in Einzelfällen anzutreffen war; dies ist so auch sachgerecht.

Während sich bei kleineren und damit „übersichtlicheren“ Kommunen insoweit vorrangig die Nutzung der Flexibilisierungsmöglichkeiten des Haushaltsrechts und möglicherweise die Einführung eines neuen Haushaltsaufstellungsverfahrens (vgl. Tz. 5.5) anbieten, gewinnen mit zunehmender Größe der Verwaltung auch die sonstigen Elemente der Budgetierung wie eine verstärkte Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung und die Einführung eines standardisierten (Finanz-)Berichtswesens an Bedeutung.

Auch bei der **Ausgestaltung der Budgets** gibt es erhebliche Unterschiede. Während sich die einen Kommunen in der Phase der Budgetierung von Ausgaben, d. h. der Zusammenfassung von Ausgabehaushaltsstellen zu Budgets befinden, sind vor allem die größeren Kommunen bereits zur Zuschussbudgetierung übergegangen, bei der ebenfalls die zu dem betroffenen Aufgabengebiet/Produkt gehörenden Einnahmehaushaltsstellen mit in die Budgets einbezogen werden. Vereinzelt wurden auch sog. Produktbudgets vorgefunden, deren wesentlicher Unterschied darin besteht, dass sich die Zusammenfassung von Haushaltsstellen vorrangig an zuvor definierten Produkten bzw. Dienstleistungen orientiert.

Nach ihren eigenen Einschätzungen wurde die Budgetierung in den vom LRH befragten größeren Kommunen des Landes im Jahr 2002 wie folgt praktiziert:



keine Angabe = (noch) nicht eingeführte Budgetierung

Insgesamt gesehen war im Rahmen der vom LRH durchgeführten Querschnittsprüfung fast ausschließlich die sog. **inputorientierte Budgetierung** vorzufinden. Diese Art der Budgetierung setzt damit nicht zwangsläufig das Vorliegen weiterer Elemente des NSM voraus, wie etwa die Kosten- und Leistungsrechnung und ein Kontraktmanagement, die dagegen notwendige Basis für eine outputorientierte Budgetierung wären.

Vor diesem Hintergrund beziehen sich die folgenden auf den Erkenntnissen der o. a. Querschnittsprüfung beruhenden Feststellungen und Bewertungen ausschließlich auf die vor Ort vorgefundene inputorientierte Budgetierung.

- 5.3 Grundlage für die haushaltmäßige Umsetzung des Budgetierungsgedankens sind die **Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechts**, die in den vergangenen Jahren durch mehrere Änderungen der Gemeindehaushaltsverordnung¹ den neuen Anforderungen angepasst worden sind. Zu nennen sind hier vor allem die Regelungen zur **Deckungsfähigkeit** von Haushaltsstellen (§ 17 GemHVO), mit denen eine flexiblere Reaktion auf sich ändernde Rahmenbedingungen innerhalb des Budgets gewährleistet werden kann, sowie die Regelungen zur **Übertragbarkeit** von nicht verausgabten Mitteln (§ 18 GemHVO), deren Ziel es ist, die Aufgabenerfü-

¹ Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO) vom 07.02.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 68, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 20.07.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 130.

lung unabhängiger vom jeweiligen Haushaltsjahr zu machen und u. a. das sog. Dezemberfieber vermeiden zu helfen.

Gerade bei der Ausgestaltung der Übertragbarkeit von nicht verausgabten Mitteln gibt es in der kommunalen Praxis ein weites Spektrum zwischen dem Ausschluss der Anwendung dieses Instruments bis zur 100 %igen ungeprüften Bereitstellung für das Budget des Folgejahres. Dabei spielt insbesondere die Frage eine Rolle, inwieweit die Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen managementbedingt sind, d. h. durch aktives Handeln des jeweiligen Fachamts/-dienstes ausgelöst wurden. Eine weitere hiermit im Zusammenhang stehende und in den Kommunen ebenfalls unterschiedlich gelöste Problematik stellt die erstmalige Ermittlung des Volumens der einzelnen Budgets dar.

Da der Nachweis managementbedingter Einsparungen im Nachhinein regelmäßig nur schwer zu führen ist und um die Interessen des budgetierten Bereichs mit denen des Gesamthaushalts in Einklang zu bringen, hält der LRH bei der Einführung und Anwendung der (inputorientierten) Budgetierung als erste Orientierung folgende Verfahrensweise für sachgerecht:

- Erstmalige Festlegung der Budgetvolumina im Verwaltungshaushalt auf Basis des Durchschnitts der letzten 3 Rechnungsergebnisse der in das jeweilige Budget einbezogenen Haushaltsstellen. (Sofern der entsprechende Haushalt unter Konsolidierungsdruck steht, ist darüber hinaus ggf. eine prozentuale Kürzung der so ermittelten Budgets zu erwägen.)
- Im Regelfall Festlegung von Übertragungsquoten von bis zu 50 % ohne Nachweis einer Managementleistung. (Ausgenommen hiervon sind sog. Vorabdotierungen bzw. Sonderbudgets, für die besondere Budgetierungsregeln festgelegt worden sind.)

Auf diese Weise können von vornherein zu hoch bemessene Budgets weitestmöglich ausgeschlossen und verwaltungsmäßig ineffiziente Nachprüfungsverfahren hinsichtlich eines Managementenerfolgs vermieden werden, ohne die Möglichkeit zu verbauen, in geeigneten Fällen im Rahmen einer Vorab-Zielvereinbarung tatsächliche Managementleistungen einzelfallabhängig behandeln zu können. Die weitere Beobachtung der Entwicklung der Budgets ist dann eine Aufgabe der zentralen Steuerungsunterstützung bzw. des (Finanz-)Controllings. Sofern aufgrund geänderter Rahmenbedingungen geboten, sind die Budgets der Folgejahre nach oben bzw. nach unten anzupassen.

- 5.4 Budgetierung in einem weiter verstandenen Sinne beschränkt sich nicht nur auf die mehr oder weniger intensive Anwendung der Flexibilisierungs-

möglichkeiten des kommunalen Haushaltsrechts, sondern beinhaltet mehr. Im Hinblick auf die Zielsetzung des NSM, der **Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung**, ist mit der Einführung der Budgetierung zumindest in den größeren Kommunen fast untrennbar auch eine Verlagerung von Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen von den Kämmereiämtern (aber auch anderen Querschnittsämtern) auf die für die Aufgabenwahrnehmung nach außen verantwortlichen Fachämter/-dienste verbunden. Wichtigstes Ziel bei den in diesem Zusammenhang zu treffenden Delegationsentscheidungen sollte es sein, behutsam vor allem Entscheidungskompetenzen über den Einsatz finanzieller Mittel auf die gebildeten Budgetbereiche zu verlagern. Bei der weitergehenden Frage der Verlagerung auch der Zuständigkeit für die Durchführung bzw. Abwicklung von ehemals durch Querschnittsämter verantwortlich wahrgenommenen (internen) Aufgaben ist von besonderer Bedeutung, ob unter Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsgesichtspunkten das dafür erforderliche fachspezifische Know-how dezentral bereitgestellt werden kann oder ob die erforderliche Fachkompetenz zweckmäßiger Weise weiterhin zentral vorgehalten werden sollte. Hier bedarf es organisatorischer Grundsatzentscheidungen, um so das Risiko späterer unsachgemäßer Verhaltensweisen der ggf. nicht ausreichend fortgebildeten Mitarbeiter in den Fachämtern/-diensten weitestmöglich auszuschließen.

- 5.5 Ein weiterer Bereich, der mit der Einführung der Budgetierung zwangsläufig tangiert wird, ist das **Verhältnis zwischen Ehrenamt und Hauptamt** innerhalb der Einheit der kommunalen Selbstverwaltung. Denn mit der Budgetierung werden im Rahmen des verfassungsmäßig Zulässigen einige der hergebrachten haushaltswirtschaftlichen Grundsätze zum Zwecke einer flexibleren Haushaltsführung durch die hauptamtliche Verwaltung gelockert. Ziel der Budgetierung ist es aber nicht, das Budgetrecht der Vertretung einzuschränken. Nach den grundlegenden Überlegungen des NSM ist zwar vorgesehen, eine Steuerung der Haushaltsbewirtschaftung und damit der kommunalen Leistungserstellung „auf Abstand“ einzuführen, ohne hiermit allerdings die Budgetverantwortung der Vertretung infrage zu stellen. Ziel ist es vielmehr, die Blickrichtung der Kommunalpolitik auf die wesentlichen Verantwortungsbereiche und Entscheidungen zu lenken. Dabei behält die Vertretung das Recht, die von der hauptamtlichen Verwaltung vorgenommene kommunale Aufgabenerfüllung auf Basis eines zu erarbeitenden Berichtswesens zu überwachen und ggf. steuernd einzugreifen.

Im Hinblick auf das Verhältnis Hauptamt/Ehrenamt bedeutet Budgetierung damit zunächst, dass zweckmäßigerweise das **Haushaltsaufstellungsverfahren** zu ändern ist. Die Planaufstellung sollte - vorbereitet durch einen Vorschlag der Verwaltung - auf der Basis eines (Eckwerte-)Be-

schluss der Vertretung erfolgen, mit dem diese unter Berücksichtigung der voraussichtlich zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel die Budgets größenordnungsmäßig festlegt und damit auch politische Prioritäten setzt. Die haushaltsstellenscharfe Veranschlagung der bereit- bzw. in Aussicht gestellten Budgets erfolgt danach durch die Verwaltung, bevor zum Abschluss des Verfahrens nach der Beratung in den Fachausschüssen der endgültige Beschluss zum Haushalt gefasst wird.

Im Gegenzug zum geänderten Aufstellungsverfahren und insbesondere zur Einräumung der Möglichkeiten einer flexibleren Haushaltsführung sind andererseits die Rechte und die Interessen der ehrenamtlichen Gremien angemessen zu berücksichtigen, sodass mit der Einführung der Budgetierung auch die Einführung eines **(Finanz-)Berichtswesens** verbunden sein sollte. Hierbei gilt es den Gremien unterjährig und in knapper Form insbesondere solche Informationen über die Abwicklung des Haushaltsplans bereitzustellen, aus denen die etwaige Notwendigkeit steuernder Eingriffe abgeleitet werden kann. Neben der Darstellung der Entwicklung einiger finanzwirtschaftlicher Kenngrößen wird es hierbei deshalb insbesondere um Abweichungsberichte zu den gebildeten Budgets gehen.

- 5.6 Aufgrund der vielschichtigen Wechselwirkungen ist die Einführung der Budgetierung sorgfältig und möglichst im Konsens aller Beteiligten vorzubereiten und umzusetzen. Nimmt man sich die für den Abstimmungsbedarf erforderliche Zeit nicht, so besteht die Gefahr, dass vor Ort möglicherweise unterschiedliche Vorstellungen darüber entwickeln werden, was unter Budgetierung zu verstehen ist und welche Zielsetzungen mit ihr verfolgt werden. Hieraus wiederum können Missverständnisse über die jeweiligen Verantwortlichkeiten und Befugnisse resultieren, und zwar sowohl im Verhältnis Kämmereramt/Fachamt als auch im Verhältnis Hauptamt/Ehrenamt.

Insofern bedarf es konkreter Regelungen, in denen die Zuständigkeiten der an der Budgetierung Beteiligten klar definiert, der Ablauf der Haushaltsaufstellung festgelegt, die im Rahmen der Haushaltsdurchführung eröffneten Flexibilisierungsmöglichkeiten umfassend beschrieben und ggf. die Grundzüge des (Finanz-)Berichtswesens vorgegeben werden (**Budgetierungsrichtlinien**).

- 5.7 **Zusammenfassend** gelangt der LRH trotz der im Rahmen der Querschnittsprüfung vorgefundenen Problemstellungen zu einer grundsätzlich positiven Bewertung der bisher in den Kommunen eingesetzten inputorientierten Budgetierung. Durch die in einem integrierten Ansatz verbundene Nutzung haushaltsrechtlicher Flexibilisierungsmöglichkeiten und die Neuabgrenzung von Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen ehrenamtlichen Gremien und hauptamtlicher Verwaltung einerseits sowie zwischen

Kämmereiamt und Fachämtern andererseits stellt sie eine zweckmäßige Weiterentwicklung der hergebrachten Verfahren der Haushaltsbewirtschaftung dar. Bei einer sachgerechten, d. h. insbesondere auch die Gemeindegroße berücksichtigenden Ausgestaltung der Budgetierung können nach Auffassung des LRH haushaltswirtschaftliche Verfahrensabläufe gestrafft, das Budgetrecht der Vertretung gewahrt, die Motivation der Beschäftigten gesteigert und schließlich insgesamt gesehen die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung verbessert werden.

Das **Innenministerium** sieht durch den Kommunalberichtsbeitrag sowie die Prüfungsergebnisse der zugrunde liegenden Querschnittsprüfung bestätigt, dass die Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechts sehr gut geeignet seien, die Budgetierung einzuführen oder - in kleineren Gemeinden - durch Nutzung der Instrumente zur gegenseitigen Deckungsfähigkeit und zur Übertragbarkeit zu einer flexibleren Haushaltswirtschaft zu kommen. Auch werde erkennbar, dass die Instrumente für eine Budgetierung von den Kommunen angenommen worden sind. Die beschriebenen Sachverhalte und vorgenommenen Bewertungen zeigten darüber hinaus, dass die Entwicklung im Bereich der Budgetierung noch nicht abgeschlossen sei und der Kommunalberichtsbeitrag insofern auch nur eine Bestandsaufnahme zum derzeitigen Stand der Budgetierung darstellen könne.

6. Entwicklung des Zuschussbedarfs im Einzelplan 4 - Soziale Sicherung

Die aus der sozialen Sicherung resultierenden finanziellen Belastungen der Kommunen nehmen überproportional im Vergleich zu den allgemeinen Deckungsmitteln zu. Während die Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen und die erzieherische Kinder- und Jugendhilfe gestiegen sind, war hinsichtlich der Finanzbedarfe für die Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz seit 1998 eine Phase der Stagnation festzustellen, die jedoch 2002 mit einem erneuten Anstieg endete. Dabei wurden in den kreisfreien Städten und Kreisen die sinkenden Zuschussbedarfe für die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt und die Hilfe zur Pflege durch Kostensteigerungen bei der Eingliederungshilfe aufgezehrt. Für die Zukunft zeichnet sich aus Sicht des LRH keine Trendwende ab.

Seitens der Kommunen könnte eine Begrenzung der Sachkosten für die soziale Sicherung insbesondere durch eine gute Sachbearbeitung erreicht werden. Dies setzt eine qualitativ und quantitativ sachgerechte Personalausstattung voraus, die wegen der damit verbundenen Personalkosten vielfach nicht in dem angemessenen Umfang anzutreffen ist.

Die vom Sozialministerium für die Jahre 2000 und 2001 vorgenommenen Abrechnungen nach dem Quotalen System bestätigen die vom LRH im Kommunalbericht 2001 aufgezeigte nachteilige Entwicklung insbesondere für die Kreise. Der LRH hält es weiterhin für notwendig, diesen Tatbestand in die Erörterungen über eine angemessene kommunale Finanzausstattung einzubeziehen.

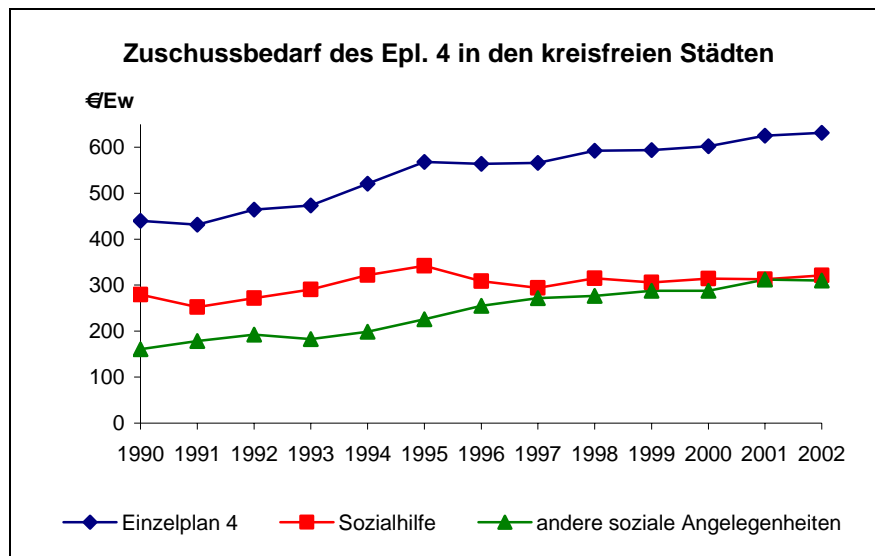
Die bereits in den vorangegangenen Kommunalberichten¹ dargestellte überproportionale Belastung der kommunalen Haushalte durch die im Einzelplan (Epl.) 4 ausgewiesenen Aufwendungen für die soziale Sicherung ist weiterhin ungebrochen. Insofern nehmen die überwiegend pflichtigen und kostenintensiven Aufgabenbereiche der sozialen Sicherung Einfluss auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen und erschweren eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung. Allerdings sind innerhalb des sozialen Leistungsspektrums Belastungsverschiebungen erkennbar, die im Rahmen dieses Beitrags skizziert werden.

¹ Vgl. Kommunalbericht 1999, Nr. 4, und Kommunalbericht 2001, Nr. 6.

6.1 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Einzelplans 4

Die finanzwirtschaftliche Analyse des Epl. 4 stellt ausschließlich auf den **Zuschussbedarf** als (Netto-)Belastung der Kommunen ab. Als Bezugsgröße dient vor allem der Zuschussbedarf je Ew. Dabei wird von Vergleichen zwischen den 3 kommunalen Gruppen, den kreisfreien Städten, den Kreisen und den Städten über 20.000 Ew wegen der unterschiedlichen Aufgabenstrukturen weitgehend abgesehen.

- 6.1.1 Nachdem der nominale Zuschussbedarf für den Epl. 4 in den **kreisfreien Städten** bereits zweimal für jeweils 3 Jahre auf hohem Niveau (357 bzw. 367 Mio. €) stagnierte, setzte 2001 ein erneuter Anstieg ein, sodass 2002 mit 386 Mio. € ein neuer Spitzenwert erreicht wurde. Diese Entwicklung spiegelt sich in der einwohnerbezogenen Belastung wider, die sich über 625 €/Ew (2001) auf zuletzt 631 €/Ew erhöhte (vgl. **Übersicht 1** auf S. 64).



Die finanzwirtschaftliche Hauptlast innerhalb des Epl. 4 liegt bei der im Haushaltsabschnitt (A) 41 abgebildeten **Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz¹**. Dabei bleibt die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) die kostenträchtigste Leistungsart, obwohl hier erfreulicherweise eine sinkende Zahl von Hilfeempfängern mit entsprechend gemindertem Finanzbedarf festzustellen war. Ähnliches gilt für die Hilfe zur Pflege, die bis 1996 die kostenintensivste Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL) darstellte. Diese Haushaltsentlastungen, die vorrangig auf die gesetzliche Pflegeversicherung zurückzuführen sind, können jedoch nicht am Gesamtzuschussbedarf für den A 41 abgelesen werden; denn sie wurden durch den kontinuierlich steigenden Leistungs- und Finanzbedarf der Eingliederungshilfen für Men-

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.

schen mit Behinderung aufgezehrt, der zwischenzeitlich den Hauptkostenfaktor in der HbL darstellt. Dies führte von 1998 bis 2001 zu einer weitgehenden Stagnation des Gesamtzuschussbedarfs des A 41, dem 2002 ein erneuter Anstieg folgte. Grund hierfür ist die weiterhin ungebremsste Entwicklung in der Eingliederungshilfe im Zusammenwirken mit nunmehr wieder gewachsenen HLU-Aufwendungen. Letztere standen in Kontext zu der angespannten Arbeitsmarktsituation im Land, wurden aber auch durch die beständig zunehmenden Pflegekosten gefördert, denen lediglich konstante Pflegeversicherungsleistungen und im Verhältnis zur Kostenentwicklung geringe Rentenanpassungen gegenüber standen. In der Folge wurden Pflegefälle wieder vermehrt zu Sozialhilfefällen, wobei sich die regelmäßigen Pflegesatzsteigerungen direkt auf die Sozialhilfeausgaben auswirken.

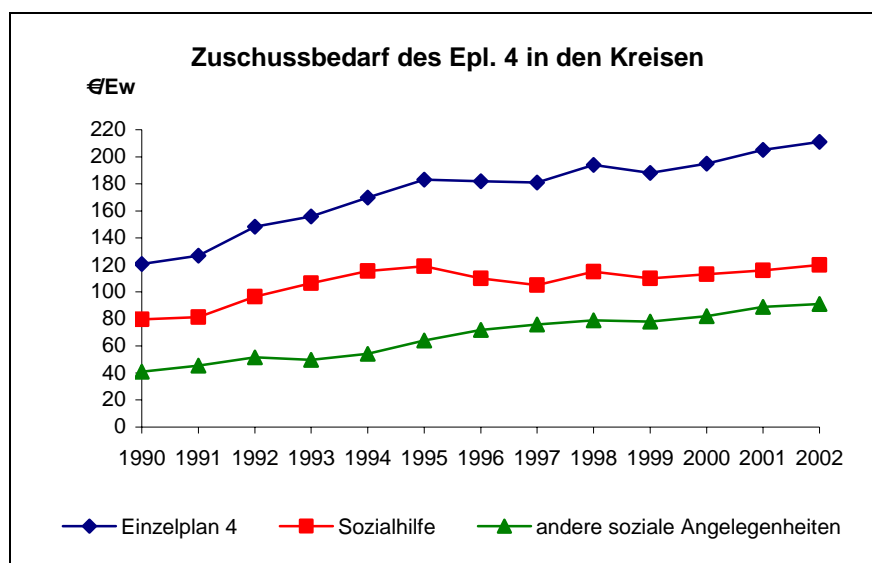
Seit 1997 näherte sich der Zuschussbedarf für die **anderen sozialen Angelegenheiten** der Sozialhilfebelastung weitgehend an und hat 2001 mit 312 €/Ew den gleichen Stand erreicht. Das finanzielle Gewicht liegt dabei auf der **Kinder- und Jugendhilfe** mit einem kontinuierlichen Zuwachs der Nominalaufwendungen auf zuletzt 131 Mio. € im Jahr 2001, das sind 215 €/Ew. 2002 wurde dieser Zuwachs gestoppt und der Zuschussbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe auf 130 Mio. € (212 €/Ew) gemindert. Dabei bleibt die einmalige Einnahmeverbesserung des Jugendetats der Hansestadt Lübeck im Interesse eines aussagefähigen Vergleichs unberücksichtigt.

Der gegenüber den Kreisen höhere Finanzbedarf für die Kinder- und Jugendhilfe resultiert aus der Doppelbelastung der kreisfreien Städte als Standortgemeinde und damit Hauptfinanzierer von Kindertageseinrichtungen (KiTa) einerseits und als örtlicher Träger der erzieherischen Jugendhilfe andererseits. Während die Schaffung neuer KiTa-Angebote zur Erfüllung des im Kinder- und Jugendhilfegesetz¹ normierten Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz bis 1998 vorrangig den Kostenanstieg auslöste, führte in den Folgejahren der weitere Ausbau (regionale Defizite, verlängerte Öffnungszeiten, bedarfsgerechtes Platzangebot für Kinder unter 3 Jahren, schulpflichtige Kinder in Ganztagsplätzen) zu steigenden Kosten. Die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe wird seitdem allerdings in erster Linie durch die Fallzahlen und regelmäßige Pflegesatzanpassungen in der erzieherischen Jugendhilfe bestimmt. Es bleibt jedoch - auch vor dem Hintergrund der Überlegungen der Landesregierung zur Novellierung der KiTa-Finanzierung - abzuwarten, ob mit dem Abbremsen der bis dahin kontinuierlich steigenden Jugendhilfeaufwendungen 2002 eine dauerhafte Trendwende eingeleitet werden konnte, da

¹ Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), zugleich VIII. Buch Sozialgesetzbuch, i. d. F. d. Bekanntmachung vom 08.12.1998, BGBl. I S. 3546, zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 20.06.2002, BGBl. I S. 1946.

die Bundesregierung ein wesentlich verbessertes Angebot für Kinder unter 3 Jahren rechtsverbindlich anstrebt.

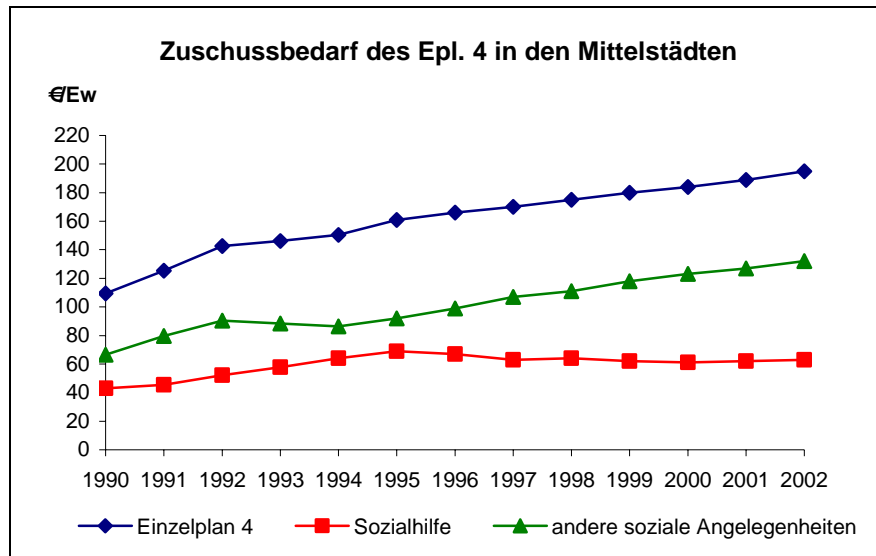
- 6.1.2 In den **Kreisen** erhöhte sich der nominale Zuschussbedarf für den Epl. 4 seit 1990 (239 Mio. €) mit Ausnahme des Jahres 1999 fortlaufend und erreichte 2002 mit 463 Mio. € einen neuen Höchstwert. Damit hat sich die Belastung der Kreishaushalte aus dem Aufgabenbereich der sozialen Sicherung seit 1990 in nur 12 Jahren fast verdoppelt. Diese bedenkliche Entwicklung ist - ungeachtet der im gleichen Zeitraum ebenfalls gestiegenen Einwohnerzahlen - auch am Zuschussbedarf je Ew abzulesen. Dieser hat sich auf zuletzt 211 €/Ew erhöht (vgl. **Übersicht 1** S. 64).



Ebenso wie in den kreisfreien Städten stellt die **Sozialhilfe nach dem BSHG** auch bei den Kreisen die finanzielle Hauptlast innerhalb des Epl. 4 dar und bestimmt maßgeblich dessen Verlauf. Vor dem Hintergrund der in Tz. 6.1.1 erläuterten Entwicklungen verzeichnete sie seit 1999 wieder einen leichten, aber beständigen Zuwachs. Gleichzeitig stiegen die Aufwendungen für **andere soziale Angelegenheiten**, die - ebenso wie in den kreisfreien Städten - nachhaltig durch die Kinder- und Jugendhilfe geprägt wurden. Allerdings erlangten diese nicht die gleiche monetäre Größenordnung und Bedeutung; denn die aus der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz resultierende Belastung der Kreise als örtliche Träger der Jugendhilfe beschränkte sich auf den Sozialstaffelausgleich und einen i. d. R. deutlich geringeren Betriebskostenzuschuss, als ihn die kreisfreien Städte als Standortgemeinden erbrachten.

- 6.1.3 Die bereits in den vorangegangenen Kommunalberichten beschriebene kontinuierliche Zunahme des Zuschussbedarfs für den Epl. 4 in den **Mittelstädten** hat sich weiter fortgesetzt: Gleich bleibenden Sozialhilfebela-

tungen steht ein permanenter Anstieg der Aufwendungen für andere soziale Angelegenheiten gegenüber. 2002 erreichte der Zuschussbedarf auch in den Mittelstädten mit 92 Mio. € bzw. 195 €/Ew einen neuen Höchstwert.



Im Gegensatz zu den kreisfreien Städten und Kreisen wird der Epl. 4 in den Mittelstädten nicht durch die Sozialhilfe, sondern durch das finanzielle Engagement für **andere soziale Angelegenheiten** geprägt. Im Vordergrund steht hierbei die Finanzierung der örtlichen KiTa, für die die Mittelstädte als Standortgemeinden primäre Kostenträger sind. Insofern besteht eine enge Kausalität zu den mit der Erweiterung von Betreuungsangeboten untrennbar verbundenen Betriebskostensteigerungen bei den KiTa. Ergänzend kommen weitere soziale Leistungsangebote der Kommunen hinzu, die - häufig freiwillig erbracht - das Gemeinwesen und die Lebensqualität im Ort mitgestalten.

Allerdings bezieht sich die vorstehende Betrachtung lediglich auf rechnerische Durchschnittswerte und nicht auf die Entwicklungen in den einzelnen kreisangehörigen Städten über 20.000 Ew. Diese verlaufen angesichts der örtlichen Besonderheiten hinsichtlich Bedarfslage, Finanzausstattung und Leistungsangebot sehr unterschiedlich, wie die Rechnungsergebnisse 2002 einiger exemplarisch aufgeführter Kommunen belegen:

<i>Kommune</i>	<i>Zuschussbedarf (€/Ew) in 2002</i>		
	<i>Sozialhilfe</i>	<i>Andere soziale Angelegenheiten</i>	<i>Epl. 4</i>
<i>Bad Schwartau</i>	54	86	140
<i>Elmshorn</i>	89	146	235
<i>Norderstedt</i>	34	198	232
<i>Reinbek</i>	30	133	163
<i>Rendsburg</i>	126	107	233
<i>Schleswig</i>	93	66	159

So schwankt der Zuschussbedarf für den Epl. 4 zwischen 140 und 235 €/Ew. Die aus der Sozialhilfe resultierenden finanziellen Belastungen bewegen sich von 30 €/Ew bis 126 €/Ew, die Aufwendungen für die anderen sozialen Angelegenheiten liegen zwischen 66 und 198 €/Ew. Die Ursachen für die hohe Schwankungsbreite der o. a. Zuschussbedarfe innerhalb der Gruppe der Mittelstädte sind vielfältig und erschließen sich im Einzelnen erst bei einer näheren Betrachtung der konkreten Situation der jeweiligen Kommune vor Ort. Aus diesem Grund ist eine differenzierte Analyse und Bewertung der erheblichen Unterschiede im Rahmen eines Kommunalberichts nicht möglich und muss den überörtlichen Prüfungen der einzelnen Städte vorbehalten bleiben.

Allgemein kann jedoch festgestellt werden, dass der Zuschussbedarf im Bereich der Sozialhilfe in einem engen Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Potenzial und damit der Höhe der Arbeitslosigkeit der Region steht, in der die jeweilige Kommune liegt. Aus diesem Grund sind Mittelstädte im strukturschwächeren Landesteil Schleswig (z. B. die Städte Schleswig, Husum) tendenziell höher belastet als Kommunen im Hamburger Umland (z. B. Norderstedt, Reinbek), zumal diese von der unstrittigen „Sogwirkung“ der Metropole Hamburg profitieren; denn das „Abtauchen“ von Hilfeempfängern in die Anonymität größerer Kommunen ist ein immer wieder beschriebenes Phänomen in der Sozialhilfe. Ein vergleichbarer Effekt spielt offenbar auch bei Mittelstädten eine Rolle, in deren Umland größere Kommunen liegen (Beispiel: Stadt Rendsburg mit Büdelsdorf, Fockbek etc.). Schließlich wirken sich städtebauliche Möglichkeiten und wohnungsbaupolitische Entscheidungen der Vergangenheit oder die konkrete Wirtschaftsstruktur der Kommune (Stadt Elmshorn) auf die Sozialhilfebelastung aus.

Der Bereich der anderen sozialen Angelegenheiten orientiert sich dagegen überwiegend an der generellen finanziellen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune in Verbindung mit kommunalpolitischen Entscheidungen. Hinzu kommt die unterschiedliche Bedarfslage und Anspruchshaltung der Bevölkerung. Dies lässt sich in besonderem Maße an der Betreuung von Kindern und Jugendlichen ablesen. So weist das in den Kommunen vorgehaltene quantitative und qualitative Angebot von KiTa (Kindergärten,

Hortplätzen, Kinderkrippen etc.) und das damit verbundene finanzielle Engagement eine große Variationsbreite auf. Ähnliches gilt für soziale Einrichtungen bzw. die Förderung der Jugendarbeit oder der Wohlfahrtspflege.

Vor diesem Hintergrund ist z. B. der o. a. höchste Zuschussbedarf der Stadt Norderstedt zu einem wesentlichen Teil auf die umfangreichen Angebote im Bereich der Kindertagesbetreuung zurückzuführen.

- 6.1.4 Setzt man den Zuschussbedarf des Epl. 4 in Relation zur Gesamtentwicklung der kommunalen Haushalte, wird die durch die soziale Sicherung ausgelöste **finanzwirtschaftliche Belastung der Kommunen** sichtbar.

		Zuschussbedarf Epl. 0 -8 €/Ew*	Zuschussbedarf Epl. 4 €/Ew*	Anteil des Epl. 4 an den Epl. 0-8* %
Kreisfreie Städte	1995	1.037	568	54,8
	2000	1.093	602	55,1
	2002	1.210	631	52,2
Kreise	1995	288	183	63,5
	2000	298	195	65,4
	2002	319	211	66,1
Mittelstädte	1995	498	161	32,3
	2000	522	184	35,2
	2002	545	195	35,8

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

Sowohl in den Kreisen als auch in den Mittelstädten ist der Anteil der sozialen Sicherung am Gesamtzuschussbedarf der kommunalen Verwaltungshaushalte kontinuierlich gestiegen und erreichte 2002 neue Höchstwerte. Hintergrund sind die im Vergleich zum Epl. 4 gleich bleibenden bzw. mit geringeren Zuwachsraten verbundenen finanzwirtschaftlichen Entwicklungen der anderen Einzelpläne. Eine ähnliche Tendenz zeichnete sich bis einschließlich 2000 auch bei den kreisfreien Städten ab; dann jedoch nahm der Finanzbedarf der übrigen kommunalen Aufgaben ebenfalls wieder zu, sodass sich der Anteil des Epl. 4 am Gesamtzuschussbedarf der Epl. 0 bis 8 reduzierte. Gleichwohl beherrscht die soziale Sicherung mit einem Anteil von 52,2 % am Gesamtzuschussbedarf der Epl. 0 bis 8 auch in den kreisfreien Städten den Verwaltungshaushalt. Innerhalb der kommunalen Familie sind die Kreise nach wie vor relativ am stärksten belastet. Bei ihnen entfallen mittlerweile 2 Drittel des aus dem laufenden Verwaltungshandeln resultierenden Zuschussbedarfs auf die soziale Sicherung.

Zugleich bindet der Epl. 4 in allen 3 kommunalen Gruppen einen erheblichen Teil der allgemeinen Deckungsmittel¹, die zur Finanzierung des Gesamthaushalts zur Verfügung stehen.

		Allgemeine Deckungsmittel	Zuschussbedarf Epl. 4	Anteil des Epl. 4 an den allgemeinen Deckungsmitteln
		€/Ew*	€/Ew*	%*
Kreisfreie Städte	1995	1.120	568	50,7
	2000	1.194	602	50,4
	2002	1.165	631	54,2
Kreise	1995	330	183	55,5
	2000	342	195	57,0
	2002	342	211	61,7
Mittelstädte	1995	581	161	27,7
	2000	580	184	31,7
	2002	565	195	34,5

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

Die vom Epl. 4 gebundenen Anteile an den allgemeinen Deckungsmitteln sind seit 1995 in allen 3 Kommunalgruppen gestiegen. Dabei stimmt die Dynamik des Prozesses von 2000 auf 2002 bedenklich: Während die zur Finanzierung des Gesamthaushalts bereitstehenden allgemeinen Deckungsmittel stagnierten bzw. sanken, stiegen die Aufwendungen für den Epl. 4 insbesondere bei den kreisfreien Städten (+ 29 €/Ew) und Kreisen (+ 16 €/Ew) überproportional an.

6.2 Personalausstattung und Kostenbegrenzung

Die **Begrenzung eines** zu befürchtenden weiteren **Kostenanstiegs** in der Sozialhilfe ist insbesondere durch eine **intensive und qualifizierte Sachbearbeitung** denkbar. Unzulänglichkeiten in der Aufgabenwahrnehmung können sich in diesen kostenintensivsten Aufgabenbereichen kommunalen Handelns besonders negativ auf die öffentlichen Haushalte, aber auch auf die Hilfeempfänger auswirken. Aufgrund der häufig unzureichenden **quantitativen und qualitativen Personalausstattung** der Sozialämter sind Mängel in der Sachbearbeitung vielfach vorprogrammiert. Eine suboptimale Aufgabenerfüllung wird häufig von den Verwaltungsleitungen billigend in Kauf genommen, da die Sachkosten nur anteilig, die entsprechenden Personalaufwendungen jedoch vollständig von der Anstellungskörperschaft zu tragen sind. Auch sind die in der Zukunft liegenden Einsparpotenziale

¹ Als allgemeine Deckungsmittel werden die um Umlagen (Gruppierung 81 bis 83) bereinigten Einnahmen aus Steueraufkommen, Umlagen und Zuweisungen (Hauptgruppe 0) definiert.

durch eine intensivere Sachbearbeitung - im Gegensatz zu den konkreten Personalkosten - nur schwer abzuschätzen. Daneben hat die Sozialhilfesachbearbeitung z. T. immer noch geringes Ansehen; die aufgrund der vielen Gesetzesänderungen erheblichen fachlichen aber auch persönlichen Anforderungen an die Beschäftigten werden verkannt.

Diese in der kommunalen Praxis immer noch anzutreffenden Sachverhalte werden nach Auffassung des LRH der herausgehobenen finanzwirtschaftlichen Bedeutung der Sozialhilfe nicht gerecht und geben Anlass zu Kritik. Insofern sind alle Kommunen aufgefordert, für eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung und die hierzu gebotene angemessene Personalausstattung Sorge zu tragen. So sollten vor allem in der Sozialhilfesachbearbeitung qualifizierte, erfahrene und belastbare Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingesetzt werden. Durch eine **sachgerechte Personalentwicklungsplanung** wäre ein adäquater Personaleinsatz auch bei veränderten Fallzahlen sicherzustellen; zudem könnte sie u. a. Personalfluktuationen entgegenwirken, Stellenvakanzen vermeiden oder eine begleitende Weiterqualifizierung des Personals durch Fortbildung sicherstellen. Auch die Organisationsstrukturen insbesondere größerer Sozialämter gilt es kritisch zu hinterfragen. So könnte die **Bündelung** und gesonderte Wahrnehmung **von Aufgaben**, die ein spezielles Fachwissen erfordern (z. B. Unterhalts-sachbearbeitung oder Kostenerstattungen), zu einer insgesamt effektiveren Aufgabenerfüllung beitragen.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** weist darauf hin, dass er gemeinsam mit dem LRH ein exemplarisch für die Kreise angelegtes Leitprojekt zur Begrenzung des Kostenanstiegs in der Eingliederungshilfe im Kreis Rendsburg-Eckernförde begleitet. Erste Ergebnisse dieser seit November 2002 bestehenden Arbeitsgruppe ließen den Schluss zu, dass allein durch die erforderlichen Veränderungen von Verwaltungsprozessen bereits deutliche Kosteneinsparungen erzielt werden könnten. Darüber hinaus lägen erste Erkenntnisse zur notwendigen Veränderung bestehender Zuständigkeitsstrukturen vor. Die Arbeitsergebnisse sollten im Konsens zwischen allen Beteiligten möglichst zeitnah umgesetzt werden.

6.3 **Wahrnehmung von Fachaufsicht**

Zwar haben die Kreise die Durchführung ihrer Aufgaben als örtliche Sozialhilfeträger größtenteils auf die kreisangehörigen Kommunen delegiert, gleichwohl bleiben sie sachlich zuständig und - zumindest mittelbar - für eine sachgerechte und einheitliche Aufgabenerfüllung verantwortlich. Vor diesem Hintergrund erlangt die in den Kreissozialämtern angesiedelte **Fachaufsicht** besondere Bedeutung. Ihr obliegt es, eine einheitliche Auf-

gabenwahrnehmung, eine gleichmäßige Ermessensausübung und einen effizienten Einsatz der Finanzmittel sicherzustellen.

Das Bewusstsein für diese Verantwortlichkeit ist in den Kreisen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Obwohl der Fachaufsicht eine maßgebliche Koordinierungs- und Steuerungsfunktion in der kostenträchtigen Sozialhilfe zukommt, werden ihr durch die zumeist eingeschränkte Personalausstattung oft so enge Grenzen auferlegt, dass eine wirkungsvolle Tätigkeit im vorstehenden Sinne zu bezweifeln ist. Insofern ist auch für diesen Bereich eine adäquate Personalausstattung zu fordern.

Sofern nicht bereits geschehen, sollten die Kreise folgende weitere Verbesserungen vornehmen:

- Schriftliche Bearbeitungshinweise in Form eines Handbuchs,
- fachaufsichtliche Prüfungen in überschaubaren Zeiträumen,
- regelmäßige Dienstbesprechungen/Erfahrungsaustausch,
- kreisintern organisierte Schulungsangebote,
- Einrichtung eines Außendienstes,
- Steuerung auf der Grundlage kreisinterner Kennzahlenvergleiche,
- Sicherstellung einer zeitnahen Widerspruchsbearbeitung.

6.4 **Ausblick**

Für die Zukunft ist nach Einschätzung des LRH **keine Trendwende** abzusehen. Vielmehr lassen die vorstehend erläuterten Entwicklungen in der Eingliederungshilfe, aber auch in der Hilfe zur Pflege und HLU einen beschleunigten Anstieg der Sozialhilfeaufwendungen befürchten. Zwar wird die zum 01.01.2003 in Kraft getretene **Grundsicherung** den originären Sozialhilfeetat entlasten. Sie löst aber gleichzeitig einen eigenen Finanzbedarf an anderer Stelle des Epl. 4 aus, sodass es im Ergebnis zu einer Kostenverschiebung innerhalb der sozialen Sicherung kommen wird. Dies erlangt vor dem Hintergrund der in Schleswig-Holstein normierten gegenseitigen Finanzierungsbeteiligung zwischen überörtlichem und örtlichem Sozialhilfeträger besondere Bedeutung. Denn das Quotale System bezieht sich ausschließlich auf die Sozialhilfe nach dem A 41 und erfasst nicht die anderen Sozialleistungen. Insofern ist eine Beteiligung des Landes an den Kosten der Grundsicherung nicht obligatorisch, sondern Gegenstand eigenständiger Verhandlungen zwischen Kommunen und Land. Zwar wird bei der Grundsicherung bislang von Kostenneutralität für die kommunale Seite ausgegangen, dennoch kann ein finanzielles Restrisiko angesichts der nach wie vor bestehenden Unwägbarkeiten nicht ausgeschlossen werden, zumal die Finanzierungsbeteiligungen von Bund und Land betragsmäßig fixiert wurden. Die deutlich höheren Freigrenzen, die unterhaltsverpflichteten Angehörigen eingeräumt werden, schränken das Refinanzierungspotenzial aus vorrangigen Leistungen Dritter ein. Hinzu

kommen die Kosten für zusätzliches Personal, welches für die Umsetzung der neuen Aufgabe „Grundsicherung“ erforderlich ist. Zumindest diese Aufwendungen, die ausschließlich von den Anstellungskörperschaften zu finanzieren sind, wirken sich direkt auf die kommunalen Haushalte aus.

Auch in der Kinder- und Jugendhilfe und beim Pflegewohngeld zeichnet sich angesichts wachsender Fallzahlen und regelmäßiger Pflegesatzanpassungen ein weiterer Anstieg des Zuschussbedarfs ab. Der Vollständigkeit halber ist zudem auf die gegenwärtig diskutierte Novellierung der Kita-Finanzierung (Pro-Platz-Finanzierung) hinzuweisen, deren praktische Umsetzung ebenfalls mit Risiken für die kommunalen Haushalte behaftet sein kann.

Insgesamt gesehen bleibt die soziale Sicherung mit erheblichen finanzwirtschaftlichen Problemen behaftet. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Einnahmerückgänge wird sich der vom Epl. 4 ausgehende finanzielle Druck auf die Kommunen weiter erhöhen. Eine wirksame Gegensteuerung ist insbesondere durch eine intensive und fachliche Sachbearbeitung möglich, die eine angemessene quantitative und qualitative Personalausstattung voraussetzt.

Aus der Sicht des **Schleswig-Holsteinischen Landkreistags** ist es sowohl im Bereich der Jugendhilfe als auch in der Sozialhilfe dringend erforderlich, präventive Hilfsstrukturen auszubauen bzw. zu stabilisieren. Nur über die stärkere Förderung präventiver Maßnahmen werde es gelingen, mittelfristig zu Kosteneinsparungen im Bereich subjektiv-rechtlich ausgekleideter Hilfeansprüche durch Fallvermeidung zu gelangen. Hierbei sei es auch erforderlich, mögliche Synergien zwischen allen Beteiligten konsequent auszuschöpfen.

Der **LRH** stimmt diesen Aussagen zu.

6.5 Weitere Entwicklung im Quotalen System

1991 führte Schleswig-Holstein eine gegenseitige Finanzierungsbeteiligung zwischen dem überörtlichen Sozialhilfeträger (Land) und den örtlichen Trägern der Sozialhilfe (Kreise und kreisfreie Städte) an den Sozialhilfeaufwendungen der jeweils anderen Ebene ein (**Quotales System**)¹. Dadurch sollten Reibungsverluste zwischen den Sozialhilfeträgern sowie die hieraus resultierenden negativen Auswirkungen auf die Hilfestellung vermieden werden. Diese waren aufgrund von Aufgabendelegation

¹ Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, des Schleswig-Holsteinischen Schulgesetzes und des Gesetzes zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes vom 12.12.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 615.

und dem zunehmenden Auseinanderfallen von Entscheidungs- und Kostenverantwortung eingetreten. Zugleich sollte eine sachgerechtere und zügigere Hilfestellung bewirkt und Anreiz zu innovativen und Kosten sparenden Hilfeformen gegeben werden.

Die quotalen Kostenanteile wurden auf der Grundlage der Beteiligungsverhältnisse der beiden Sozialhilfeträger an den Gesamtkosten 1989 ermittelt. Darüber hinaus sollte auch die Revisionsklausel eingelöst werden, die im Zusammenhang mit der 1985 übertragenen Zuständigkeit für die Hilfen für Hilfeempfänger ab 60 Jahre auf die örtlichen Sozialhilfeträger vereinbart worden war (§ 6 Abs. 6 FAG 1985¹). Ein weiterer Ansatz war die vom Landesgesetzgeber angestrebte Minderung der überproportionalen Sozialhilfelasten der kreisfreien Städte. Diesem Aspekt wurde durch eine - trotz unterschiedlicher Basisdaten - einheitlichen Quote für alle örtlichen Sozialhilfeträger Rechnung getragen. Im Ergebnis² übernehmen das **Land jeweils 39 %** und die **Kreise und kreisfreien Städte 61 %** der sog. Sozialhilfereinausgaben³.

Für das erste Jahr nach Einführung des Quotalen Systems (1991) ging man von einer nominalen Entlastung der kreisfreien Städte um rd. 41,9 Mio. € aus. Davon sollten die Kreise einen Solidarbeitrag von 6,6 Mio. € leisten und die restlichen 35,3 Mio. € zulasten des Landes gehen, das damit den in der Revisionsklausel rechtlich fixierten Anspruch der örtlichen Sozialhilfeträger aufgrund der 1985 erfolgten Aufgabenverlagerung vom Land auf die Kommunen einlösen sollte.

Die tatsächliche Entwicklung der gegenseitigen Kostenbeteiligung nahm jedoch von Anfang an einen abweichenden Verlauf. Verstärkt wurde dies durch wesentliche gesetzliche Neuregelungen, die sich strukturell in erheblichem Maß auf den Aufgabenumfang der Sozialhilfeträger ausgewirkt haben, wie z. B. die 1995 eingeführte Soziale Pflegeversicherung. Im Ergebnis ist es nach Auffassung des LRH zu einer Veränderung der Geschäftsgrundlage gekommen, die sich an den finanziellen Auswirkungen der quotalen Abrechnung ablesen lässt. Dies hat den LRH veranlasst, die Problematik in seinem Kommunalbericht 2001 aufzugreifen und detailliert darzustellen⁴.

Dabei hat sich der LRH aufgrund der unstrittigen inhaltlichen Vorteile für ein generelles Festhalten am Quotalen System ausgesprochen, jedoch den Sozialhilfeträgern angeraten, gemeinsam über die gegenwärtige Kostenverteilung der Sozialhilfelasten und ihre finanziellen Auswirkungen

¹ Eingefügt durch Art. 4 Nr. 2 des Gesetzes zur Neuordnung der Trägerschaft in der Sozialhilfe vom 29.11.1984, GVOBl. Schl.-H. S. 246.

² § 6 a des Ausführungsgesetzes zum BSHG, eingefügt durch Gesetz vom 12.12.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 612.

³ Die Reinausgaben sind die Bruttoausgaben für die einzelnen Sozialhilfeleistungen abzüglich der direkt zurechenbaren Einnahmen.

⁴ Vgl. Kommunalbericht 2001, Nr. 7.

nachzudenken und diese in die Erörterungen zwischen dem Land Schleswig-Holstein und seinen Kommunen zu einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung beider Ebenen einzubeziehen.

Der vom LRH angeregte und zwischenzeitlich aufgegriffene Dialog zwischen den Sozialhilfeträgern erlangte vor dem Hintergrund der zum 01.01.2003 in Kraft getretenen Grundsicherung¹ zusätzliche Aktualität. Denn ebenso wie bereits die Soziale Pflegeversicherung wird auch die Grundsicherung die originäre Sozialhilfeblastung mindern und zugleich Finanzbedarfe an anderer Stelle im Epl. 4 der kommunalen Haushalte auslösen. Ergebnisse konnten jedoch lediglich in Bezug auf die Finanzierung der Grundsicherung erzielt werden. Dagegen dauert die Diskussion über eine adäquate Verteilung der Sozialhilfelasten zwischen dem überörtlichen und den örtlichen Trägern weiter an. Erschwert wird sie durch die prekäre Haushaltssituation des Landes, aber auch zunehmend drängender finanzwirtschaftlicher Probleme insbesondere der Kreise, die der Verhandlungsbereitschaft und dem Verhandlungsspielraum der Gesprächspartner Grenzen setzen.

Entscheidend für die weitere Entwicklung wird auch noch die von der Bundesregierung beabsichtigte Zusammenlegung der Sozialhilfe mit der Arbeitslosenhilfe sein.

In der Zwischenzeit haben sich die vom LRH anhand der Abrechnung nach dem Quotalen System aufgezeigten Tendenzen verfestigt, wie die nachstehende Tabelle zeigt. Dabei basieren die Daten auf den vom Sozialministerium vorgenommenen Abrechnungen.

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

¹ Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 26.06.2001, BGBl. I S. 1310, geändert durch Art. 1 a des Gesetzes vom 27.04.2002, BGBl. I S. 1462.

Im gleichen Maße wie die Belastung der Kreise kontinuierlich zunimmt und die angestrebte Minderung der Sozialhilfelasten der kreisfreien Städte zurückgeht, profitiert das Land von der 1991 eingeführten Finanzierungsbeihilfe. Denn insbesondere die dem überörtlichen Sozialhilfeträger zuzuordnenden Aufwendungen für die stationär und teilstationär erbrachten Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderungen haben zugenommen, während die Aufwendungen der örtlichen Träger (vorrangig die HLU) weitgehend stagnierten (vgl. auch die detaillierte **Übersicht 2** auf S. 65). Dabei stimmt die Dynamik dieses Prozesses bedenklich und unterstreicht die Notwendigkeit, diesem wirksam entgegen zu steuern, will man den kommunalen Haushalten auch in Zukunft finanzielle Handlungsspielräume erhalten. Insofern ist der Aufbau eines landesweiten Kennzahlenvergleichs für den kostenintensiven Bereich der Eingliederungshilfe als erster Schritt zur Einführung zielgerichteter Steuerungsmechanismen zu begrüßen. Er ersetzt jedoch nicht die vom LRH weiterhin für notwendig gehaltene Erörterung über eine angemessene kommunale Finanzausstattung unter Einbeziehung der steigenden Soziallasten.

Das **Innenministerium** ruft zu dieser Thematik in Erinnerung, dass durch das Gesetz zur Neuordnung der Trägerschaft in der Sozialhilfe vom 29.11.1984 den Kreisen und kreisfreien Städten die Zuständigkeit für stationäre und teilstationäre Hilfen für Personen, die das 60. Lebensjahr vollendet haben, bei gleichzeitiger Anhebung des Verbundsatzes im Finanzausgleich übertragen worden sei. Dies werde vom LRH nicht in die Betrachtungen einbezogen, erkläre aber die Richtung der festgestellten Entwicklung der gegenseitigen Kostenbeteiligung aufgrund der Einführung der Sozialen Pflegeversicherung.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass die vom LRH dargestellte Kostenentwicklung der Eingliederungshilfe Gegenstand von gemeinsamen Steuerungsmaßnahmen von Land und Kommunen im Rahmen des vor 2 Jahren vereinbarten Benchmarking in der Sozialhilfe sei. In diesen Prozess, der bei der Steuerung der Eingliederungshilfe eine Vielzahl von Maßnahmen berücksichtigen müsse, sei die vom LRH kritisierte unzureichende individuelle Hilfeplanung für Menschen mit Behinderungen einbezogen. U. a. habe das Sozialministerium eine Auftaktveranstaltung zur Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der örtlichen Sozialhilfeträger mit dem Thema „Individuelle Hilfeplanung“ durchgeführt; Fortsetzungsveranstaltungen seien in Planung.

Grundsätzliche Fragen, die sich aus dem Quotalen System ergäben, würden in der nächsten Zeit durch die Arbeitsgruppe „Quotales System“, in der auch der LRH vertreten sei, erneut beraten.

Nach Einschätzung des **Städteverbands Schleswig-Holstein** spiegelt die Darstellung des LRH den Sachstand zutreffend wider.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** betont, dass die Landesregierung sich bisher nicht in der Lage gesehen habe, dem insbesondere durch den Schleswig-Holsteinischen Landkreistag vorgetragene dringenden Wunsch nach systemgerechter Anpassung der Kostenquoten zu entsprechen, obwohl die im Kommunalbericht 2001 durch den LRH erhobenen Daten inzwischen von allen Beteiligten als zutreffend anerkannt worden seien.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** und der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag** befürchten, dass durch die permanente finanzielle Schieflage das gesamte Quotale System infrage gestellt werden könnte.

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

	1995 €/Ew	1996 €/Ew	1997 €/Ew	1998 €/Ew	1999 €/Ew	2000 €/Ew	2001 €/Ew	2002 €/Ew	Veränderung			
									absolut		prozentual	
									1995-02	2000-02	1995-02	2000-02
<u>1. Entwicklung des Zuschussbedarfs für den Einzelplan 4</u>												
Kreisfreie Städte	568	564	566	592	594	602	625	631	63	29	11,1	4,8
Kreise	183	182	181	194	188	195	205	211	28	16	15,3	8,2
Mittelstädte	161	166	170	175	180	184	189	195	34	11	21,1	6,0
<u>2. Entwicklung des Zuschussbedarfs der Einzelpläne 0 - 8</u>												
Kreisfreie Städte	1.037	1.035	1.042	1.068	1.095	1.093	1.143	1.210	173	117	16,7	10,7
Kreise	288	286	279	290	291	298	311	319	31	21	10,8	7,0
Mittelstädte	498	506	495	508	514	522	529	545	47	23	9,4	4,4
<u>nachrichtlich: Entwicklung des Zuschussbedarfs für Sozialhilfe (A 41)</u>												
Kreisfreie Städte	342	309	294	315	306	314	313	321	-21	7	-6,1	2,2
Kreise	119	110	105	115	110	113	116	120	1	7	0,8	6,2
Mittelstädte	69	67	63	64	62	61	62	63	-6	2	-8,7	3,3
<u>nachrichtlich: Entwicklung des Zuschussbedarfs für Kinder- und Jugendhilfe (UA 407, A 45, A 46)</u>												
Kreisfreie Städte	151	161	176	187	193	200	215	212	61	12	40,4	6,0
Kreise	51	56	58	60	60	64	68	70	19	6	37,3	9,4
Mittelstädte	61	66	74	78	82	84	87	90	29	6	47,5	7,1

* Ohne die einmalige Einnahmeverbesserung des Jugendetats der Hansestadt Lübeck

Übersicht 2

Kostenabrechnung des Quotalen Systems in der Sozialhilfe 1991 bis 2001 (in Mio. €)

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

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

7. Effektivität der unterschiedlichen Organisationsformen bei der Heranziehung Unterhaltsverpflichteter im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt

Bei der Heranziehung Unterhaltsverpflichteter durch den örtlichen Sozialhilfeträger haben sich in der Praxis unterschiedliche Organisationsformen und Zuständigkeitsregelungen entwickelt. Dabei sind erhebliche Mängel bis hin zur Unterlassung dieser gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabe festzustellen.

Die Kreise sollten eine weitgehende Zentralisierung bei der Heranziehung Unterhaltspflichtiger in ihre weiteren Überlegungen einbeziehen. Das sich hieraus abzeichnende Optimierungspotenzial lässt bei einer angemessenen qualitativen und quantitativen Personalausstattung die höchste Effektivität erwarten.

7.1 Ausgangslage

Ein zentraler Grundsatz im Bereich der Sozialhilfe ist das in § 2 BSHG normierte **Prinzip der Nachrangigkeit** gegenüber jeder möglichen Selbsthilfe oder Hilfe durch Dritte. So sind auch Unterhaltsansprüche nach bürgerlichem Recht, die eine hilfebedürftige Person gegenüber Dritten hat, vorrangig einzusetzen. Dies schließt Sozialhilfeleistungen zur Abdeckung des unmittelbaren Bedarfs jedoch nicht aus. Allerdings gehen die Ansprüche im Umfange der gewährten Hilfe kraft Gesetzes auf den Sozialhilfeträger über (§ 91 BSHG). Die Heranziehung der Unterhaltspflichtigen und die Realisierung dieser auf bürgerlichem Recht basierenden Ansprüche wird Aufgabe des Sozialhilfeträgers und dient - einzelfallbezogen - der **Refinanzierung** der aus öffentlichen Mitteln getätigten Sozialhilfeleistungen.

Beim Unterhaltsrecht handelt es sich um eine eigenständige und komplexe Rechtsmaterie. Während § 91 BSHG den öffentlich-rechtlichen Forde- rungsübergang vom Hilfeempfänger auf den Sozialhilfeträger normiert, bewegt sich die Geltendmachung der übergegangenen Unterhaltsansprüche und die **Heranziehung der Unterhaltspflichtigen** im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) ausschließlich im **Zivilrecht** und damit auf einem für die öffentliche Verwaltung eher ungewohnten Rechtsgebiet. Dieses wird darüber hinaus noch durch zahlreiche teilweise sich widerspre- chende gerichtliche Einzelfallentscheidungen geprägt, was wiederum partiell zu erheblichen Verunsicherungen der Sachbearbeiterinnen und Sach- bearbeiter vor Ort führt.

Die **sachliche Zuständigkeit** für die Gewährung von HLU und die Realisierung der in diesem Zusammenhang übergegangenen Unterhaltsan-

sprüche obliegt den Kreisen und kreisfreien Städten als **örtlichen Trägern der Sozialhilfe**, die diese Aufgaben als kommunale Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen. Dabei haben die Kreise weitgehend die Ermächtigung in § 4 des schleswig-holsteinischen Gesetzes zur Ausführung des BSHG¹ aufgegriffen und die Aufgabendurchführung auf die kreisangehörigen Kommunen delegiert. In der Praxis obliegt daher die Umsetzung des § 91 BSHG im Zusammenhang mit HLU überwiegend den kreisangehörigen Kommunen.

Allerdings entbindet eine solche **Aufgabendelegation** die Kreise nicht von ihrer Verpflichtung, eine kreiseinheitliche Aufgabenerfüllung sicherzustellen und Städte, Ämter und Gemeinden bei der Wahrnehmung der Aufgaben sachgerecht zu unterstützen.

Einzelne problematische Erkenntnisse bei überörtlichen Prüfungen von Kommunen haben den LRH zu einer **gezielten Betrachtung** der praktischen Ausgestaltung dieses schwierigen Rechtsgebiets veranlasst; dabei hat er auch wesentliche Erkenntnisse von GPÄ in seine Überlegungen einbezogen.

7.2 Organisation der Aufgabenwahrnehmung

Zur Realisierung von Unterhaltsansprüchen, die auf den Sozialhilfeträger übergehen, haben die **Kreise** unterschiedliche **Organisationsformen und Zuständigkeitsregelungen** getroffen. Insgesamt sind 4 **Varianten** in unterschiedlicher Häufigkeit anzutreffen:

- Zentrale Unterhaltssachbearbeitung durch das Kreissozialamt (2 Kreise),
- Zentralisierung der Unterhaltssachbearbeitung durch das Kreissozialamt mit Ausnahme leistungsfähiger örtlicher Sozialämter (ein Kreis),
- Delegation der Unterhaltssachbearbeitung auf die örtlichen Sozialämter mit intensiver fachlicher Unterstützung (2 Kreise),
- dezentrale Unterhaltssachbearbeitung durch die örtlichen Sozialämter mit Beratung im Einzelfall (die übrigen Kreise).

Aber nicht nur die Kreise haben die Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich geregelt. Auch die **kreisangehörigen Kommunen** führen die auf sie delegierte Unterhaltsheranziehung in verschiedener Organisation durch; wiederum ist eine zentrale und eine dezentrale Aufgabenerledigung festzustellen.

¹ Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (AG-BSHG) i. d. F. vom 21.01.1985, GVOBl. Schl.-H. S. 26, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 16.04.2002, GVOBl. Schl.-H. S. 70.

7.3 Feststellungen

Insgesamt gesehen sind erhebliche Mängel bis hin zur gänzlichen Unterlassung der Verfolgung von Unterhaltsansprüchen in der Praxis deutlich geworden. Ursächlich hierfür sind u. a.

- das komplexe und von laufender Rechtsprechung geprägte Unterhaltsrecht, das ein spezielles Fachwissen fordert,
- die Unsicherheit im Umgang mit dem für die öffentliche Verwaltung ungewohnten Zivilrecht,
- unzureichende qualitative und quantitative Personalressourcen und
- die erhebliche Arbeitsintensität einzelner Fallbearbeitungen, die nicht immer den wünschenswerten wirtschaftlichen Erfolg garantiert.

Mangels Statistik können die Kommunen häufig **keine oder nur geschätzte Angaben** zu den finanziellen oder fallbezogenen Ergebnissen der Unterhaltssachbearbeitung, zur Zahl der Unterhaltsfälle oder zur Intensität, mit der die Aufgabe wahrgenommen wird, machen. Zudem haben die Auswertung und der interkommunale Vergleich der erhobenen Daten eine Vielzahl an Plausibilitätsfragen aufgeworfen, sodass die Verlässlichkeit des Zahlenmaterials eingeschränkt ist. Die Prüfungserkenntnisse stützen sich daher weitgehend auf Erfahrungen aus der Praxis, die jedoch tendenziell durch die erhobenen Daten unterstrichen werden.

Im Ergebnis ist vor Ort eine **sehr unterschiedliche Intensität und Qualität der Sachbearbeitung** festzustellen; hierzu tragen auch die ungleichen quantitativen und qualitativen personellen Ausstattungen bei. Einige kreisangehörige Kommunen ignorieren die auf sie delegierte gesetzliche Verantwortung und verzichten bewusst auf eine Heranziehung Unterhaltspflichtiger, weil der damit verbundene Arbeits- und Personalaufwand ihrer Auffassung nach in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum möglichen Erfolg steht. Andernorts wird sie nachrangig zu anderen Aufgaben im Rahmen der bestehenden Kapazitäten eingeschränkt wahrgenommen. Nur wenige Kommunen setzen ihre Ansprüche unter Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten konsequent um.

Auch die Kreise als örtliche Sozialhilfeträger kommen - ungeachtet ihrer sachlichen Zuständigkeit - nicht immer ihrer Verpflichtung nach, im Kreisgebiet zumindest eine gleichmäßige Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Einige verzichten auf die Entwicklung gleicher Standards für die Unterhaltsheranziehung im Kreisgebiet und die Festlegung einheitlicher Kriterien für die Aufgabenwahrnehmung (Berechnungsbögen, Verfahrensabläufe, Muster für Bescheide, vorgerichtliche Verfahren etc.).

Die **Individualität in der Aufgabenwahrnehmung** durch Kreise und kreisangehörige Kommunen kann vor dem Hintergrund ungünstiger Rah-

menbedingungen zwar gedanklich nachvollzogen, jedoch aus Sicht des LRH nicht gebilligt werden. Die Auswirkungen lassen sich weder mit dem im Verwaltungshandeln gebotenen Gleichbehandlungsgrundsatz aller (unterhaltsverpflichteter) Bürgerinnen und Bürger, noch mit dem Subsidiaritätsprinzip in der Sozialhilfe vereinbaren; sie können auch wegen der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen (Refinanzierungspotenzial) nicht hingenommen werden.

7.4 **Bewertungen**

Eine **zentrale Sachbearbeitung** bietet eine realistische Optimierungsmöglichkeit für eine sachgerechte, konsequente und damit auch wirksamere Unterhaltsheranziehung. Durch die Bündelung der Aufgabe erhöht sich der entsprechende Arbeitsanteil und die fachliche Spezialisierung der Beschäftigten. Die für eine sachgerechte Aufgabenerledigung erforderliche Sachkunde wird auf wenige Personen konzentriert, die nunmehr gezielt weiter qualifiziert werden können. Der intensivere Umgang mit dem Unterhaltsrecht und eine zunehmende Routine tragen dazu bei, die in der Praxis beschriebenen Unsicherheiten zügiger abzubauen und ein Selbstbewusstsein zu entwickeln, das gerade im zivilrechtlichen Verfahren und bei den Verhandlungen mit Unterhaltspflichtigen und deren Rechtsbeiständen förderlich ist.

Neben diesen qualitativen Faktoren spricht auch der **quantitative Aspekt** für eine Aufgabenbündelung: Für die komplexen und zeitintensiven Unterhaltsheranziehungen stehen der Sachbearbeitung **höhere Arbeitszeitan-teile** pro Mitarbeiter zur Verfügung, sodass die Aufgabenwahrnehmung nicht oder in geringerem Maß als bei einer dezentralen Organisation von anderen Aufgaben in den Hintergrund gedrängt wird. Stattdessen erlangt die Realisierung bestehender Ansprüche gegenüber Unterhaltspflichtigen Priorität, die Intensität der Aufgabenwahrnehmung kann gesteigert werden. Allerdings verfehlt die Zentralisierung ihren optimierenden Effekt bei unzureichend bemessenen Personalkapazitäten oder hoher Personalfluk-tuation.

Die **höhere Effektivität** gegenüber der dezentralen Sachbearbeitung wird durch Erfahrungsberichte aus der Praxis und tendenziell durch die Querschnittsprüfung des LRH bestätigt. So erhöhten sich nach Bündelung der Aufgabe die aus Unterhalt realisierten Einnahmen bzw. die Zahl der Hilfeempfänger konnte vermindert werden. Der gleiche Effekt wurde nach Erhöhung der Personalressourcen und damit einhergehender Intensivierung der Sachbearbeitung beobachtet.

7.5 Empfehlungen

Als **Ergebnis** seiner Querschnittsprüfung spricht sich der LRH für eine **zentrale Unterhaltssachbearbeitung durch das Kreissozialamt** aus, auch wenn hierbei eine Abhängigkeit vom Informationsfluss und damit von der Mitarbeit der örtlichen Sozialämter bestehen bleibt, die in Einzelfällen zu Reibungsverlusten führen kann.

Dabei stellt die vollständige Zentralisierung, wie sie der Kreis Ostholstein seit 1993 praktiziert, zum einen die umfassendste und wirkungsvollste Unterstützung der kreisangehörigen Kommunen dar und dient zum anderen der einheitlichen Anwendung des geltenden Rechts. Das nach anfänglichen Schwierigkeiten positive finanzwirtschaftliche Ergebnis unterstreicht darüber hinaus die Wirkung dieser Organisationsform. Einen ähnlichen Weg geht der Kreis Dithmarschen seit dem 01.01.2003.

Ebenfalls ein beachtenswertes Optimierungspotenzial für eine effektive Heranziehung Unterhaltsverpflichteter bietet die **partielle Zentralisierung** nach dem Vorbild des Kreises Segeberg. Als Vorteil dieser Variante kann die geringere zusätzliche Personalausstattung beim Kreis ins Feld geführt werden. Auch kann das Angebot zur zentralen Unterhaltsheranziehung durch den Kreis differenziert nach der entsprechenden Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Kommunen unterbreitet werden. Die gleichmäßige Wahrnehmung der Aufgabe innerhalb des Kreises muss allerdings durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen des Fachpersonals der kreisangehörigen Kommunen, ein einheitlich vorgegebenes Verfahren und einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch sichergestellt werden.

Als weniger effektiv bewertet der LRH die in den übrigen Kreisen praktizierten **dezentralen Organisationsformen**, bei denen die Realisierung von Unterhaltsansprüchen individuell den kreisangehörigen Kommunen überlassen bleibt. Eine nachhaltige fachliche Unterstützung des kreisangehörigen Bereichs, wie in den Kreisen Nordfriesland und Stormarn, fördert und verbessert zwar die Aufgabenwahrnehmung; dennoch überwiegen die Vorteile einer beim Kreis angesiedelten zentralen Sachbearbeitung.

In diesem Zusammenhang erachtet der LRH die Auffassung für nicht begründet, dass die kreisangehörigen Kommunen bei der ihnen übertragenen **Heranziehung Unterhaltungspflichtiger keine gezielte Hilfestellung** seitens der örtlichen Sozialhilfeträger benötigen.

Diese Gesamtbewertung und Befürwortung einer zentralisierten Unterhaltsheranziehung durch den LRH erfolgt ungeachtet des Umstands, dass **einzelne kreisangehörige Kommunen** eine intensive Unterhaltssachbearbeitung mit überaus positiven Ergebnissen praktizieren. Dabei hat sich

eine zentralisierte Unterhaltssachbearbeitung innerhalb größerer Städte und Gemeinden bei entsprechend hohen Fallzahlen durchaus als sinnvoll und effektiv gegenüber einer dezentralen Aufgabenzuordnung erwiesen.

Bei seinen Empfehlungen ist sich der LRH der angespannten finanziellen Situation der Kreise durchaus bewusst, die **nur begrenzt Spielraum für zusätzliche Personalausgaben** lässt. Diesen Mehrkosten stehen aber zu erwartende **Einnahmeverbesserungen** entgegen, die - wie das Beispiel Ostholstein belegt - über die Mehraufwendungen für das Personal hinausgehen können. In diesem Zusammenhang verweisen mehrere Kreise allerdings auf die aus ihrer Sicht negativen Wirkungen des Quotalen Systems: Während sie an den zusätzlichen Einnahmen nur mit 31 % partizipieren würden, hätten sie die Personalkosten allein zu tragen. Diese Argumentation ist aus Sicht des LRH zwar verständlich, sie kann jedoch im Sinne einer Gesamtbetrachtung sowohl aus rechtlicher als auch fiskalischer Sicht nicht übernommen werden.

Möglicherweise lässt sich der zusätzliche Personalbedarf auch durch eine generelle **Übertragung der Prozessführung** auf einen qualifizierten und erfahrenen **Fachanwalt** begrenzen, der die Interessen des Kreises vor Gericht vertritt und die Unterhaltssachbearbeitung insofern entlastet.

Das **Sozialministerium** und das **Innenministerium** stimmen den Feststellungen des LRH ohne Abstriche zu.

Inhaltlich stimmen die **kommunalen Landesverbände** den Feststellungen des LRH ebenfalls zu. Allerdings weisen sie auf den mit einer Zentralisierung verbundenen zusätzlichen Verwaltungsaufwand hin, den die Kostenverteilung im Quotalen System nicht berücksichtigt und der eine Umsetzung der Anregungen des LRH erschwere.

8. Personalwirtschaft

In den Jahren 1999 bis 2002 wurden in den der Prüfung des LRH unterliegenden Kommunen insgesamt 795 Stellen eingespart; dies entspricht einem Stellenrückgang von rd. 4 %.

Damit gelang es den Kommunen, einen Teil der tariflichen Steigerungen in diesem Zeitraum aufzufangen und den Anstieg der Personalausgaben zu begrenzen.

Gleichwohl sind die Kommunen gefordert, die durch kontinuierliche Aufgabenanalyse und -kritik ermittelten Einsparpotenziale im Rahmen einer wirksamen Personalentwicklungsplanung zu realisieren.

8.1 Entwicklung der Personalausgaben und der Stellen

Die in den letzten Jahren angespannte kommunale Finanzsituation sowie die im Zusammenhang mit den Bestrebungen um eine Verwaltungsmodernisierung vorgenommenen organisatorischen Veränderungen in den Kommunen prägen zunehmend sowohl die Entwicklung der Stellen als auch der Personalausgaben.

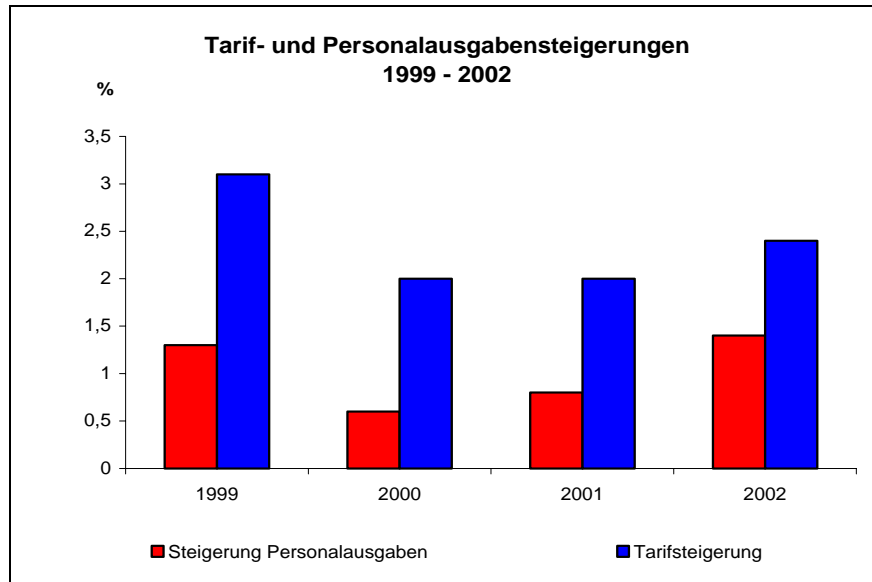
Da die Personalausgaben nach bzw. neben den Ausgaben für die soziale Sicherung den größten kommunalen Ausgabenblock darstellen, bilden sie zwangsläufig einen Schwerpunkt im Rahmen von Konsolidierungsmaßnahmen. Die Kommunen sind mehr denn je gezwungen, Rationalisierungspotenziale durch eine wirksamere Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation, durch fortlaufende Aufgabenkritik sowie durch die systematische Überprüfung der Angemessenheit von Anzahl und Dotierung der Stellen auszuschöpfen.

Als Betrachtungszeitraum für die Entwicklungen im Bereich der Personalwirtschaft wurden in diesem Kommunalbericht die Haushaltsjahre 1999 bis 2002 zugrunde gelegt. Damit knüpfen die folgenden Ausführungen an den entsprechenden Beitrag im Kommunalbericht 1999 an, in dem der Zeitraum 1995 bis 1998 betrachtet wurde.

- 8.1.1 In den Jahren 1999 bis 2002 sind die **Gesamtpersonalausgaben** in den der Prüfung des LRH unterliegenden Kommunen insgesamt um 2,9 % von 874 Mio. € auf 899 Mio. € angestiegen. Die tariflichen Steigerungen im gleichen Zeitraum konnten damit z. T. durch personalwirtschaftliche Maßnahmen aufgefangen werden. In welchem Maße dies geschehen ist, wird bei einem Vergleich der Steigerungsrate der Dienstbezüge und der Sozialversicherungsabgaben im Betrachtungszeitraum 1999/2002 mit den addierten Tarifsteigerungsraten der Jahre 2000 bis 2002 deutlich. Während

der Anstieg bei den Dienstbezügen und Sozialversicherungsabgaben zusammen lediglich 0,7 % betrug (vgl. Übersicht auf S. 74), betragen die Tarifsteigerungen von 2000 bis 2002 insgesamt rd. 6,5 %.

Die nachfolgende Grafik stellt die jährlichen Tarif¹ und Gesamtpersonalausgabensteigerungen vergleichend dar.



In den einzelnen kommunalen Gruppen stellt sich die Ausgabenentwicklung unterschiedlich dar: Während sich bei den Kreisen die Personalausgaben von 1999 bis 2002 um 5,6 % erhöhten, stiegen sie im gleichen Zeitraum bei den kreisangehörigen Städten über 20.000 Ew um 2,6 % und bei den kreisfreien Städten um 1,3 % an.

Eine Beschränkung der Betrachtung auf die **Personalausgaben der Kernverwaltung** laut Haushaltsquerschnitt² zeigt, dass diese bei den Kreisen im Vergleich 1999/2002 um 7,3 % und bei den kreisangehörigen Städten über 20.000 Ew um 6,6 % angestiegen sind. Bei den kreisfreien Städten war hingegen ein Rückgang um 1,8 % zu verzeichnen. Die Gesamtsteigerungsrate aller kommunalen Gruppen im Bereich der Verwaltung betrug im Eckjahrevergleich 1999/2002 3,3 %, die **Personalausgaben** im Bereich der **Einrichtungen** stiegen im gleichen Zeitraum um 1,0 %.

Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass aufgrund organisatorischer Veränderungen auch zunehmend Personalausgaben in den Bereich der Verwaltung einfließen, die zuvor bei den Einrichtungen veranschlagt wurden. So führt z. B. eine Zentralisierung aller Reinigungskräfte als Pool im

¹ Unterschiedliche Tarifsteigerungen und -perioden im Bereich der Angestellten/Arbeiter und Beamten wurden vernachlässigt.

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

Hauptamtsbereich zu einer entsprechenden Verlagerung von Personalausgaben aus den zu den Einrichtungen zählenden Bereichen Schulen, Kindertagesstätten, Sportstätten usw. Dennoch kann mit Blick auf die Stellenentwicklung wohl weiterhin davon ausgegangen werden, dass die Personalausgaben vornehmlich im Bereich der Einrichtungen rückläufig sind, im Verwaltungsbereich hingegen im günstigsten Fall stagnieren.

Bei einer detaillierten Betrachtung der einzelnen **Segmente der Gesamtpersonalausgaben** lässt sich erkennen, dass per Saldo insbesondere die Versorgungsleistungen (Gruppe 42 und 43) im Zeitraum 1999 bis 2002 die o. a. Gesamtpersonalausgabensteigerungen bewirkt haben. Während die Dienstbezüge (Gruppe 41) im Eckjahrevergleich mit einem Zuwachs von lediglich 0,7 % quasi stagnierten, waren für die Versorgungsleistungen im gleichen Zeitraum 17,3 % mehr Mittel aufzubringen. Hier macht sich u. a. auch die Erhöhung der Umlage für die Versorgungsausgleichskasse bemerkbar, die im Betrachtungszeitraum von 44,75 % auf 46 % angestiegen ist. Für das Haushaltsjahr 2003 wurde der Umlagesatz auf 47 % festgesetzt. Darüber hinaus belasten aufgrund der Umstellung vom Gesamtversorgungssystem zum Versorgungspunktemodell bei der Zusatzversorgung der Angestellten und Arbeiter von den Kommunen zu zahlende Sanierungsgelder den Personaletat.

Vor diesem Hintergrund setzt sich die Gesamtpersonalausgabensteigerung im Eckjahrevergleich 1999/2002 in Höhe von 2,9 % zusammen aus lediglich 0,6 %-Punkten bei den Dienstbezügen, 0,3 %-Punkten bei den sonstigen Personalausgaben (hier vor allem durch die Beihilfen etc.) und allein 2,0 %-Punkten bei den Versorgungsleistungen.

Personalausgaben 1999/2002 nach Gruppierung

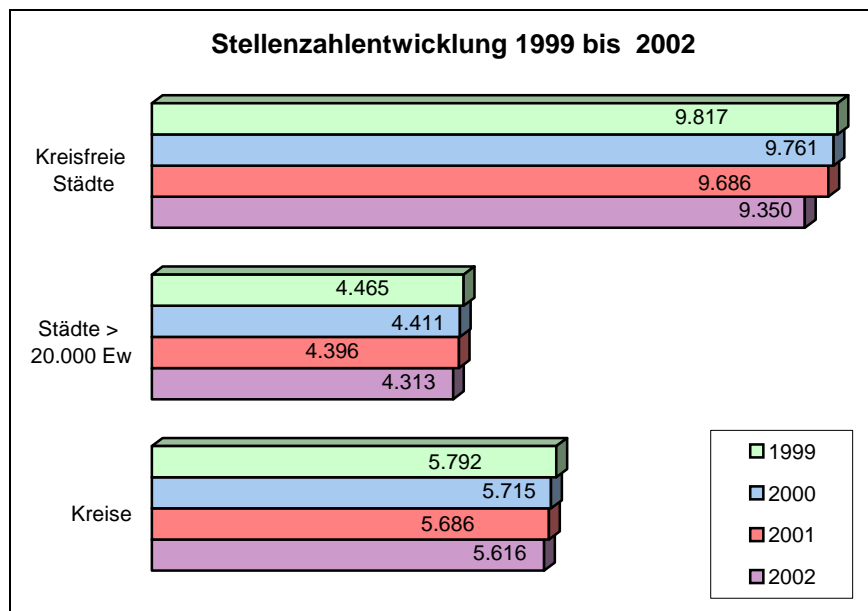
Gr.-Nr.		1999 T€	2002 T€	Veränderung %
40	ehrenamtliche Tätigkeiten	5.514	5.612	1,8
41	Dienstbezüge und dergleichen	647.345	651.974	0,7
42	Versorgungsbezüge	33.624	37.313	11,0
43	Beiträge zu Versorgungskassen	67.708	81.595	20,5
44	Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung	104.498	104.626	0,1
45	Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen	14.754	17.467	18,4
46	Personalnebenausgaben	653	638	- 2,3
47	Deckungsreserve	0	0	0,0
	insgesamt	874.096	899.225	2,9

Wiederum sind hier zwischen den kommunalen Gruppen leichte Unterschiede festzustellen. Während die Ausgaben für Versorgungsleistungen

bei den Kreisen und den Städten über 20.000 Ew im Vergleich 1999/2002 um 19,7 % bzw. 19,4 % anstiegen, betrug die Steigerungsrate bei den kreisfreien Städten 15,5 %.

8.1.2 Im Gegensatz zu den Personalausgaben weisen die **Stellenzahlen** in den der Prüfung des LRH unterliegenden Kommunen eine sinkende Tendenz auf.

Im Zeitraum von 1999 bis 2002 ist die Gesamtstellenzahl um rd. 4 % von 20.074 auf 19.279 Stellen gesunken. In den 3 kommunalen Gruppen vollzieht sich die Stellenreduzierung in unterschiedlichem Umfang. Während die Kreise und Städte über 20.000 Ew ihr Personal im Jahresvergleich 1999/2002 nominal um 176 (3,0 %) bzw. 152 (3,4 %) Stellen reduzieren konnten, haben die kreisfreien Städte im gleichen Zeitraum 467 (4,8 %) Stellen weniger in ihren Haushaltsplänen ausgewiesen.

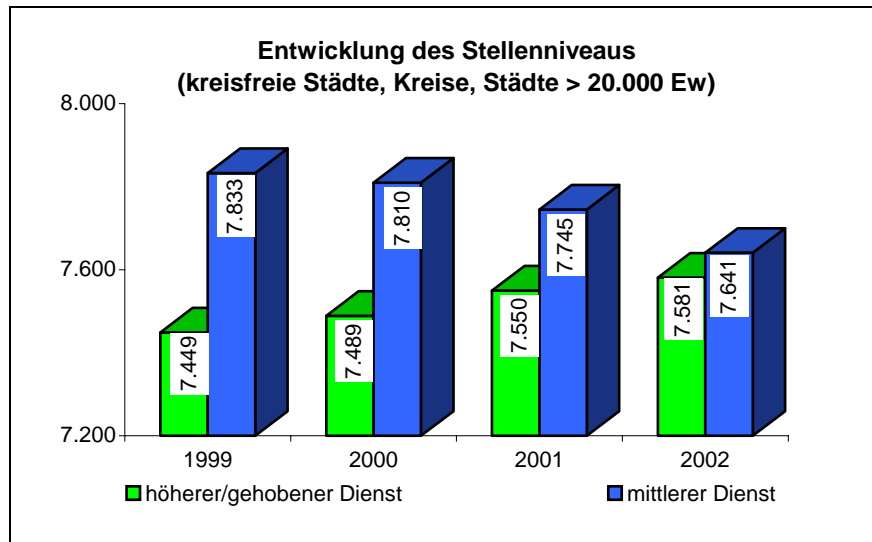


Die Bereiche Verwaltung und Einrichtungen sind von der Stellenreduzierung in unterschiedlichem Ausmaß betroffen. Im Bereich der Verwaltung reduzierten sich die Stellenzahlen im Vergleich 1999/2002 um rd. 2,6 % (ca. 276 Stellen), bei den Einrichtungen gingen die Stellenzahlen zeitgleich um rd. 5,5 % (ca. 519 Stellen) zurück.

Innerhalb der Beschäftigungsgruppen vollzieht sich der Personalabbau vornehmlich im Bereich der Lohnempfänger; von den insgesamt im Vergleichszeitraum 1999/2002 eingesparten 795 Stellen entfielen allein 696 Stellen auf diese Beschäftigungsgruppe.

Die quantitative und qualitative Stellenausstattung steht in engem Zusammenhang mit der Personalausgabenentwicklung. Ein Anstieg der Perso-

nalausgaben trotz sinkender Stellenzahlen veranlasst zu Rückschlüssen auf die qualitative Stellenausstattung bzw. das Stellenniveau. In den Haushaltsjahren 1999 bis 2002 ist für den Bereich der Angestellten und Beamten eine Tendenz zum gehobenen und höheren Dienst zu beobachten.



Das Verhältnis höherer/gehobener Dienst zum mittleren Dienst verändert sich, auch bedingt durch den Rückgang der Stellen im mittleren Dienst, immer mehr zugunsten des höheren/gehobenen Dienstes. Während die Stellen im Bereich des höheren/gehobenen Dienstes im Zeitraum 1999/2002 um 2,3 % zunahm, reduzierten sich die Stellen im Bereich des mittleren Dienstes um rd. 4,6 %. Eine genauere Betrachtung dieser Entwicklung differenziert nach Angestellten- und Beamtenstellen lässt erkennen, dass die Zahl der Beamten in den jeweiligen Laufbahngruppen rückläufig ist, die Angestelltenzahlen mit Ausnahme des mittleren Dienstes aber stetig steigen.

Tendenziell sind die niedriger bewerteten Stellen von den kommunalen Einsparbemühungen eher betroffen, sodass eine weitere Entwicklung zugunsten des höheren/gehobenen Dienstes zu erwarten ist. Der durch die erreichte Stellenreduzierung gewünschte Einspareffekt könnte durch diese Veränderung des Stellenniveaus wieder aufgehoben werden.

- 8.1.3 **Zusammenfassend** stellt der LRH fest, dass es den Kommunen nach den Ausgabenverminderungen der Jahre 1997/1998, die durch Auslagerungen und Ausgliederungen erreicht werden konnten, zunehmend schwerer fällt, die Personalausgaben durch andere personalwirtschaftliche Maßnahmen zu reduzieren, um ein effizientes Verhältnis zwischen Aufgabenerfüllung und der hierfür notwendigen Personalausstattung herzustellen. Dabei darf

auch nicht verkannt werden, dass personalwirtschaftliche Maßnahmen im Einklang mit dem geltenden Besoldungs- und Tarifrecht überwiegend nur geringe kurzfristige Einsparmöglichkeiten eröffnen. Die Kommunen sind vielmehr gefordert, die durch kontinuierliche Aufgabenanalyse und -kritik ermittelten Einsparpotenziale im Rahmen einer wirksamen Personalentwicklungsplanung zu realisieren. Dies erfordert auch den Mut der Selbstverwaltung, eine eindeutige Position zum Verzicht auf bestimmte freiwillige Aufgaben zu beziehen, um weiteres personelles Einsparpotenzial zu eröffnen. Gleichzeitig sollte jedoch auch das Land die Kommunen dadurch unterstützen, dass es auf von ihm gesetzte Standards verzichtet.

Hinsichtlich der deutlichen Tendenz zu höher bewerteten Stellen verkennt der LRH nicht, dass die sich durch organisatorische Maßnahmen im Rahmen der Einführung neuer Steuerungsmodelle möglicherweise ergebende Erweiterung von Tätigkeiten und Verantwortlichkeiten letztendlich in Einzelfällen auch zu einer geänderten Stellenbewertung führen kann. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die mit und nach der Einführung neuer Verwaltungsstrukturen von den Beschäftigten benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten zu einem nicht unerheblichen Teil schon als Qualifikation in der Vergangenheit abverlangt bzw. vorausgesetzt wurden und deshalb nicht unbedingt generell auch zu einer höher zu bewertenden Tätigkeit führen müssen.

Der qualitativen Angemessenheit der Personalausstattung ist ebenso wie der quantitativen Ausstattung besondere Beachtung zu schenken; durch entsprechende Empfehlungen wird der LRH weiterhin darauf hinwirken, das Augenmerk der Kommunen auch auf diesen Aspekt im Rahmen personalwirtschaftlicher Konsolidierungsbemühungen zu lenken.

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** beklagt seit Jahren - insbesondere vor dem Hintergrund der nachweislich durchgeführten Personalreduzierungen - die ständige Zunahme überwiegend bundesrechtlich vorgegebener Vorschriften (z. B. Grundsicherungsgesetz, Heimrecht, SGB IX), die zu einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand ohne jeden Kostenausgleich in den Kreisverwaltungen geführt hätten. Vor dem Hintergrund desolater Finanzlagen in den Kreisen habe der ständig gestiegene Aufgabenzuwachs bei gleichzeitig abnehmenden Personalressourcen dazu geführt, dass in vielen Bereichen Aufgaben nur noch suboptimal wahrgenommen werden könnten. Für den Fall, dass diese Tendenz anhalte, könne es nach Aussage des Landkreistags nicht mehr ausgeschlossen werden, dass rechtsstaatliche Prinzipien des Verwaltungshandelns in ihrer Substanz gefährdet würden.

8.2 Dezentralisierung im Personalwesen

Unter dem Einfluss der Neuen Steuerungsmodelle haben die Kommunen umfangreiche Organisationsreformen vorgenommen und in diesem Zusammenhang auch Ressourcenverantwortung dezentralisiert. Dabei wurden und werden in unterschiedlichem Umfang auch Querschnittsaufgaben aus dem Bereich des Personalwesens auf die einzelnen Organisationseinheiten delegiert. Z. T. wurde neben der Entscheidungsbefugnis auch die Wahrnehmung der damit verbundenen verwaltungstechnischen Arbeiten übertragen. Dies ist nicht immer organisatorisch sinnvoll noch wirtschaftlich vertretbar. Die personalwirtschaftliche Aufgabenerfüllung ist u. a. geprägt durch ein umfangreiches Spezialisierungspotenzial, das bei einer vollständigen Dezentralisation dann auch in den einzelnen Organisationseinheiten vorgehalten werden müsste. Das Ausmaß der Dezentralisation sollte sich deshalb unter Berücksichtigung der jeweiligen Verwaltungsgröße an den Spezialisierungsvorteilen sowie an Wirtschaftlichkeitsüberlegungen orientieren. Darüber hinaus darf die Dezentralisation die Grundzüge einer einheitlichen Personalarbeit nicht gefährden. Durch entsprechende Steuerungsmaßnahmen ist dafür Sorge zu tragen, dass einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die unter Vermeidung von Qualitätsverlusten dezentrale Entscheidungsmöglichkeiten eröffnen. Die Gleichbehandlung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Gesamtverwaltung und eine rechtssichere Anwendung der personalrechtlichen Bestimmungen muss gewährleistet sein, sog. Insellösungen sind wenig erstrebenswert und zu vermeiden. Die effektive Nutzung des Spezialisierungspotenzials einer zentralen Personal bewirtschaftenden Organisationseinheit als Servicestelle für den Verwaltungsvollzug erscheint deshalb weiterhin sinnvoll und steht aus Sicht des LRH einer dezentralen Entscheidungsbefugnis auch nicht entgegen.

9. Finanzielle Leistungsanreize in der kommunalen Praxis

Durch entsprechende Rechtsänderungen ist den Kommunen die **Gewährung besonderer finanzieller Leistungsanreize für ihre Beschäftigten eröffnet worden. Die geschaffenen Möglichkeiten werden allerdings nur von sehr wenigen kommunalen Körperschaften und auch nur in geringem Umfang wahrgenommen. Es bestehen vor allen Dingen Vorbehalte hinsichtlich der Objektivität von Beurteilungskriterien und einer etwaigen Verschlechterung des Betriebsklimas.**

Die Kommunen sollten zumindest von dem Instrument der Leistungsprämie Gebrauch machen.

9.1 Im Rahmen der Diskussion um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wurde unter Hinweis auf entsprechende Vergütungssysteme in der Wirtschaft bereits frühzeitig die Forderung erhoben, als ein Element der Motivationssteigerung auch im öffentlichen Dienst besondere finanzielle Leistungsanreize einzuführen. Vor diesem Hintergrund wurden mit dem Dienstrechtsreformgesetz mit Wirkung vom 01.07.1997¹ weitere leistungsbezogene Elemente in das Besoldungsrecht integriert.

Durch die Verordnungsermächtigungen der §§ 27 Abs. 3 und 42 a BBesG² hat der Bundesgesetzgeber für die Bundesregierung und die Landesregierungen Möglichkeiten geschaffen, jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich durch Rechtsverordnungen Leistungsprämien und -zulagen einzuführen sowie das leistungsabhängige Aufsteigen in den Grundgehaltsstufen zu regeln. Im Rahmen dieser Ermächtigungsgrundlage hat das Land Schleswig-Holstein die **Leistungsstufenverordnung**³ und die **Leistungsprämienverordnung**⁴ erlassen. Die Gewährung von Leistungszulagen ist in Schleswig-Holstein nicht vorgesehen. Darüber hinaus schließt der Geltungsbereich der Leistungsprämienverordnung die Beamtinnen und Beamten des Landes aus.

Für den Tarifbereich ermöglichen die **Richtlinien der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA)** zur Gewährung von Leistungszulagen und Leistungsprämien vom 17.11.1995 den Einsatz dieser beiden Leistungsanreize.

¹ Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz) vom 24.02.1997, BGBl. I S. 322.

² Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 06.08.2002, BGBl. I S. 3082.

³ Landesverordnung über das leistungsabhängige Aufsteigen in den Grundgehaltsstufen (Leistungsstufenverordnung - LStuVO -) vom 15.07.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 231.

⁴ Landesverordnung über die Gewährung von Prämien für besondere Leistungen (Leistungsprämienverordnung - LPVO -) vom 08.02.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 163.

- 9.2 Die o. g. Varianten der finanziellen Leistungsanreize unterscheiden sich im Wesentlichen hinsichtlich der Dauer der Gewährung und der Grundlage der Leistungsbemessung.

Im Rahmen der **Leistungsstufenverordnung** können konstant herausragende Gesamtleistungen einer Beamtin/eines Beamten durch die vorzeitige Festsetzung der nächsthöheren Stufe des Grundgehalts honoriert werden. Grundlage für eine entsprechende Entscheidung bildet gemäß § 2 Abs. 1 LStuVO eine dienstliche Beurteilung.

Die **Leistungsprämienverordnung** eröffnet die Möglichkeit, herausragende besondere Einzelleistungen durch die Zahlung einer einmaligen Prämie finanziell zu würdigen. Die Entscheidung und die Begründung der Leistungsprämie erfolgt auf Vorschlag der oder des Vorgesetzten.

Die Gewährung von Leistungszulagen nach den **Richtlinien der VKA** setzt eine hinsichtlich der Arbeitsqualität und/oder der Arbeitsquantität dauernd erheblich über dem normalen Leistungsdurchschnitt liegende Leistungserbringung durch die Arbeitnehmerin/den Arbeitnehmer voraus, die zudem noch feststellbar überdurchschnittlich zur Hebung der Leistung und des wirtschaftlichen Erfolgs der Verwaltung/des Betriebes beitragen muss. Zudem sind die Leistungszulagen nach einem leistungsbezogenen System zur Leistungsfeststellung und -bewertung festzulegen. Die Gewährung von Leistungsprämien orientiert sich erfolgsbezogen an vereinbarten bzw. vom Arbeitgeber vorgegebenen Zielen.

- 9.3 Im Rahmen seiner überörtlichen Prüfungen konnte der LRH bislang nur sehr **zögerliche Versuche des Einsatzes finanzieller Leistungsanreize** feststellen. Teilweise wurden örtliche Leistungsvergütungen vorgefunden, die nicht den tariflichen bzw. gesetzlichen Vorgaben entsprachen und eher personenbezogen gewährt wurden. Gleichwohl sind sie aber ein Indiz dafür, dass durchaus ein Bedürfnis nach finanziellen „Belohnungselementen“ besteht.

Mittels einer Fragebogenaktion hat der LRH im Oktober 2002 alle seiner Prüfung unterliegenden Kommunen zu der Thematik der Gewährung finanzieller Leistungsanreize befragt, um einen Überblick über die derzeitige kommunale Praxis auf diesem Gebiet zu erhalten.

Demnach machen **83,3 %** der befragten Kommunen von den Möglichkeiten der Gewährung finanzieller Leistungsanreize **keinen Gebrauch**. Lediglich 2 kreisfreie Städte, 2 Kreise und eine Stadt über 20.000 Ew gewähren bereits finanzielle Leistungsanreize, wobei sich die beiden kreisfreien Städte und die Kreise dabei jedoch ausschließlich auf den Tarifbereich beschränken. Die von der Mittelstadt gewährten Leistungen nach der

LStuVO sind bislang aber auch nur an einen Empfänger in 2001 gezahlt worden.

Die Leistungsgewährung erfolgte nur in einem Fall auf der Grundlage einer entsprechenden Dienstvereinbarung oder Dienstanweisung. Die Beteiligung eines Selbstverwaltungsgremiums in den o. a. Fällen, z. B. im Wege der Beschlussfassung über Gewährungsgrundsätze oder den finanziellen Gesamtrahmen, erfolgte in keiner der betreffenden Kommunen. Grundsätze über Leistungsgewährungen mussten nach § 28 Nr. 12 GO¹ von der Vertretungskörperschaft beschlossen werden.

Der vergleichsweise geringe finanzielle Umfang der gewährten Leistungsanreize in den Jahren 2000 bis einschließlich 09/2002 ergibt sich aus der folgenden Tabelle:

**Umfang finanzieller Leistungsanreize
2000 bis 2002**

		Kreisfreie Städte		Kreise		Städte > 20.000 Ew		Insgesamt	
		Anzahl der Empfänger	Gesamtbetrag in €	Anzahl der Empfänger	Gesamtbetrag in €	Anzahl der Empfänger	Gesamtbetrag in €	Anzahl der Empfänger	Gesamtbetrag in €
2000	Leistungsprämie nach LPVO	0	0	0	0	0	0	0	0
	Leistungsstufe nach LStuVO	0	0	0	0	0	0	0	0
	Leistungszulage VKA	0	0	3	3.844	0	0	3	3.844
	Leistungsprämie VKA	5	5.365	0	0	0	0	5	5.365
	insgesamt	5	5.365	3	3.844	0	0	8	9.209
2001	Leistungsprämie nach LPVO	0	0	0	0	0	0	0	0
	Leistungsstufe nach LStuVO	0	0	0	0	1	850	1	850
	Leistungszulage VKA	0	0	5	6.930	0	0	5	6.930
	Leistungsprämie VKA	59	11.595	0	0	0	0	59	11.595
insgesamt	59	11.595	5	6.930	1	850	65	19.375	
2002*	Leistungsprämie nach LPVO	0	0	0	0	0	0	0	0
	Leistungsstufe nach LStuVO	0	0	0	0	0	0	0	0
	Leistungszulage VKA	0	0	12	10.181	0	0	12	10.181
	Leistungsprämie VKA	60	18.843	0	0	0	0	60	18.843
insgesamt	60	18.843	12	10.181	0	0	72	29.024	

* bis einschließlich 09/2002

¹ Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung - GO -) i. d. F. vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 57.

Als Gründe für einen Verzicht auf finanzielle Leistungsanreize wurden hauptsächlich genannt:

- Fehlende Finanzmittel aufgrund angespannter Haushaltslage,
- fehlende Rahmenbedingungen/Kriterien für eine objektive Leistungsgewährung,
- Unmöglichkeit einer objektiven vergleichenden Leistungsbeurteilung,
- Ablehnung durch den Personalrat,
- befürchtete Störung des Betriebsfriedens,
- negative Erfahrungen mit der Gewährung von Leistungsanreizen in betrieblichen Organisationseinheiten.

9.4 **Zusammenfassend** ist festzustellen, dass die Vorbehalte gegenüber leistungsbezogenen Besoldungselementen zur Motivationssteigerung der Beschäftigten in der kommunalen Praxis momentan noch sehr groß sind. Insbesondere verdeutlichen die angeführten Verzichtsgründe, dass nicht unerhebliche Zweifel hinsichtlich der Objektivität von Beurteilungskriterien bestehen sowie demotivierende Auswirkungen auf nicht berücksichtigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter befürchtet werden und damit einhergehend eine Verschlechterung des Betriebsklimas.

Aus Sicht des LRH sollte dennoch auf die Möglichkeit, leistungsbezogene Besoldungselemente einzusetzen, nicht gänzlich verzichtet werden. Auch unter dem Gesichtspunkt, dass eine Steigerung von Arbeitszufriedenheit und Leistungsbereitschaft nicht ausschließlich durch monetäre Anreize zu erreichen ist, sondern sich vielmehr aus einem ausgewogenen Konzept aus monetären und nichtmonetären Motivationsinstrumenten heraus entwickelt, sollten die gegebenen Möglichkeiten, das Besoldungsrecht leistungsorientierter zu gestalten, auch genutzt werden.

Primär sollte zumindest von dem Instrument der Leistungsprämie Gebrauch gemacht werden. Sie bietet auch unter Berücksichtigung der angespannten kommunalen Finanzlage die Möglichkeit, leistungsorientiert und ohne finanzwirtschaftliche Verpflichtungen für folgende Haushaltsjahre besonders herausragende Leistungen zu honorieren. Insbesondere ist dieses Instrument für einen Einsatz bei allen Beschäftigten geeignet, weil es besondere Einzelleistungen und -anstrengungen honorieren kann, die sich nicht nur auf die Qualität, sondern auch auf die besondere Arbeitsmenge und -belastung beziehen. Damit kann die Prämie nicht nur den Beschäftigten gewährt werden, die in der Vergangenheit ohnehin schon aufgrund dauerhafter herausragender Leistungen durch Beförderungen oder Übertragung höherwertiger Dienstposten honoriert worden sind. Im Übrigen kann gerade die Leistungsprämie das Instrument der Führung durch Ziel-

vereinbarung ergänzen, mit dessen Hilfe die Verwaltungseffizienz gesteigert werden soll.

Hinsichtlich der o. g. geäußerten Vorbehalte sind insbesondere die Vorgesetzten gefordert, diesen durch eine sinnvolle und vor allen Dingen transparente und für die Beschäftigten nachvollziehbare Handhabung entgegenzuwirken. Ebenso ist zur Erhaltung der Wirksamkeit des Instruments darauf zu achten, dass eine Verteilung nach dem Gießkannenprinzip unter allen Umständen vermieden werden sollte.

10. Kommunale Versicherungen

Die Praxis des kommunalen Versicherungsschutzes ist weitgehend unwirtschaftlich und verstößt fast durchweg gegen Vergaberecht.

Es lassen sich beträchtliche Einsparungen erzielen, wenn den Empfehlungen des LRH und der GPÄ gefolgt wird. Diese beziehen sich u. a. auf:

- Nutzung des Wettbewerbs durch öffentliche Ausschreibung,
- vorherige Risikoanalyse insbesondere zur Vermeidung nicht notwendiger Versicherungen (z. B. bei Bagatellschäden),
- vermehrte Vereinbarung von Selbstbeteiligungen zur Senkung der Prämien,
- Vermeidung von Versicherungsschutz bei Möglichkeiten zur Risikoverringering, Schadensverhütung und Risikoübertragung auf Dritte.

Die kommunalen Körperschaften sollten ihren gesamten Versicherungsschutz unter Berücksichtigung der Hinweise des LRH und der GPÄ überprüfen.

10.1 Ausgangspunkt

Im Rahmen überörtlicher Prüfungen der vergangenen Jahre hat der LRH teilweise unwirtschaftliche Verhaltensweisen der Kommunen im Bereich ihres Versicherungsschutzes festgestellt. Darüber hinaus hat das Inkraft-Treten des Vergaberechtsänderungsgesetzes zum 01.01.1999 Bewegung in diesen Bereich gebracht und einen verstärkten Wettbewerb der Versicherungsunternehmen ausgelöst. Einzelne Kommunen, die durch gut vorbereitete Ausschreibungen diesen Wettbewerb genutzt haben, konnten erhebliche Einsparpotenziale und verbesserte Vertragsbedingungen erzielen.

Dies alles war Veranlassung, den kommunalen Versicherungsschutz einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Allgemeines Prüfungsziel waren Erkenntnisse zu der Frage, mit welchem Aufwand die Kommunen ihr Versicherungsrisiko abdecken und welche Einsparungen dabei durch eine sachorientierte Bearbeitung zu erzielen sind.

10.2 Prüfungsgegenstand und Durchführung

Die Prüfung erstreckte sich auf alle kommunalen Versicherungsarten mit Ausnahme von Versicherungen, die aufgrund gesetzlicher Haftpflichtbestimmungen im Umlageverfahren erhoben werden (z. B. Kommunaler

Schadensausgleich) und gesetzlicher Unfallversicherungen (z. B. Unfallkasse Schleswig-Holstein).

Um zu möglichst aussagekräftigen Erkenntnissen zu gelangen, wurden sämtliche der Prüfung des LRH unmittelbar unterliegenden kommunalen Körperschaften (11 Kreise, 4 kreisfreie Städte, 15 Städte über 20.000 Ew, 18 Zweckverbände) in die Prüfung einbezogen.

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

Die erforderlichen Angaben, Daten und Zahlen wurden für den **Zeitraum 1999 bis 2001** ermittelt. Für die Vorbereitung des Erhebungsbogens und die fachspezifische Bewertung der Prüfungserkenntnisse wurde ein Versicherungsberater hinzugezogen.

Erste Prüfungserfolge sind allein schon durch die Aufnahme sowie das Bekanntwerden der Prüfung auf dem Versicherungsmarkt eingetreten. So haben zum einen viele Kommunen erst im Zusammenhang mit dem Erhebungsbogen einen **Überblick** über die von ihnen versicherten Risiken sowie den Umfang der Versicherungsprämien und der Entschädigungsleistungen gewonnen. Zum anderen wurden Kommunen spontan **verbesserte Angebote** unterbreitet, was unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten allerdings eher zu beanstanden ist. Derartige „Begleiterfolge“ unterstreichen einmal mehr die allgemein präventive Wirkung von Prüfungen.

10.3 **Umfang des Versicherungsschutzes**

Die Datenerhebung hat verdeutlicht, dass die versicherten Risiken bei den kommunalen Körperschaften stark voneinander abweichen. Auch innerhalb der einzelnen kommunalen Gruppen ergibt sich ein teilweise stark **unterschiedliches Versicherungsverhalten**, was in erster Linie in individuellen Risikobewertungen der kommunalen Körperschaften begründet liegt:

Umfang der versicherten Risiken in den unterschiedlichen kommunalen Gruppen

	Kreise	Kreisfreie Städte	Städte > 20.000 Ew	Kreisangehörige Kommunen
Gebäude-/Gebäudeinhalt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Elektronik	90,9%	100,0%	93,3%	29,4%
Glas	27,3%	25,0%	100,0%	61,4%
Ausstellung/Transport	72,7%	75,0%	66,7%	3,9%
Maschinen	9,1%	25,0%	46,7%	15,2%
Eigenschaden	36,4%	0,0%	46,7%	18,6%
Waldbrand	27,3%	25,0%	53,3%	3,4%
Bauleistung	27,3%	25,0%	26,7%	1,9%
Strafrecht/Rechtsschutz	18,2%	50,0%	6,7%	6,7%
Betriebsunterbrechung	36,4%	25,0%	0,0%	0,7%

Gebäude- und Gebäudeinhaltsversicherung nehmen in der Rangliste der versicherten Risiken mit 100 % die Spitzenposition ein. Bei dieser Versicherungsart war im Übrigen eine **Monopolisierung** festzustellen; rd. 87 % der betreffenden Versicherungsverträge wurden bei einem Versicherungsunternehmen abgeschlossen. Diese Besonderheit ist eher historisch gewachsen als durch den Wettbewerb entstanden.

10.4 Ausgaben für den Versicherungsschutz

Die Ausgaben für den Versicherungsschutz beliefen sich bei allen in die Prüfung einbezogenen Kommunen und Zweckverbänden im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2001 auf rd. **9,2 Mio. € pro Jahr**; davon sind rd. 3 % = rd. 276 T€ jährlich in Form von Prämienrückerstattungen an die kommunalen Körperschaften zurückgeflossen. Aus den durch die Prüfung ermittelten o. a. Ausgaben für den Versicherungsschutz lassen sich für den gesamten kommunalen Bereich in Schleswig-Holstein **Gesamtausgaben** in Höhe von rd. **13,3 Mio. € pro Jahr** ableiten. Die Prämienzahlungen für die Gebäude- und Gebäudeinhaltsversicherung bildeten einen Anteil von über 72 % an der Gesamtprämiensumme aller geprüften kommunalen Körperschaften.

Während die Prämienzahlungen in den vom LRH geprüften Kommunen in der Gesamtbetrachtung um rd. 4,7 % zurückgegangen sind, war im geprüften kreisangehörigen Bereich im selben Zeitraum ein Anstieg der Prämienzahlungen von rd. 8 % zu beobachten.

Insgesamt sind von den Versicherungsunternehmen von 1999 bis 2001 durchschnittlich jährlich rd. **4,8 Mio. €** an **Entschädigungsleistungen** erbracht worden; dies bedeutet eine durchschnittliche Entschädigungsquote von rd. 53 %. Die höchste Entschädigungsquote über alle 3 Jahre erreichte auch hier die Gebäude- und Gebäudeinhaltsversicherung mit durch-

schnittlich über 70 % bei den der Prüfung des LRH unterliegenden Kommunen und Zweckverbänden sowie rd. 65 % im kreisangehörigen Prüfbereich der GPÄ. Den größten Anteil leistete dabei insgesamt das Versicherungsunternehmen mit rd. 94 %, das bei dieser Versicherungsart eine Monopolstellung einnimmt.

Angaben zu den Entschädigungsleistungen bereiteten einigen Kommunen Schwierigkeiten, da Datenerfassungen über Schadensregulierungen offensichtlich nicht vorgenommen werden.

Auch werden Versicherungsschäden im Rahmen einer **Direktregulierung** durch die Versicherung nicht über den kommunalen Haushalt dokumentiert; die Kommunen sind gehalten, auch diese Entschädigungsleistungen zu erfassen, da die Daten für das Risikomanagement unverzichtbar sind.

10.5 **Form der Versicherungsverträge und Laufzeiten**

Rd. 80 % der vom LRH geprüften kommunalen Körperschaften schlossen zur Deckung ihres Versicherungsrisikos **Rahmenverträge** ab; im geprüften kreisangehörigen Bereich belief sich die Quote auf rd. 70 %. Diese Rahmenverträge werden überwiegend für Gebäude- und Gebäudeinhaltsversicherungen sowie für Elektronikversicherungen abgeschlossen, im kreisangehörigen Bereich auch verstärkt für Glasversicherungen, weil dadurch günstigere Prämiensätze, verbesserte Deckungsinhalte und schadensverlaufsabhängige Rabattstaffelungen erreicht werden können. Im Rahmen von Nebenleistungen zur Schadensverhütung werden darüber hinaus von den Versicherungsunternehmen Beratungen, aber auch finanzielle Beteiligungen an der Installation von Einbruchmeldeanlagen gewährt.

Die **Laufzeit** der vorgefundenen Versicherungsverträge reichte von 2 bis 10 Jahren, wobei sich der Großteil der Verträge zwischen 5 und 10 Jahren bewegte. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten hält der LRH eine allzu langfristige Vertragsbindung für unvorteilhaft und empfiehlt daher eine maximale Laufzeit von 5 Jahren, inklusive vertraglich vereinbarter Verlängerungsoptionen.

Durch die Vereinbarung von **Selbstbeteiligungen** besteht i. d. R. die Möglichkeit, die Höhe der Versicherungsprämie Kosten senkend zu beeinflussen. Rd. 63 % der vom LRH geprüften Kommunen haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht; im geprüften kreisangehörigen Bereich betrug diese Quote allerdings nur rd. 22 %. Zum größten Teil werden Selbstbeteiligungen im Bereich der Elektronik- und der Eigenschadenversicherungen vereinbart, aber auch für Glasbruch-, Bauleistungs- und Maschinenversicherungen werden Selbstbehalte berücksichtigt.

Inwieweit die Berücksichtigung einer Selbstbeteiligung auch zu einer wirtschaftlichen Reduzierung der Versicherungsprämie führt, bedarf einer individuellen **Kosten-Nutzen-Analyse**. Im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens sollte deshalb die Versicherungsprämie alternativ mit möglichen Selbstbeteiligungsvarianten abgefragt werden, um objektive Vergleichsmöglichkeit zu erhalten.

10.6 Risikoanalyse

Die **Notwendigkeit eines Versicherungsschutzes** kann nur dann sachgerecht beurteilt werden, wenn das jeweilige Risiko von der Verwaltung erkannt und anschließend bewertet wird. Dabei gilt es, alle möglichen Gefahrenquellen zu erfassen, hinsichtlich ihrer finanziellen Risiken zu bewerten und auf der Basis einer Kosten-Nutzen-Abwägung über den Versicherungsschutz zu entscheiden. Die Grundlage eines solchen Risikomanagements bildet die **Risikoanalyse**.

Rd. 58 % der vom LRH sowie rd. 29 % der von den 5 GPÄ in die Prüfung einbezogenen Kommunen und Zweckverbände führen **nach eigenen Angaben** eine Risikoanalyse vor Abschluss eines Versicherungsvertrags oder einer Vertragsverlängerung durch; Alternativen der Nichtversicherung sowie vorrangige Maßnahmen zur Schadensvermeidung und -minderung spielen eher eine untergeordnete Rolle. Im Übrigen hat der LRH Zweifel, ob die von den Kommunen und Zweckverbänden angeführten Risikoanalysen in dem notwendigen Umfang vorgenommen werden, um zu gesicherten Grundlagendaten zu gelangen.

Nach Auffassung des LRH ist aber eine **umfassende Risikoanalyse** vor Abschluss eines Versicherungsvertrags **unentbehrlich**, da sich hier Einsparungspotenziale infolge eines möglicherweise unangemessenen Sicherheitsdenkens verbergen können.

Die Risikobeurteilung ist zudem ein **dynamischer Prozess**, da sich zur Bewertung herangezogene Schadensverläufe temporär verändern oder sich neue Gefahrenpotenziale ergeben können. Insoweit ist auch der vorhandene **Versicherungsbestand regelmäßig** hinsichtlich seiner Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu **analysieren**. In diesem Zusammenhang sollten z. B. die gezahlten Versicherungsprämien den Entschädigungsleistungen in einem mehrjährigen Zeitraum (mindestens 5 Jahre) gegenübergestellt werden.

Ob letztendlich für ein bestehendes Risiko eine Versicherungslösung gewählt wird, ist auch unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune zu betrachten. **Bagatellschäden** sind sicherlich durch allgemeine Deckungsmittel zu finanzieren, während Schadensfälle mit

mittleren und großen Schäden durchaus die Haushaltswirtschaft belasten können.

Insbesondere unter haushaltsökonomischen Gesichtspunkten sollte eine Versicherung erst dann abgeschlossen werden, wenn **Maßnahmen der Risikovermeidung und -minderung** oder eine **Risikoabwälzung** auf andere Dritte nicht möglich oder unwirtschaftlich sind und eine systematische Bewertung der Risiken hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts und dessen mögliche Schadenshöhe eine Fremdversicherung nahe legen. So sollte beispielsweise die Notwendigkeit einer Glasversicherung infrage gestellt werden, wenn in einem längeren Zeitraum (etwa 5 Jahre) keine oder nur geringfügige Schäden angefallen sind. Auch die Sturmdeckung bei Gebäudeinhaltsversicherungen, die häufig als „Paket“ angeboten wird, sollte in diesem Zusammenhang überdacht werden.

10.7 **Versicherungssachbearbeitung**

Wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln auf dem Gebiet des Versicherungsschutzes einer Kommune wird auch durch die **Organisation der Sachbearbeitung** bestimmt; nach den Erkenntnissen der Prüfung besteht auch hier Optimierungsbedarf.

Die grundlegenden Fragen der Risiko- und Versicherungspolitik sowie der Vertragsverwaltung und Schadenssachbearbeitung einer Kommune sollten **zentral** bearbeitet werden; dies gilt auch für die Ausschreibung von Versicherungsdienstleistungen. Eine sachgerechte Abschätzung des konkreten Versicherungsbedarfs kann dabei nur in Kenntnis des bisherigen Schadensverlaufs angestellt werden. Dazu gehört beispielsweise die Führung von **Schadensstatistiken**, die auch Informationen über Schäden enthalten, für die bislang kein Versicherungsschutz besteht. Außerdem müssen die Kommunen die Größenordnung ihrer Versicherungsschäden kennen, um auch die Regulierungspraxis der Versicherungsunternehmen beurteilen zu können.

Eine umfassende Versicherungssachbearbeitung beinhaltet zudem die Entwicklung geeigneter **Maßnahmen zur Schadensverhütung**. Auf diese Weise kann die Notwendigkeit des Versicherungsschutzes ebenso reduziert werden wie die Höhe der Versicherungsprämien.

10.8 **Vergaberecht im Versicherungsbereich**

Die kommunale Praxis sieht sich zunehmend in der Pflicht, dem veränderten Vergaberecht angemessen Rechnung zu tragen. Denn die Änderungen im Vergaberecht haben nicht nur ein Bieter schützendes Nachprüfver-

fahren geschaffen, sondern auch die Schadensersatzrisiken für die öffentliche Verwaltung bei Vergabeverstößen erhöht.

Für die von den Kommunen in Auftrag zu gebenden Versicherungsdienstleistungen kommt in Abhängigkeit von der Größenordnung des voraussichtlichen Prämienvolumens entweder das traditionelle nationale Vergaberecht oder das europarechtlich vorgegebene Vergaberecht zum Tragen. Diese **Zweiteilung des deutschen Vergaberechts** bedeutet, dass vergleichbare Sachverhalte, die sich allein aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung voneinander unterscheiden, unterschiedlichen rechtlichen Regelungen unterworfen sind.

Wie im Rahmen der Prüfung deutlich wurde, bildet der **Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung** bei der Vergabe von Versicherungen durch die Kommunen in Schleswig-Holstein eher den Ausnahmefall. In der Vergangenheit haben die Kommunen in aller Regel Verträge über den von ihnen gewünschten Versicherungsschutz im Wege einer freihändigen Vergabe oder nach einer beschränkten Ausschreibung abgeschlossen. Lediglich eine kreisangehörige Stadt und ein Zweckverband haben eine EU-weite Ausschreibung in diesem Bereich veranlasst. Insgesamt betrachtet haben über 82 % der vom LRH befragten Kommunen die Versicherungsdienstleistungen freihändig vergeben und dabei auch gegen Vergaberecht verstoßen; im geprüften kreisangehörigen Bereich liegt der Anteil sogar über 91 %.

Im Interesse der sorgfältigen Verwendung der Haushaltsmittel ist es unerlässlich, dass die kommunalen Auftraggeber die Verfahrensvorschriften des **Vergabe-, Wettbewerbs- und Haushaltsrechts** beherrschen und auch einhalten. Erkenntnisse aus der Praxis belegen, dass im Wege eines gut vorbereiteten und geordneten offenen Ausschreibungsverfahrens bis zu 40 % an Einsparungen möglich sind, während im Verhandlungsverfahren bzw. bei der freihändigen Vergabe lediglich etwa 20 % erzielt werden. Letztlich werden durch die Einhaltung der Rechtsvorschriften auch der Missbrauch öffentlicher Mittel und die Korruption erschwert.

10.9 **Einschaltung externer Berater**

Kommunen sehen sich häufig nicht in der Lage, die komplizierten versicherungsrelevanten Aspekte ohne professionelle Hilfe hinreichend beurteilen zu können und schalten daher **externe Sachverständige** ein; dies ist vergaberechtlich auch grundsätzlich zulässig. Mit der Rolle des Sachverständigen verträgt es sich aber nicht, wenn dieser ein unmittelbares oder mittelbares Interesse am Ausgang des Vergabeverfahrens hat und somit die Gefahr der Interessenkollision gegeben ist. Unproblematisch

sind die Dienste eines **Versicherungsberaters**, während die Einschaltung eines **Versicherungsmaklers** rechtlich mit erheblichen Problemen verbunden sein kann. So haben die Oberlandesgerichte (OLG) Rostock (1999)¹, Düsseldorf (2000)², Celle (2001)³ und zuletzt Schleswig (2002)⁴ erhebliche Grenzen für die Verfahrensbegleitung durch einen Makler gezogen. Auch wenn es sich bei allen Beschlüssen um Einzelfälle handelte, haben die Gerichte grundsätzliche Ausführungen gemacht, die zwar kein „Per-se-Verbot“ für eine Maklerbeteiligung darstellen; ihr Einsatz ist aber vergaberechtlich weitgehend mit einem Risiko verbunden.

Die noch verhältnismäßig **junge Rechtsprechung** im Rahmen der vergaberechtlichen Nachprüfungsverfahren hat damit klargestellt, dass die Einschaltung externer Berater im Vergabeverfahren nur innerhalb **enger Grenzen** erfolgen darf. Die von einigen Kommunen bislang praktizierte umfassende Betreuung durch einen Versicherungsmakler mit der Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens sowie der anschließenden Verwaltung der Versicherungsverträge ist danach mit den vergaberechtlichen Grundsätzen der Wettbewerbsfreiheit und Chancengleichheit nicht vereinbar.

Die Beratung der Kommune durch einen **Versicherungsberater** wird hingegen zulässig sein, wenn sie sich innerhalb der aufgezeigten Grenzen bewegt. Eine gerichtliche Entscheidung hierzu ist bisher nicht ergangen. Auskünfte über die zugelassenen Versicherungsberater sind bei den Präsidenten der zuständigen Amts- oder Landgerichte zu erhalten.

Unabhängig von der Einschaltung externen Sachverständigen, sei es durch einen Versicherungsmakler oder Versicherungsberater, kann den kommunalen Körperschaften die **Verantwortung** für einen sachgerechten und wirtschaftlichen Versicherungsschutz auch durch Dritte nicht abgenommen werden.

10.10 **Hinweise für ein wirtschaftliches Verfahren**

Die im Versicherungsbereich festgestellten Mängel veranlassen den LRH, seine Ausführungen mit **Hinweisen** für ein wirtschaftliches und sparsames Verwaltungshandeln bei der Vergabe von Versicherungsleistungen abzuschließen. Diese **Checkliste** soll die kommunalen Körperschaften sowohl bei der Überprüfung bestehender Versicherungsverträge als auch bei der Neuordnung ihrer Risiken unterstützen.

¹ OLG Rostock, Beschluss vom 29.09.1999 - 17 W (Verg) 1/99 -, NZBau 2000, S. 479.

² OLG Düsseldorf, Beschluss vom 18.10.2000 - Verg 3/00 -, NZBau 2001, S. 155.

³ OLG Celle, Beschluss vom 01.03.2001 - 13 Verg 1/01 -, NZBau 2001, S. 454.

⁴ OLG Schleswig, Beschluss vom 16.04.2002 - 6 Verg 1/2 .

Die zielorientierte Bearbeitung der Versicherungsangelegenheiten lässt sich in 4 **aufeinander aufbauende Arbeitsschritte** unterteilen, wobei im Normalfall eine öffentliche Ausschreibung zugrunde gelegt wird:

- **Phase 1:** Risikoermittlung bzw. Analyse des bestehenden Versicherungsschutzes
- **Phase 2:** Vorbereitung des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens
- **Phase 3:** Durchführung des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens
- **Phase 4:** Verwaltung und Aktualisierung des Versicherungsschutzes.

Nachfolgend werden die Aspekte und die wesentlichen Einzelmaßnahmen der verschiedenen Phasen holzschnittartig dargestellt:

Phase 1

Diese Phase ist der eigentlichen Ausschreibung **zwingend vorzuschalten**. Nur in Kenntnis der eigenen Risikosituation und eines Abgleichs mit dem bereits bestehenden Versicherungsschutz kann sachgerecht entschieden werden, welches Risiko abzudecken und auszuschreiben ist. Das **Risikomanagement** hat dabei folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Risikoerkennung (Erfassung der Gefahrenquellen, z. B. durch Besichtigung von Gebäuden und Anlagen),
- Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintritts (Auswertung von Statistiken oder Fachliteratur),
- Risikovermeidung bzw. Risikominderung durch Sicherungsmaßnahmen (z. B. Sicherheitsschlösser, Sprinkleranlage),
- Risikoabwälzung auf Dritte möglich? (z. B. durch vertragliche Absicherung bei Vermietung und Verpachtung von Räumen),
- Feststellung des Schadensverlaufs und der Schadensquote der letzten 5 Jahre,
- Entwicklung einer Risikostrategie (was muss versichert werden, z. B. Großrisiko, was kann versichert werden, z. B. mittleres Risiko, was ist verzichtbar, z. B. Kleinrisiko),
- Besteht Bedarf für Spezialversicherungen? (z. B. Elektronik-, Kunst-, Mietausfallversicherung),
- Erstellung eines Grobkonzepts für den gesamten Versicherungsschutz.

Phase 2

Von der gründlichen Vorbereitung der Ausschreibung hängt auch deren Erfolg ab. Dazu sind u. a. folgende Maßnahmen erforderlich:

- Beschreibung der zu versichernden Objekte; dabei sind alle **versicherungsrelevanten Punkte** zu erfassen, bei Gebäuden z. B.:
 - Belegenheit, Bauart, Nutzungsart, Denkmalschutz,
 - ggf. vorhandene Feuerschutzeinrichtungen,
 - bisherige Versicherungssumme bzw. Neuwert des Gebäudes.

- Bei Inhaltsversicherungen z. B.:
 - Belegenheit und Bezeichnung (Verwaltung, Schule, Kindergarten),
 - ggf. vorhandene Einbruch-Meldeanlagen,
- Erarbeitung eines optimalen Deckungskonzepts,
- Feststellung, ob nationales oder europarechtlich vorgegebenes Vergaberecht anzuwenden ist,
- Erstellung der Verdingungsunterlagen, z. B.:
 - Bieteranschreiben und Bewerbererklärung,
 - Festlegung der vertraglichen Grundlagen, z. B. Laufzeiten,
 - weitere Bewerbungs- und Vergabebedingungen,
 - Angebotsvordrucke,
 - Leistungsbeschreibungen (eindeutig, erschöpfend, produktneutral),
 - Festlegung der Lose, falls erforderlich,
- Festlegung der Publikationen für die öffentliche Bekanntmachung.

Phase 3

Bei der Durchführung des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens kommt der Einhaltung gesetzlicher und normativer Regeln besondere Bedeutung zu. Die Anfechtung eines Verfahrens durch einen Bieter vor der Vergabeprüfstelle, der Vergabekammer und ggf. vor dem Vergabesenat beim OLG führt in jedem Fall zu zeitlichen Verzögerungen und im ungünstigsten Fall zur Beendigung des Verfahrens. In der Durchführungsphase sind im Wesentlichen folgende Schritte zu leisten:

- Öffentliche Bekanntmachung,
- Versand der Ausschreibungsunterlagen,
- Beantwortung von aufklärenden Bieteranfragen,
- Submission,
- Auswertung der Angebote mit folgender Unterteilung:
 - **Formale Prüfung:** Hierbei ist festzustellen, ob die wesentlichen Angaben enthalten sind, unzulässige Ergänzungen oder Bedingungen vorgenommen wurden und das Angebot unterzeichnet ist,
 - **Eignungsprüfung:** Hierbei ist die erforderliche Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bieter zu beurteilen,
 - **Wirtschaftliche Wertung:** Hierbei spielt sicherlich der Preis eine ausschlaggebende Rolle, wobei allerdings auch weitere Kriterien die Bewertung der Wirtschaftlichkeit beeinflussen können; eine Bewertungsskala für Zuschlagskriterien ist zu empfehlen und bei EU-weiten Ausschreibungsverfahren zwingend erforderlich,
- Dokumentation aller wesentlichen Verfahrensschritte in einem **Vergabevermerk** nach VOL/A,
- Darstellung der Auswertungs- und Bewertungsergebnisse mit **begründeter** Zuschlagsempfehlung für den Entscheidungsträger,
- Bei EU-weiter Ausschreibung schriftliche Benachrichtigung der nicht berücksichtigten Bieter 14 Tage vor Zuschlagserteilung,

- Erteilung des Zuschlags,
- Abschluss der Versicherungsverträge.

Phase 4

Diese Phase umfasst als **laufende Aufgabenstellung**:

- Vertragsverwaltung,
- Schadenssachbearbeitung,
- Führen von Schadensstatistiken wie auch
- Maßnahmen zur Schadensprävention.

Besondere Bedeutung kommt weiter der **regelmäßigen Prüfung** zu, ob der vereinbarte Versicherungsschutz noch den aktuellen Risiken der kommunalen Körperschaft und der jeweiligen Marktsituation entspricht. Insofern schließt sich der Kreis wieder zu Phase 1.

Neben diesen Hinweisen wird den Kommunen auch der veröffentlichte „**Vergabeleitfaden**“ des Landes¹ empfohlen, um ein fehlerfreies Vergabeverfahren für den Versicherungsschutz durchzuführen.

Diese Hinweise für ein wirtschaftliches Verfahren (Tz. 10.10) können auch unter **www.lrh.schleswig-holstein.de** abgerufen werden.

Das **Innenministerium** teilt die Ausführungen des LRH ohne Einschränkungen.

¹ „Vergabeleitfaden“ vom 20.09.2002, Amtsbl. Schl.-H. S. 590.

11. Vergabepraxis (VOL)

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge unterliegen die Kommunen sowohl dem finanzwirtschaftlichen Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung als auch der Verpflichtung zur wettbewerbsgerechten Auftragserteilung. Dieser Verpflichtung kommen die Kommunen nicht in dem gebotenen Umfang nach; hieraus resultieren z. T. nicht unerhebliche Haftungsrisiken für die öffentlichen Auftraggeber.

Die Kommunen sind gehalten, den gemeinsamen Nenner aller vergaberechtlichen Regelungen zu beherzigen: Öffentliche Aufträge sind grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Vom Vergaberecht her mögliche Ausnahmen sind im Rahmen des in jedem Fall notwendigen Vergabevermerks nachvollziehbar und substantiiert zu begründen.

Die strikte Einhaltung der Vergabevorschriften kann auch dazu beitragen, die Verwaltungsangehörigen vor ungerechtfertigten Vorwürfen und/oder falschen Verdächtigungen zu schützen.

11.1 Ausgangslage

Mit Wirkung vom 01.01.1999 sind die Vorgaben des **Richtlinienrechts der Europäischen Union** in Deutschland mit dem Vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen¹ in der Fassung des Vergaberechtsänderungsgesetzes² sowie später mit der Vergabeverordnung³ in nationales Recht umgesetzt worden. Die relevanten Verfahrensvorschriften sind im zweiten Abschnitt der VOL/A⁴ geregelt, die durch die Verweisung in der VgV die rechtliche Verbindlichkeit erhält. Allerdings gelten die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen erst ab Erreichen bestimmter Schwellenwerte.

Oberhalb der Schwellenwerte (200.000 €) sind die §§ 97 ff. GWB, die VgV und die Verdingungsordnungen anzuwenden. Unterhalb der Schwellenwerte gelten zunächst die haushaltsrechtlichen Regelungen. § 29 GemHVO⁵ bestimmt, dass der Vergabe von Aufträgen eine öffentliche

¹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 26.08.1998, BGBl. S. 2546.

² Vergaberechtsänderungsgesetz (VgRÄG) vom 26.08.1998, BGBl. I S. 2512.

³ Vergabeverordnung (VgV) vom 09.01.2001, BGBl. I S. 110.

⁴ Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) vom 17.08.2000, Bundesanzeiger vom 24.10.2000, Beilage Nr. 200a; Neufassung der VOL/A vom 17.09.2002, Bundesanzeiger vom 20.11.2002 Nr. 216 a).

⁵ Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO) vom 07.02.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 68, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 20.07.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 130.

Ausschreibung vorausgehen muss, sofern nicht die Natur des Rechtsgeschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Außerdem wurde für die schleswig-holsteinischen Kommunen aufgrund des Mittelstandsförderungsgesetzes¹ in der VOB/VOL-Anwendungsverordnung² festgelegt, dass der erste Abschnitt der VOL/A von den öffentlichen Auftraggebern anzuwenden ist.

Das europarechtlich vorgegebene Vergaberecht für Aufträge oberhalb der **Schwellenwerte** zielt insbesondere darauf ab, die willkürliche Bevorzugung oder Benachteiligung von Bietern aus EU-Mitgliedsstaaten in Vergabeverfahren zu unterbinden. Dies soll durch transparente Vergabeverfahren gewährleistet werden, wobei dem Grundsatz der Wettbewerbsfreiheit eine besondere Bedeutung zukommt. Nach § 97 Abs. 7 GWB haben die Unternehmen einen Anspruch auf Einhaltung der Vergabevorschriften. Anders als im traditionellen deutschen Vergaberecht ist bei den Auftragsvergaben oberhalb der Schwellenwerte zu unterscheiden zwischen

- dem Abschluss der internen Willensbildung des Auftraggebers über die Beauftragung eines Bieters im Vergabeverfahren und
- dem Abschluss des Vertrags im engeren Sinne.

Diese Differenzierung trägt zur Wahrung der subjektiven Rechte benachteiligter Bieter bei, die in einem besonderen Verfahren die ordnungsgemäße Einhaltung der Vergabevorschriften überprüfen lassen können, bevor der Vertrag mit einem Konkurrenten geschlossen wird. Außerdem besteht im Rahmen der Auftragsvergabe erstmalig auch ein Haftungsrisiko für die öffentliche Verwaltung bei Vergabeverstößen.

Der deutsche Gesetzgeber hat diesen umfassenden **Bieter-Rechtsschutz** allerdings nur für solche Auftragsvergaben vorgesehen, die in den Anwendungsbereich des europäischen Vergaberechts fallen. Im übrigen Vergaberecht ist die Erteilung des Zuschlags mit dem Vertragsabschluss identisch. Dies hat zur Folge, dass ein benachteiligter Bieter, der erst nach Zuschlagserteilung von seiner Ablehnung erfährt, den angestrebten Auftrag nicht mehr erhalten kann, da der Zuschlag nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Eine wirksame Zuschlagsanfechtung ist nicht gewährleistet, da das Vergaberecht unterhalb der Schwellenwerte hier weniger Transparenz bietet.

11.2 Hinweise und Feststellungen auf der Basis von Prüfungserfahrungen

- 11.2.1 Das EG-Vergaberecht mit einer Verpflichtung zur grundsätzlichen EU-weiten Ausschreibung (offenes Verfahren) findet gemäß §§ 2 und 3 VgV erst bei Überschreiten des Schwellenwerts von 200.000 € Anwendung; im sog. Sektorenbereich der Trinkwasser- oder Energieversorgung sowie im

¹ Mittelstandsförderungsgesetz (MFG) vom 27.07.1977, GVOBl. Schl.-H. S. 192.

² VOB/VOL-Anwendungsverordnung vom 16.05.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 73.

Verkehrsbereich gelten besondere Regelungen. Maßgeblich für die **Berechnung des Schwellenwerts** ist der für die vorgesehene Leistung geschätzte Auftragswert. Berechnungsgrundlage bei Aufträgen, für die kein Gesamtpreis angegeben wird, ist bei Verträgen mit unbestimmter Laufzeit oder mit einer Laufzeit von mehr als 48 Monaten der Vertragswert aus der monatlichen Zahlung multipliziert mit 48.

Für die kommunale Praxis bedeutet dies im Grundsatz Folgendes: Beim Abschluss von Leistungsverträgen - wie beispielsweise beim Abschluss von Versicherungsverträgen üblich - werden im Allgemeinen Jahresprämien vereinbart. Ein Vertrag mit einer Laufzeit von 5 Jahren ist ab einer geschätzten Jahresprämie von 50.000 € EU-weit auszuschreiben. Der Wert eines beabsichtigten Auftrags darf dabei nicht in der Absicht geschätzt oder aufgeteilt werden, ihn der Anwendung der VgV zu entziehen. Bei einer Rahmenvereinbarung, wie sie häufig von größeren Kommunalverwaltungen abgeschlossen wird, wird der Wert auf der Grundlage des geschätzten Höchstwerts aller in diesen Zeitraum fallenden Leistungen berechnet. Bestehen die zu vergebenden Leistungen aus mehreren Losen, für die jeweils ein gesonderter Auftrag vergeben wird, müssen bei der Schätzung alle Lose berücksichtigt werden.

- 11.2.2 Auch bei grundsätzlich zulässigen Vertragsverlängerungen aufgrund von **Options- und Verlängerungsvereinbarungen** ist das Wettbewerbsgebot des § 97 Abs. 1 GWB sowie das haushaltsrechtliche Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot zu beachten. Hieraus folgt, dass eine Kommune durch die Nichtausübung von Kündigungsrechten sowie die Option über Verlängerungsklauseln nicht Vertragszeiten ohne Ausschreibung mit dem gleichen Unternehmer über 20 und mehr Jahre begründen darf. Vielmehr ist der öffentliche Auftraggeber gehalten, das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung ständig zu überprüfen. Spätestens im Zeitpunkt der Options- oder Verlängerungsmöglichkeit stellt sich die Frage, ob die Vertragsbedingungen nicht durch eine Ausschreibung optimiert werden können.

In jedem Falle ist aber eine Ausschreibung vorzunehmen, wenn wesentliche Vertragsinhalte geändert werden sollen oder der bestehende Vertrag nach Ablauf einer bestimmten Zeit endet, ohne dass gekündigt werden muss.

- 11.2.3 Viele Kommunen haben für die Vergabe von Aufträgen ergänzende Regelungen in **eigenen Vergaberichtlinien** getroffen, wozu auch die Festlegung von Wertgrenzen für die freihändige Vergabe und beschränkte Ausschreibung gehört. Dabei ist die Frage von übergeordneter Bedeutung, ob die Kommunen überhaupt rechtlich dazu befugt sind, Wertgrenzen festzulegen, innerhalb derer die freihändige Vergabe bzw. beschränkte Ausschreibung grundsätzlich zulässig ist. Nach § 3 Nr. 4 p VOL/A soll eine

freihändige Vergabe nur stattfinden, wenn sie durch Ausführungsbestimmungen von einem Bundes- oder Landesminister bis zu einem bestimmten Höchstwert zugelassen wird.

Auch das Innenministerium hat Zweifel daran, dass die mit Runderlass vom 06.04.1995 zur Anwendung empfohlene **Musterausschreibungs- und Vergabeordnung**¹ eine Ausführungsbestimmung in diesem Sinne darstellt; im Zuge der Diskussion über eine neue Muster- Ausschreibungs- und Vergabeordnung soll und muss auch diese Problematik einer Lösung zugeführt werden.

Unabhängig von dieser grundsätzlichen Vergaberechtsfrage konnte der LRH im Rahmen seiner Prüfungen feststellen, dass die Kommunen häufig mit hohen Wertgrenzen für die freihändige Vergabe und beschränkte Ausschreibung erheblich von den seitens des Innenministeriums empfohlenen Wertgrenzen abweichen. In der Praxis führt dies dazu, dass Geschäfte der laufenden Verwaltung, bis auf wenige Ausnahmen, im Wege der freihändigen Vergabe oder nach beschränkter Ausschreibung abgeschlossen werden.

- 11.2.4 Von vielen Kommunen wird der zahlenmäßig hohe Anteil der freihändigen Vergaben im Bereich der laufenden Geschäftsausgaben von den Regelungen ausgenommen, die zur sicheren Behandlung der Angebote sowie zur personellen Trennung von Ausschreibungssachbearbeitung und Durchführung der Submission getroffen worden sind. Diese Verfahrensweise birgt auch Risiken im Bereich der **Vergabesicherheit** in sich. Aber auch im Bereich der beschränkten Ausschreibungen wird nicht immer eine konsequente organisatorische Trennung zwischen Ausschreibung und Submission eingehalten.
- 11.2.5 Eine häufige Erfahrung ist, dass davon abgesehen wird, das Vergabeverfahren ordnungsgemäß zu **dokumentieren**. Dies gilt auch in Bezug auf die Entscheidung über die Abweichung von der öffentlichen Ausschreibung. Im Gegensatz zu der von den Kommunen oft beklagten Starrheit räumen Vergabevorschriften vielfältige Ausnahmemöglichkeiten vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung ein. Voraussetzung ist jedoch eine substanziierte Begründung der im Vergabeverfahren getroffenen Entscheidungen und eine lückenlose Dokumentation des gesamten Verfahrens. Dabei ist jedoch zu beachten, dass auch die vergaberechtlichen Ausnahmetatbestände nicht extensiv ausgelegt werden dürfen.

¹ Runderlass des Innenministers vom 06.04.1995, Amtsbl. Schl.-H. S. 362.

11.2.6 Bei der Prüfung der Vergabepraxis nach VOL sind dem LRH in den Kommunalverwaltungen noch weitere **Mängel** aufgefallen. Dazu gehören immer wieder:

- Markenorientierter Einkauf,
- angebliche Spezialleistungen oder Sonderangebote zur Umgehung von Wertgrenzen,
- unzulässige Maklerbeteiligung,
- bewusste Verstöße gegen Vergaberecht (insbesondere bei ausgegliederten Einrichtungen),
- Vertragsverlängerungen, obwohl eine neue Ausschreibung erforderlich wäre, weil z. B. Preise oder Leistungsumfang geändert wurden,
- unzulässige Preisverhandlungen,
- Bevorzugung ortsansässiger oder bestimmter Bieter,
- kein regelmäßiger Wechsel der bei freihändiger Vergabe oder beschränkter Ausschreibung einzubeziehenden Bieter,
- unzureichende Rechtskenntnisse für EU-weite Ausschreibungen.

11.3 **Fazit**

Der LRH spricht die nachdrückliche Empfehlung aus, die **Grundsätze des Vergaberechts** bei der öffentlichen Auftragsvergabe ohne Wenn und Aber einzuhalten. Die Kommunen sind gehalten, bei der Vergabe von Aufträgen dem Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ebenso gerecht zu werden, wie dem Grundsatz eines geordneten Wettbewerbs. Aus diesem Grunde muss die öffentliche Ausschreibung im Bereich der VOL vom Ausnahme- zum Regelfall werden. Obwohl bis zu einem gewissen Kostenrahmen freihändige Vergaben zulässig sind, gilt der Grundsatz, dass Leistungen, sobald sie in Leistungsbeschreibungen gefasst werden können, dem Wettbewerb unterstellt werden müssen. Dazu gehört auch ein regelmäßiger Wechsel der in Betracht kommenden Bewerber bei freier Vergabe und beschränkter Ausschreibung. In diesem Zusammenhang verbieten sich Vertragsbedingungen, die sich als im Wettbewerb nicht üblich erweisen, ebenso wie die Verwendung von Markennamen im Leistungsverzeichnis. Dienstleistungsverträge sollten auf höchstens 5 Jahre befristet werden.

Besondere Bedeutung kommt der sachgerechten Durchführung der Submission zu. Dies gilt insbesondere für die Kennzeichnung, Verwahrung und Öffnung der Angebote und die konsequente personelle Trennung im gesamten Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, also auch bei freihändigen Vergaben. In diesem Zusammenhang ist insbesondere den größeren Kommunen die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle zu empfehlen.

Um die Vergabestellen in der Landesverwaltung dahingehend zu unterstützen, ein **fehlerfreies Vergabeverfahren** durchzuführen, hat das Wirtschaftsministerium einen „Vergabeleitfaden“¹ veröffentlicht. Der Leitfaden enthält Empfehlungen zur Durchführung eines Vergabeverfahrens, die von allen Trägern der öffentlichen Verwaltung - also auch den kommunalen Auftraggebern - beachtet werden sollten.

Auch das Innenministerium hat den Kommunen in den Haushaltserlassen 2001² und 2002³ umfassende Hinweise zur Vergabe von Aufträgen gegeben. Dazu gehört beispielsweise, dass der Energiebedarf kommunaler Körperschaften grundsätzlich unter Beachtung des Nachverhandlungsverbots auszuschreiben ist. In diesem Zusammenhang wird auch auf die „Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von IT-Leistungen (EVB.IT)“ hingewiesen, die den Kommunen durch Erlass des Innenministeriums⁴ nachdrücklich zur Anwendung empfohlen wurden.

¹ „Vergabeleitfaden“ vom 20.09.2002, Amtsbl. Schl.-H., S. 590.

² Haushaltserlass 2001 vom 06.09.2000, Amtsbl. Schl.-H. S. 589.

³ Haushaltserlass 2002 vom 30.08.2001, Amtsbl. Schl.-H. S. 479.

⁴ Erlass des Innenministeriums vom 20.07.2001, Amtsbl. Schl.-H. S. 478; siehe auch Haushaltserlass 2002 vom 30.08.2001, Amtsbl. Schl.-H. S. 479.

12. Kommunale Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften

Der Vergleich der 10 kommunalen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften wurde durch die Vielzahl der verschiedenen Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekte sowie die unterschiedliche Erfassung, statistische Aufbereitung und Verfügbarkeit von Daten bei den Gesellschaften und deren Trägern erschwert.

Zur Verbesserung der Transparenz der Leistungen und Beurteilung der Wirtschaftlichkeit hält der LRH eine einheitliche Berechnungsweise der Vermittlungsquoten auf der Grundlage detaillierter Personal- und Verbleibestatistiken sowie die Ermittlung einzelfallbezogener Kosten für Qualifizierungsmaßnahmen und Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt im Rahmen einer Kostenträgerrechnung für unerlässlich.

Die vom LRH festgestellten Unterschiede der Aufwendungen und Leistungen weisen auf z. T. erhebliche Einsparpotenziale hin.

12.1 Einleitung

In der Vergangenheit ist aufgrund der negativen Situation am Arbeitsmarkt eine Arbeitsaufnahme von Menschen, die bereits längere Zeit erwerbslos oder nur unzureichend qualifiziert waren, zunehmend problematischer geworden. Um diese Menschen wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren und die aus Erwerbslosigkeit resultierende Sozialhilfeabhängigkeit zu mindern, hat die als „Hilfe zur Selbsthilfe“ ausgerichtete Hilfe zur Arbeit (HzA) zunehmende Bedeutung erlangt. Deren Umsetzung liegt in der Zuständigkeit der örtlichen Sozialhilfeträger, die sich hierzu teilweise eigener Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften bedienen.

Diese Gesellschaften hat der LRH im Rahmen einer Querschnittsprüfung im Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit und ihren Erfolg bei der Eingliederung von Sozialhilfeempfängern in den ersten Arbeitsmarkt einer Untersuchung unterzogen.

12.2 Aufgaben und Maßnahmen der Gesellschaften

Die Errichtung der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in Schleswig-Holstein erfolgte überwiegend Anfang bis Mitte der 90er-Jahre. Die von den einzelnen Gesellschaften in unterschiedlicher Ausprägung durchgeführten Maßnahmen zur Beschäftigung, Qualifizierung und/oder

Vermittlung arbeitsloser Sozialhilfeempfänger lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- (Erst-)Beratung und Information der (i. d. R. von den Sozialämtern zugewiesenen) Sozialhilfeempfänger bzw. Sozialhilfe-Erstantragsteller,
- Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt,
- Durchführung von (Informations-)Seminaren (z. B. Sprachkurse),
- Beschäftigung im Rahmen von gemeinnützigen Tätigkeiten gegen Mehraufwandsentschädigung,
- Durchführung von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen von Arbeitsverträgen (HzA-Verträge) für maximal ein Jahr in gesellschaftseigenen Dienstleistungs-, Handwerks- und Verwaltungsbereichen oder Gewerbebetrieben.

Die Arbeit der Gesellschaften bzw. die von ihnen durchgeführten Maßnahmen und deren Wirksamkeit wurden im Wesentlichen von der Entwicklung des Arbeitsmarkts sowie den im Rahmen der Förderprogramme zur Verfügung gestellten Finanzmitteln beeinflusst.

12.3 **Feststellungen**

12.3.1 **Errichtung der Gesellschaften**

Bei der Errichtung der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften haben die kommunalen Körperschaften das wichtige Interesse an einer privatrechtlichen Organisationsform ihrer Beschäftigungsförderungsmaßnahmen dargestellt und die (bei der Auslagerung von Aufgaben übliche) Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass allein die Nutzung der Privatrechtsform schon ein besonderes wirtschaftliches Verhalten und erhöhte Flexibilität zur Folge habe. Darüber hinaus wurde eine Verbesserung der betrieblichen Interessenvertretung und tariflichen Absicherung befristeter Beschäftigungsverhältnisse erwartet. Die Anwendung der Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes¹ wurde als Vorteil angesehen.

Nach den Feststellungen des LRH wurden aber etwaige Aufwendungen im Vorwege der Entscheidung zur Errichtung einer Beschäftigungsgesellschaft (z. B. Beratungskosten), Gründungskosten (z. B. Notarkosten) oder laufende Folgekosten (z. B. jährliche Prüfungskosten, Aufsichtsratsvergütungen) i. d. R. nicht ermittelt. Außerdem entstanden durch die Mitwirkung befristeter beschäftigter Arbeitnehmer in der betrieblichen Interessenvertretung bei einer kreiseigenen Gesellschaft erkennbare Reibungsverluste und finanzielle Mehraufwendungen in Höhe von rd. 170 T€. Die Berücksichtigung aller Mitarbeiter bei der Besetzung des Betriebsrats wurde in Anbe-

¹ Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 25.09.2001, BGBl. I S. 2518.

tracht des Betriebszwecks und der satzungsgemäßen Erfüllung der Aufgaben einer Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft als unzumutbar bzw. unangemessen angesehen. Die Arbeitnehmer in den von Dritten geförderten Maßnahmen könnten nicht als Arbeitnehmer i. S. des § 5 Abs. 2 Nr. BetrVG gelten. Der Versuch, eine Begrenzung der Betriebsratsmitglieder auf die für 30 Arbeitnehmer (Stammkräfte) erforderliche Anzahl von 3 mit dem Betriebsrat zu vereinbaren, scheiterte.

Die o. a. Beispiele zeigen, dass die Entscheidung für die Privatrechtsform im Bereich der Beschäftigungsförderung auch zusätzliche finanzielle Belastungen und organisatorischen Mehraufwand mit sich gebracht hat, die von den Trägern im Vorwege der Entscheidung offenbar unzureichend beachtet oder nicht richtig eingeschätzt wurden.

12.3.2 Abgrenzung zur gewerblichen Wirtschaft

Die Vielfalt der Betätigungen und die Bemühungen neue Geschäftsfelder zu erschließen, ermöglichen den Gesellschaften zusätzliche Erlöse zu erzielen und damit die Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Dabei sind jedoch die Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung zu beachten. So sind einige der Betätigungsfelder, wie z. B. Serviceleistungen im Gastronomiebereich oder Hausmeisterdienste, in Bezug auf die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt kontraproduktiv, weil sie in direkter Konkurrenz zur gewerblichen Wirtschaft stehen. Außerdem können Beschäftigungsmaßnahmen wie z. B. Grünanlagenpflege, Reinigungsdienste oder EDV-Schulungen nach herrschender Rechtsauffassung gegen das Wettbewerbsrecht¹ verstoßen, wenn z. B. öffentlich-rechtliche Aufgaben mit erwerbswirtschaftlichen Tätigkeiten verquickt werden oder der Bestand des Wettbewerbs auf dem einschlägigen Markt gefährdet wird².

Die Gesellschaften und deren Träger sollten deshalb darauf achten, dass eine Teilnahme am Wettbewerb auf ein wirtschaftlich und rechtlich vertretbares Maß beschränkt bleibt.

12.3.3 Jahresabschlüsse der Gesellschaften

Grundlage für die Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Gesellschaften waren die für die Geschäftsjahre 1998 bis 2001 vorgelegten und geprüften Jahresabschlüsse. Die in den Gewinn- und Verlustrechnungen aller Gesellschaften ausgewiesenen **Erträge und Umsatzerlöse** betragen

¹ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) vom 07.06.1909, RGBl. S. 499, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.07.2002, BGBl. I S. 2852.

² Vgl. „der gemeindehaushalt“, 12/2002 S. 278 ff.; BGH, Urteil vom 12.11.1998 in GRUR 1999, S. 594, 597; BGH, Urteil vom 19.06.1986 in GRUR 1987, S. 116, 118 f.

im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2001 rd. 77,5 Mio. €. Dabei lag der Anteil der öffentlichen Mittel bei durchschnittlich rd. 87 %. Diese Erträge lassen sich nach ihrer Herkunft unterteilen in

- Bundesmittel (von der Bundesanstalt für Arbeit),
- Landesmittel (überwiegend vom Sozialministerium und anteiligen EU-Mitteln) und
- kommunale Mittel.

Der LRH hält es aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Transparenz für erforderlich, die Erträge aus öffentlichen Mitteln sowie die Umsatzerlöse zukünftig nach den Mittelgebern in Bundes-, Landes- und Kommunalmittel und (erforderlichenfalls in den Erläuterungen) unter genauer Bezeichnung der einzelnen Förderprogramme auszuweisen. Außerdem sollten die über die im Wirtschaftsplan veranschlagten Zuschüsse aus HzA-Mitteln der Kommunen hinausgehenden Fehlbetrags- oder Verlustausgleiche gesondert dargestellt werden.

Die in den Gesellschaftsverträgen vorgesehene Frist zur Aufstellung der Jahresabschlüsse innerhalb von 3 Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres sollte von den Geschäftsführungen eingehalten werden, da neben den Wirtschaftsplänen insbesondere auch die Jahresabschlusszahlen eine wichtige Grundlage für die Entscheidungen u. a. der Aufsichtsgremien bilden.

Die **betriebsbedingten Aufwendungen** der Gesellschaften verteilen sich im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2001 wie folgt:

Personalaufwendungen	51.363 T€	(= 77,8 %)
Materialaufwendungen	3.168 T€	(= 4,8 %)
Abschreibungen	1.019 T€	(= 1,6 %)
sonstige betriebliche Aufwendungen	10.464 T€	(= 15,9 %).

Die Aufwendungen der einzelnen Gesellschaften lagen - entsprechend der z. T. erheblichen Unterschiede ihres Geschäftsumfangs - im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2001 zwischen 342 T€ und 19.001 T€.

12.3.4 Leistungen der Gesellschaften

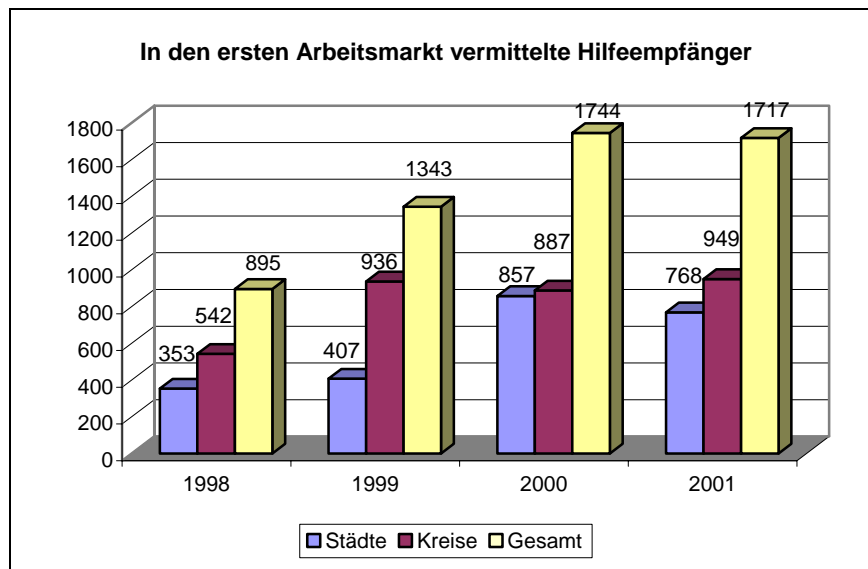
Nach ihren eigenen Angaben haben die Gesellschaften von 1998 bis 2001 insgesamt

- 35.998 Sozialhilfeantragsteller bzw. Hilfeempfänger betreut oder sie in irgendeiner Weise informiert bzw. beraten,
- 10.852 Hilfeempfänger in einer Vielzahl von unterschiedlichen Maßnahmen (weiter-)qualifiziert und
- 5.699 Hilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt.

Die folgenden Zahlen verdeutlichen die großen Unterschiede der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gesellschaften. Sie haben im Rahmen ihrer betrieblichen Möglichkeiten im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2001 jährlich

- zwischen 342 und 2.196 Hilfeempfänger betreut,
- zwischen 6 und 1.027 Personen im Rahmen von Beschäftigungsmaßnahmen qualifiziert und
- entsprechend der Bedingungen des Arbeitsmarkts bzw. der Vermittlungsfähigkeit ihrer Klientel zwischen 58 und 407 Personen jährlich in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt.

Die arbeitsmarktpolitisch bedeutsamste Aufgabe der Gesellschaften ist die **Vermittlung von Hilfeempfängern in den ersten Arbeitsmarkt**. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung von 1998 bis 2001:



Als eine wesentliche Kennzahl für den Erfolg ihrer Maßnahmen haben die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften die **Vermittlungsquoten** angeführt und dabei Werte von z. T. über 50 % veröffentlicht. Die Beschäftigungsgesellschaft Schleswig-Holstein mbH (BSH) hatte auf der Grundlage des Programmpunkts ASH 21 (Beschäftigung und Qualifizierung von langzeitarbeitslosen Sozialhilfeempfängern) festgestellt, dass von insgesamt 1.170 Maßnahmeteilnehmern 338 in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt wurden (29 %). Die dabei ermittelten Quoten lagen zwischen 17 % und über 56 %.

Der LRH hält eine Berechnung der Vermittlungsquoten auf Grundlage der insgesamt betreuten Hilfeempfänger (entsprechend der in den Gesellschaftsverträgen definierten Ziele) für zutreffender. Nach seinen Berechnungen lag die durchschnittliche Vermittlungsquote aller Gesellschaften

mit 16,1 % deutlich unter den o. a. veröffentlichten Werten. Der Spitzenwert betrug 31,4 %, während eine andere Gesellschaft lediglich 5,6 % der ihr anvertrauten Hilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt vermitteln konnte.

12.3.5 Durchschnittliche betriebliche Aufwendungen je Hilfeempfänger

Zum Vergleich der Wirtschaftlichkeit der Leistungen hat der LRH die durchschnittlichen betrieblichen Aufwendungen der Jahre 1998 bis 2001 in Beziehung zu den von den Gesellschaften durchschnittlich insgesamt betreuten Hilfeempfängern gesetzt. Auf die einzelnen Gesellschaften bezogen lagen diese zwischen 596 und 15.886 € je Hilfeempfänger.

Diese erheblichen Unterschiede sind z. T. auch zurückzuführen auf

- die unterschiedliche Darstellung bzw. Buchung der Aufwendungen,
- die teilweise ungenaue Erfassung der betreuten Personen,
- unterschiedlich hohe (Fix-)Kostenanteile durch z. B. aufwändige Gebäude, Geschäftsausstattung oder Projekte.

Gleichwohl weisen die deutlichen Unterschiede der Leistungen und der dafür aufgewendeten Mittel auf Einsparpotenziale hin, die die Gesellschaften zum Anlass nehmen sollten, die Angemessenheit insbesondere der Personalaufwendungen intensiv zu überprüfen.

Die vom LRH zusätzlich vorgenommene **Gewichtung der Aufwendungen und der betreuten Hilfeempfänger** von 1998 bis 2001 hat Folgendes ergeben:

- Die 5 **Gesellschaften** in der Trägerschaft **der Kreise** haben mit insgesamt rd. 74 Mio. € rd. 28 % der Aufwendungen aller geprüften Gesellschaften verursacht.
- Mit diesen Aufwendungen haben sie 15.498 Hilfeempfänger betreut (rd. 43 %).
- Die durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfeempfänger betragen damit rd. 5 T€
- Die Aufwendungen der 5 **städtischen Gesellschaften** betragen dagegen rd. 190 Mio. € (rd. 72 % der Aufwendungen der geprüften Gesellschaften).
- Damit haben sie 20.500 Hilfeempfänger betreut (rd. 57 % aller zugewiesenen Hilfeempfänger).
- Die durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfeempfänger betragen damit rd. 9 T€

Aus der o. a. Darstellung ergibt sich, dass die Gesellschaften auf Kreisebene mit verhältnismäßig geringeren Aufwendungen relativ mehr bewirkt und die zur Verfügung stehenden Mittel offenbar gezielter und effizienter eingesetzt haben.

12.4 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Die folgenden Umstände haben dazu geführt, dass die Querschnittsprüfung der kommunalen Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften lediglich einen pauschalen Vergleich ermöglicht hat:

- Komplexe Aufgabenstellung und unterschiedliche Aufgabenwahrnehmung in einer Vielzahl von Projekten und Maßnahmen,
- Bildung unterschiedlicher Schwerpunkte durch die Gesellschaften,
- vielschichtige Ertragssituation mit einer Vielzahl von Mittel- und Zuwendungsgebern,
- unterschiedliche Erfassung und Darstellung der Leistungen,
- mangelhafte Zuordnung und Differenzierung der Aufwendungen zu den Leistungen,
- eingeschränkte Verfügbarkeit von Kennzahlen.

Die Aufwendungen und Leistungen der Gesellschaften wurden auf der Grundlage der bei den Gesellschaften verfügbaren Daten erfasst. Die dabei festgestellten Unterschiede sind gravierend. Die Gesellschaften werden dies zum Anlass für eine Überprüfung der **Angemessenheit ihrer Aufwendungen** und der Effizienz ihrer Maßnahmen nehmen müssen.

Die bei der Nutzung der Privatrechtsform festgestellten erhöhten monetären und organisatorischen Aufwendungen lassen auch (erneute) Überlegungen bezüglich der **Organisationsform der kommunalen Beschäftigungsförderung** angezeigt erscheinen.

Die von den Gesellschaften vorgelegten **Amortisationsberechnungen** sind für eine Effizienzprüfung nicht ausreichend geeignet. Den zukünftig auf den Einzelfall abzustellenden Berechnungen sollten folgende Daten zugrunde gelegt werden:

- Höhe des letzten monatlichen Bezugs der Hilfe zum Lebensunterhalt einschließlich aller Nebenleistungen vor Eintritt in die Gesellschaft,
- sämtliche bei der Gesellschaft verursachten personenbezogenen monatlichen Aufwendungen (Kostenträgerrechnung),
- Dauer der Qualifizierungsmaßnahme.

Unter der Voraussetzung einer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt lässt sich durch die Gegenüberstellung der eingesparten Sozialhilfe mit den erhöhten Aufwendungen für die Qualifizierungsmaßnahme und unter Berücksichtigung der Zeitachse der individuelle Amortisationszeitpunkt ermitteln.

In diesem Zusammenhang stellt die **Kostenträgerrechnung** ein wichtiges Element zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nicht zuletzt auch für die

Aufsichtsgremien der Gesellschaften dar. Sie erleichtert zum einen die Vergleichbarkeit der Gesellschaften und zum anderen die Erfüllung der Maßgabe nach Ziff. 2.1 bzw. 3.2 der Vereinbarung über die gegenseitige Kostenbeteiligung nach § 6 a AG-BSHG/HzA, wonach Kosten einer Beschäftigungsgesellschaft nur abrechenbar sind, wenn diese den einzelnen Sozialhilfeempfängern zuzuordnen sind. Aus diesen Gründen hält der LRH die Erstellung einer Kostenträgerrechnung für unerlässlich.

Zur **Verbesserung der Transparenz ihrer Leistungen** müssen die Gesellschaften folgende Daten erfassen:

- Anzahl der zur Beratung erschienenen Personen,
- im Rahmen einer monatlichen Vollkräftestatistik die in den Projekten beschäftigten Teilnehmer (Qualifikationen),
- lückenlose Erhebungen des Verbleibs der ausgeschiedenen Mitarbeiter,
- Anzahl der Anleiter für jede Qualifizierungsmaßnahme und Ermittlung des Anleiterschlüssels.

Im Hinblick auf die von 2 Gesellschaften erreichte Aberkennung der **steuerlichen Gemeinnützigkeit** empfiehlt der LRH anhand von Vergleichsrechnungen zu überwachen, ob die Steuerpflicht gegenüber der grundsätzlichen Anerkennung der Gemeinnützigkeit günstiger ist. Sollte sich dabei die Gemeinnützigkeit als vorteilhaft herausstellen, sollte unter Berücksichtigung des Anwendungserlasses des Bundesministeriums der Finanzen¹ die erneute Anerkennung der Gemeinnützigkeit angestrebt werden.

Unabhängig davon empfiehlt der LRH angesichts des geringen Geschäftsumfangs einer städtischen Beschäftigungsförderungsgesellschaft sowie der Schwierigkeiten bei der Geschäftsführung (insbesondere bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse) deren Auflösung und **Wahrnehmung der Aufgaben durch die Gesellschaft des Kreises**. Damit würden die Aufwendungen einer nebenamtlichen Geschäftsführerposition entfallen und im Bereich der Buchhaltungs- und Jahresabschlusskosten könnten Synergieeffekte erzielt werden.

12.5 **Stellungnahmen**

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** spricht sich dafür aus, die Anregungen des LRH zu einer besseren Vergleichbarkeit zeitnah aufzugreifen. Er hat zu Bedenken gegeben, dass die Ausführungen des LRH zu den betrieblichen Personal- und Materialaufwendungen nicht aussagekräftig seien, da diese nicht hinreichend differenziert worden seien. Er hält die Ver-

¹ Anwendungserlass des Bundesministeriums der Finanzen vom 10.09.2002, BStBl. I 2002, S. 867

mittlungskosten aufgrund der unterschiedlichen Zuweisungspraxis für nicht vergleichbar.

In den von 3 **Gesellschaften** abgegebenen Stellungnahmen wird den Vorschlägen des LRH zur Verbesserung der Transparenz und Vergleichbarkeit der Leistungen weitgehend zugestimmt und zugesagt, die Leistungen genauer als bisher zu erfassen. Darüber hinaus wurde von einer Gesellschaft geltend gemacht, dass Qualifizierungsgesellschaften grundsätzlich keine nennenswerte Konkurrenz zur gewerblichen Wirtschaft darstellen und sich die hohen Personalkosten durch die Tarifgebundenheit an den BAT und BMT-G ergäben. Übertarifliche Leistungen würden grundsätzlich nicht gewährt. Im Übrigen seien die Aufwendungen um bestimmte Sonderposten zu reduzieren bzw. die einzelfallbezogenen Kosten deutlich niedriger als die vom LRH errechneten.

Der **LRH** weist darauf hin, dass das vorgefundene Datenmaterial eine weitergehende Differenzierung des Vergleichs der Aufwendungen und Leistungen der Gesellschaften nicht ermöglicht hat. Er hat sich bei seinem Vergleich deshalb bewusst auf die in den testierten Jahresabschlüssen der Gesellschaften ausgewiesenen Aufwendungen in ihrer Gesamtheit gestützt und buchungstechnische Besonderheiten bei einzelnen Gesellschaften außer Betracht gelassen. Im Übrigen stehen die Aufwendungen der Gesellschaften insbesondere in Abhängigkeit zu der Anzahl der zugewiesenen bzw. betreuten oder beratenen Hilfeempfänger, d. h. bei geringerer Anzahl von Zuweisungen reduzieren sich grundsätzlich auch die Aufwendungen.

Das **Sozialministerium** sieht in den Empfehlungen des LRH eine wertvolle Hilfe für die zukünftige Aufgabenwahrnehmung der HzA und wird im Rahmen der Aus- und Bewertung der Kennzahlen auf eine größere Transparenz und eine erhöhte Wirksamkeit der eingesetzten Maßnahmen und Mittel hinwirken.

13. Städtebauförderung und die Kommunen

Für die Städtebauförderung in Schleswig-Holstein wurden bislang öffentliche Mittel von rd. 1 Mrd. € ausgegeben. Dies führte zu einer wesentlichen Verbesserung der städtebaulichen, baulichen, wohnungsmäßigen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Verhältnisse in Städten und Gemeinden.

Der LRH hat festgestellt, dass bei Beachtung der haushalts- und förderrechtlichen Bestimmungen die Fördermittel deutlich effizienter hätten eingesetzt bzw. gespart werden können.

13.1 Ausgangslage

Städte und Kommunen haben die Vorbereitung, die Durchführung, die Abwicklung und die Finanzierung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen i. S. der §§ 11, 12, 136 bis 191 BauGB¹ als Selbstverwaltungsaufgabe wahrzunehmen.

Das Land unterstützt seit 1971 Gesamtmaßnahmen zur Beseitigung von städtebaulichen Missständen im Rahmen einer Gemeinschaftsfinanzierung. Bund, Land und Gemeinden haben je ein Drittel der Kosten getragen. Insgesamt wurden bisher rd. 1 Mrd. € (rd. 2 Mrd. DM) an öffentlichen Mitteln eingesetzt. Das Finanzvolumen für alle Sanierungsmaßnahmen einschließlich der Verwendung zweckgebundener Einnahmen (z. B. Ausgleichsbeträge, Grundstücksverkaufserlöse, Erschließungsbeiträge, Zinserträge und Bewirtschaftungsüberschüsse) wird auf bis zu 1,5 Mrd. € geschätzt. Durch den hohen Anteil öffentlicher Mittel wurden auch umfangreiche private Investitionen ausgelöst. Insgesamt zeigen sich in den Städten und Gemeinden deutliche Erfolge nicht nur in städtebaulicher Hinsicht, sondern es wurden auch die wirtschaftlichen, wohnungsmäßigen, sozialen, kulturellen und ökologischen Verhältnisse über einen langen Zeitraum wesentlich verbessert.

Der LRH hat wegen des hohen Einsatzes öffentlicher Mittel in den letzten Jahren 4 Prüfungen im Bereich der Städtebauförderung durchgeführt. 1998² befasste er sich mit grundsätzlichen Fragen der Abrechnung und dem Verfahren von schlussabgerechneten Maßnahmen. Zu diesem Zeitpunkt waren von 107 Sanierungsfällen 21 abgeschlossen und abgerechnet. Der LRH hat festgestellt, dass nicht konsequent auf den notwendigen zügigen Abschluss der langjährigen Sanierungsmaßnahmen hingewirkt und dass den haushalts- und städtebauförderungsrechtlichen Bestimmun-

¹ Baugesetzbuch (BauGB) vom 08.12.1986, BGBl. I S. 2191.

² Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 30.

gen nicht genügend Bedeutung beigemessen worden ist. Im Jahr 1999¹ wurde daraufhin eine vertiefende Prüfung bei 7 der 21 Gemeinden durchgeführt. Der LRH sah die Ergebnisse seiner ersten Prüfung im Wesentlichen bestätigt. Es wurden Verstöße gegen das Förderrecht festgestellt, die einen Ausfall von öffentlichen Mitteln in Millionenhöhe verursacht haben. Im Jahr 2000² sind dann die größten in Schleswig-Holstein noch nicht abgeschlossenen Städtebauförderungsmaßnahmen aufgegriffen worden. Auch hier mussten Feststellungen getroffen werden, die zu einer deutlichen Erhöhung des jeweiligen Treuhandvermögens geführt haben. Die letzte Prüfung einer - ebenfalls noch nicht abgeschlossenen - Entwicklungsmaßnahme im Jahr 2001³ hat ergeben, dass die eingesetzten Fördermittel vom Innenministerium voraussichtlich in vollem Umfang zurückzufordern sind.

Das Innenministerium teilt hierzu mit, dass erst die Vorlage der Schlussabrechnung nach Aufhebung der Landesverordnung über die Festlegung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs Norderstedt sowie die anschließende Prüfung durch die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB) unter Beachtung der Feststellungen des LRH Klarheit über die tatsächliche Höhe eines möglichen Überschusses bringen würde.

Der **LRH** geht weiterhin davon aus, dass die Fördermittel bei Realisierung der zum Zeitpunkt der Prüfung festgestellten Sachverhalte voraussichtlich in voller Höhe zurückzuzahlen sind.

Aus diesen Prüfungen können im Hinblick auf die Kommunen folgende wesentliche Anmerkungen gemacht werden:

13.2 **Dauer der Verfahren**

Nach § 136 Abs. 1 BauGB sollen städtebauliche Sanierungsmaßnahmen zügig und innerhalb eines absehbaren Zeitraums durchgeführt werden. Auch die Förderrichtlinien enthalten den Hinweis, dass nur zügig verlaufende, auf einer bestimmten städtebaulichen Planung beruhende Gesamtmaßnahmen gefördert werden können. Im Rahmen der Prüfungen hat der LRH festgestellt, dass die Durchführungsdauer der bereits abgeschlossenen Maßnahmen im Durchschnitt rd. 15,3 Jahre betragen hat. Hierbei handelt es sich überwiegend um kleinere, übersichtliche Verfahren. Es ist davon auszugehen, dass die durchschnittliche Dauer aller Maßnahmen bei weit über 20 Jahren liegen wird.

¹ Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 29

² Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 14.

³ Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 12.

Hinzu kommt, dass End- und Zwischenabrechnungen (Verwendungsnachweise) von den Kommunen nicht zeitgerecht abgegeben und von der IB nur zeitverzögert geprüft werden konnten.

Das **Innenministerium** hat nunmehr in der Neufassung der Städtebauförderungsrichtlinien Ausschlussfristen zur Vorlage von Einzelabrechnungen und Sanktionen für die Nichtbeachtung vorgesehen. Es drängt außerdem verstärkt auf den Abschluss der Maßnahmen.

13.3 **Sanierungsbedingte Einnahmen**

Die sanierungsbedingten Einnahmen sind ein Grundpfeiler der Finanzierung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Der Erhebung von Ausgleichsbeträgen kommt eine besondere Bedeutung zu. Nach § 154 BauGB hat der Eigentümer eines im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet belegenen Grundstücks nach Abschluss der Maßnahme zu deren Finanzierung einen Ausgleichsbetrag zu entrichten, der dem durch die sanierungsbedingte Erhöhung des Bodenwerts seines Grundstücks festgestellten Mehrbetrag entspricht. Ein Ermessensspielraum, ob und in welcher Höhe eine Erhebung zu erfolgen hat, besteht für die Gemeinden nicht.

Der LRH hat im Zuge seiner örtlichen Erhebungen zahlreiche Unzulänglichkeiten bei der Ermittlung der Ausgleichsbeträge festgestellt. So wurden z. B. keine ordnungsgemäßen Gutachten zur Feststellung von Anfangs- und Endwerten der Grundstücke erstellt oder es wurde davon abgewichen. Weiterhin wurden zu hohe Pionierabschläge gewährt und eigene Modernisierungs- und Ordnungsmaßnahmen der Eigentümer in zu großem Umfang angerechnet. Darüber hinaus sind durch die verspätete Festsetzung von Ausgleichsbeträgen Zinsausfälle entstanden.

Das **Innenministerium** hat die Feststellungen des LRH zum Anlass genommen, durch die IB im Rahmen der Abrechnungen weitere Ermittlungen anstellen zu lassen.

13.4 **Grundstücke**

Die Gemeinden sollen mit ihren in den Sanierungsgebieten belegenen privat nutzbaren Grundstücken und deren Bewirtschaftungserträgen einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der städtebaulichen Gesamt- oder Entwicklungsmaßnahmen leisten. Mangels geeigneter Aufzeichnungen war es für den LRH teilweise nicht nachvollziehbar, ob alle Grundstücke und Erträge vollständig erfasst wurden. Der LRH hält deshalb eine umfassende Prüfung im Rahmen der Schlussabrechnung für erforderlich. Dies

gilt auch für Veräußerung und Erwerb von Grundstücken an bzw. von Tochtergesellschaften der Kommunen.

Im Rahmen von Grundstücksgeschäften müssen nach den förderrechtlichen Bestimmungen Anfangs- und Endwerte durch den Gutachterausschuss ermittelt werden. Dies ist z. T. unterblieben oder es wurde ohne Zustimmung des Innenministeriums von den festgestellten Werten abgewichen. Dadurch sind ebenfalls sanierungsbedingte Einnahmeverluste entstanden. Aus Nutzungsänderungen bei Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen nach Abschluss des Sanierungsverfahrens, die zu einem Wertausgleich durch die Gemeinden hätten führen müssen, wurden z. T. ebenfalls keine Konsequenzen gezogen.

Das **Innenministerium** hat in diesem Zusammenhang auf den zwingenden Regelungsgehalt seiner Förderrichtlinien hingewiesen. Den Feststellungen des LRH wird im Einzelnen nachgegangen.

13.5 **Rentierliche/unrentierliche Maßnahmen**

Die Förderfähigkeit der Kosten hängt von der Unrentierlichkeit bestimmter Einzelmaßnahmen ab.

Nach den Feststellungen des LRH wurden in nicht unerheblichem Umfang Parkdecks, Parkpaletten, Parkplätze aber auch Bürgerhäuser sowie Kegelbahnen gefördert. Städte und Gemeinden haben es in der Hand, z. B. Gebühren für öffentliche Parkeinrichtungen zu erheben, die Höhe zu bestimmen und damit Einfluss auf die Fördermittel zu nehmen. Auch Ablösebeträge für Stellplatzverpflichtungen wurden in großem Umfang nicht im Treuhandvermögen erfasst und damit im Rahmen der Finanzierung der Anlagen nicht berücksichtigt. Eine korrekte förderrechtliche Handhabung hätte zu erheblichen Einsparungen von Fördermitteln geführt.

Das **Innenministerium** hat auf die Schwierigkeit verwiesen, im Zeitpunkt der Mittelgewährung nachhaltig erzielbare Einnahmen feststellen zu können. Es hat jedoch zugesagt, den aufgezeigten Einzelfällen nachzugehen. Den Treuhandvermögen sind schon nicht unerhebliche Beträge zugunsten der Fördermittel zugeführt worden.

13.6 **Erschließungsmaßnahmen**

Einen Großteil der Förderung machen die Erschließungsmaßnahmen in den Sanierungsgebieten der Kommunen aus, wie der Bau von Straßen, Wegen, Grünflächen einschließlich der Kosten für die Entwässerung und

Beleuchtung sowie die Erstellung von Parkplätzen, Parkhäusern und Tiefgaragen.

Z. T. wurden hierfür keine ordnungsmäßigen Abrechnungen erstellt. Bei einer Gesamtmaßnahme sind durch die Rückforderung von Fördermitteln für Erschließungsmaßnahmen vor 1990 Zinsforderungen von rd. 3,7 Mio. € entstanden.

Das Innenministerium merkt hierzu an, dass die Stadt inzwischen gegen einen entsprechenden Bescheid der IB zur Anforderung von Fördermitteln für Erschließungsmaßnahmen vor 1990 Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben habe. Abhängig vom Ausgang dieses Verfahrens sei die Frage einer möglichen Verzinsung dieses Anspruchs zu bewerten.

Nach den Feststellungen des **LRH** sind in derselben Gesamtmaßnahme nach 1990 nicht förderfähige Kosten von mindestens 1,9 Mio. € enthalten, die zurückerstattet werden müssen. Diese Beträge sind ebenfalls zu verzinsen.

Das **Innenministerium** und die IB haben zugesagt, dass sie die Feststellungen des LRH aufgreifen und einer abschließenden Prüfung unterziehen werden.

13.7 **Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen**

Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen sollen nur gefördert werden, soweit die Maßnahmen sanierungsbedingt sind. Teilweise wurde diesem Aspekt bei der Bewilligung nicht in ausreichendem Umfang nachgegangen.

Auch in diesem Bereich haben sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass erzielte Einnahmen (z. B. Mieten) bzw. Möglichkeiten der Einnahmeerzielung nicht ausreichend in die Bewilligungsprüfung einbezogen wurden.

Das **Innenministerium** hat in diesem Zusammenhang auf die Aufgabe der beteiligten Rechnungsprüfungsämter hingewiesen, die richtige und vollständige Erfassung der sanierungsbedingten Einnahmen zu prüfen, sicherzustellen und zu bestätigen.

13.8 **Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen**

Im Rahmen der Gesamtmaßnahmen wurden insgesamt 1.388 Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an Häusern gefördert. Aus den vom LRH gezogenen Stichproben war erkennbar, dass wesentliche Voraussetzungen für die Förderung unzureichend geprüft wurden, wie z. B.

die unterlassene Instandsetzung, die Bonität der Eigentümer, die Einnahmeerzielung, die Höhe der Pauschalförderung, die Darlehensvergabe oder die Nutzung der betreffenden Objekte.

Die Modernisierungs- und Instandsetzungsverträge zwischen den Gemeinden und den Hauseigentümern enthalten Auflagen und Bedingungen, die bei Nichteinhaltung ganz oder teilweise zur Rückforderung der Fördermittel führen können. Der LRH hat angeregt, dass die Gemeinden mehr auf die Einhaltung der Verträge durch die Hauseigentümer dringen müssen. Hierzu sind auch verstärkte Kontrollen notwendig.

Das **Innenministerium** hat in diesem Zusammenhang auf die Zuständigkeit der Gemeinden hingewiesen. Zusätzlich sind seit Mitte 2000 verstärkt Stichprobenprüfungen durch die IB vorgesehen.

13.9 **Fazit**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die städtebaulichen Erfolge in Schleswig-Holstein bei allem anerkanntem Engagement der Kommunen ohne die hohen öffentlichen Zuschüsse des Bundes und des Landes nicht realisierbar gewesen wären. Daraus ergibt sich aber auch eine besondere Verpflichtung der Städte und Gemeinden, vorrangig alle Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen und für eine ordnungsgemäße Abrechnung ihrer Maßnahmen Sorge zu tragen.

14. Ausblick

Wie schon in den Kommunalberichten 1999 und 2001 geht der LRH auch am Ende dieses dritten Kommunalberichts auf ein besonders aktuelles kommunalrelevantes Thema ein.

Einen breiten Raum in der landes- und kommunalpolitischen Diskussion nimmt derzeit das Thema „**Verwaltungsstrukturreform**“ ein. Ausgelöst durch Äußerungen des Innenministers Mitte des Jahres 2002 zur Größenordnung leistungsfähiger Kommunen, zur Notwendigkeit verstärkter interkommunaler Zusammenarbeit und zum Thema „Gebietsreform“ hat sich eine intensive Diskussion zu diesen Aspekten ergeben, die durch den freiwilligen Zusammenschluss der bisherigen Gemeinden auf der Insel Fehmarn zur neuen Stadt Fehmarn noch beflügelt wurde. Auch die kommunale Seite hat sich mehrfach zu dieser Thematik geäußert; dabei sind insbesondere unterschiedliche Auffassungen zu der Frage deutlich geworden, ob größere oder kleinere Verwaltungseinheiten wirtschaftlicher arbeiten. Im Rahmen dieser landesweiten politischen Diskussion hat der Landtag das komplexe Thema „Verwaltungsstrukturreform“ dem Innen- und Rechtsausschuss zur weiteren Behandlung zugewiesen. Die Landesregierung hat Ende März 2003 erklärt, dass sie den Kommunen (erneut) ein Angebot zur Funktionalreform zwischen dem Land und den Kommunen machen will und eine Kooperationsinitiative der Verwaltungen auf freiwilliger Basis starten wird.¹

Bereits im Jahr 1977 hatte der LRH eine Querschnittsprüfung zur Struktur und Verwaltungsführung kleinerer Kommunalverwaltungen durchgeführt und die wesentlichen Erkenntnisse in seinen Bemerkungen 1978² veröffentlicht; die Feststellungen und Empfehlungen haben z. T. bis heute nicht an Aktualität verloren. Angesichts der neuerlichen Diskussion führt der LRH zz. eine flächendeckende Querschnittsprüfung über die aktuell vorhandenen Verwaltungsstrukturen und Kooperationsformen im kreisangehörigen Bereich durch. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden voraussichtlich im Herbst 2003 vorliegen. Der Innen- und Rechtsausschuss des Landtags hat nach Unterrichtung über dieses Vorhaben seine Beratungen zu dem Punkt „Interkommunale Zusammenarbeit“ bis zum Vorliegen der Prüfungsergebnisse zurückgestellt. Der LRH erwartet, dass die im Rahmen der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse eine gute Grundlage für die angestoßene Diskussion liefern können. Zum einen sollen aktuelle Daten über die Kostenstrukturen der kommunalen Selbstverwaltung im kreisangehörigen Raum zur Verfügung gestellt werden, zum anderen wird eine Be-

¹ Vgl. Presseerklärung der Landesregierung vom 25.03.2003, S. 6 f. unter der Überschrift „10-Jahres-Pakt mit den Kommunen - Funktionalreform statt Gebietsreform“.

² Bemerkungen 1978 des LRH, Nr. 21.

standsaufnahme über die schon praktizierte interkommunale Zusammenarbeit Möglichkeiten aufzeigen, auf diesem Feld allein mit dem Mittel der Kooperation effizientere Verwaltungsstrukturen zu schaffen.

Der LRH hält die begonnene Diskussion um die Verwaltungsstrukturen im kommunalen Bereich für berechtigt und notwendig. Der bisherige Prozess der Meinungsbildung und Konzeption genügt jedoch nicht den Anforderungen, die am Beginn eines solchen ggf. grundlegenden Umstrukturierungsprozesses erfüllt werden müssen. Aus der Sicht des LRH sollten folgende Aspekte beachtet werden:

- Wie bei jedem grundlegenden Umstrukturierungsprozess ist von der Landesregierung zunächst eine Ist-Aufnahme vorzunehmen, die u. a. eine substantiierte Schwachstellenanalyse bezüglich der vorhandenen Verwaltungsstrukturen enthält. Die Bereiche vergleichsweise kosten trächtiger oder defizitärer bzw. suboptimaler Aufgabenerfüllung sind ebenso zu konkretisieren wie die Aufgaben, die in den vorhandenen Verwaltungsstrukturen gut erledigt werden.
- Diese Aufgabenanalyse und -kritik, bezogen auf die vorhandenen Aufgaben, ist zu erweitern um mögliche zukünftige, den einzelnen kommunalen Ebenen neu zuzuordnende Aufgaben. Es muss deswegen zunächst untersucht werden, welche Aufgaben aus der Sicht des Landes dauerhaft auf der Ebene der Gemeinden und Städte und auf der Ebene der Kreise wahrgenommen werden sollen. In diesem Zusammenhang muss die Landesregierung vorab auch entscheiden, welche Landesaufgaben auf die Kreisebene verlagert werden sollten. Erst die dabei entwickelten Qualifikationsanforderungen können dann ggf. auch zu sinnvollen Anforderungen in Bezug auf einwohnerbezogene Größenordnungen auf der Gemeinde- und Kreisebene führen.
- Es sind konkret die Synergieeffekte zu ermitteln, die allein durch die Zusammenlegung von hauptamtlichen Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich erzielt werden können; sonstige Pro- und Kontra-Gesichtspunkte sind zu benennen und zu gewichten.
- Auf der Basis der Analysen und der notwendigen Vorentscheidungen sollte die Landesregierung Leitlinien entwickeln, die Grundlage für einen Umstrukturierungsprozess auf kommunaler Ebene sein sollen. Diese Leitlinien sollten ein Angebot an die Kommunen enthalten, welche Aufgaben sie unter welchen Bedingungen zur ortsnahen Erledigung erhalten.
- Bei dem gesamten Prozess der Analyse und der Erarbeitung der Leitlinien ist auf eine umfassende und rechtzeitige Beteiligung der kommu-

nalen Landesverbände zu achten, um den in der kommunalen Praxis vorhandenen Sachverstand zu nutzen.

- Die Diskussion um größere Verwaltungsstrukturen in der hauptamtlichen Verwaltung als Voraussetzung für die Erfüllung bestimmter Aufgaben erfordert nicht zwingend eine Gebietsreform. Das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit¹ ermöglicht u. a. die Zusammenlegung von hauptamtlichen Verwaltungen unter Beibehaltung der (Gebiets-) Körperschaften, die gemeinsame Erledigung von Aufgaben bei unveränderten verwaltungsrechtlichen Zuständigkeiten, die Übertragung einzelner Aufgaben auf eine Körperschaft sowie nicht zuletzt die Bildung von Zweckverbänden.
- Die kooperative Aufgabenerledigung steht nicht nur dem kreisangehörigen Bereich, sondern auch der Kreisebene zur Verfügung, wenn es sich um komplexe, fachlich schwierige oder regionale, kreisübergreifende Aufgaben handelt, für deren wirtschaftliche Erledigung in den vorhandenen Strukturen auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte nicht ausreichend vorgebildetes Fachpersonal bereitgestellt werden kann.
- Bei der anzustrebenden Größenordnung von neuen Verwaltungsstrukturen ist insbesondere darauf zu achten, dass sie von den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort noch akzeptiert werden können. Dabei muss einerseits den wiederholt geäußerten Befürchtungen des Verlustes der gewachsenen örtlichen Beziehungen entgegenengewirkt werden. Andererseits sollte die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Verwaltung weiterhin möglich sein. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass sich insbesondere kleinere kommunale Körperschaften im Regelfall sparsamer verhalten.
- Schließlich sollte die Landesregierung nach Anhörung der kommunalen Landesverbände ein Konzept entwickeln, wie der gewollte freiwillige Prozess auf kommunaler Ebene fachlich, finanziell und organisatorisch unterstützt werden kann. In diesem Zusammenhang ist zu entscheiden, ob ein finanzieller Anreiz für diejenigen Körperschaften geschaffen wird, die eine grundlegende Strukturveränderung beabsichtigen. Im Übrigen ist zu erwägen, ob nicht den Landräten für die zur Umsetzung des Landeskonzepts notwendige Diskussion im kreisangehörigen Raum eine Moderatorenfunktion zugewiesen werden sollte. Dies bietet sich insbesondere wegen ihrer Kenntnisse um die örtlichen Gegebenheiten an.

¹ Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) i. d. F. vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 122.

In der beschriebenen Vorgehensweise sieht der LRH die Chance für eine zielorientierte Weiterentwicklung kommunaler Verwaltungsstrukturen in der Zukunft, die die Effektivität und Effizienz kommunaler Verwaltungen im Land Schleswig-Holstein erhöhen kann und gleichzeitig einen bürgernahen und bürgerschaftlich getragenen Verwaltungsvollzug gewährleistet.

Kiel, 16. Mai 2003

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Qualen Siebenbaum Dr. Eggeling
 Asmussen Pättschke